



Processo nº : 963/04 a

Origem : Região Administrativa XI - Cruzeiro

Assunto : Tomada de Contas Especial

Ementa : Acumulação ilícita de cargos. TCE. Decisão nº 702/05: determinação de instauração de processo administrativo disciplinar. Ausência de prejuízo. Encerramento da TCE. Arquivamento.

Data de inclusão em pauta: 11.11.2005

Parecer do Ministério Público: Inácio Magalhães Filho

RELATÓRIO

Cuidam os autos de TCE instaurada pela RA XI - Cruzeiro, em razão de possível prejuízo advindo da acumulação ilegal de cargos públicos pela Sra. Cláudia Borges de Almeida França, que integrou simultaneamente o quadro de pessoal do DF e do STF - Supremo Tribunal Federal, no período de 15.01.02 a 23.10.03.

2. Na última apreciação dos autos, o Tribunal proferiu a Decisão nº 702/05, lavrada nos seguintes termos:

"O Tribunal, por maioria, de acordo com o voto do 1º Revisor, Conselheiro RONALDO COSTA COUTO, com o qual concorda a Revisora, Conselheira MARLI VINHADELI, decidiu: I) tomar conhecimento da tomada de contas especial em exame; II) determinar àquela Administração Regional que instaure, com urgência, se ainda não o fez, e conclua no prazo legal, o competente Processo Administrativo Disciplinar, de acordo com o Título V da Lei nº 8.112/90 e orientação contida no Manual de Normas e Procedimentos Administrativos da Secretaria de Gestão Administrativa, dando ciência imediata ao Tribunal; III) autorizar o sobrestamento do processo até a conclusão do referido Processo Administrativo Disciplinar; IV) alertar a Administração Regional do Cruzeiro de que a apuração de responsabilidade devido à acumulação ilícita de cargos públicos deve ser feita no âmbito de Processo Administrativo Disciplinar, de acordo com o Título V da Lei nº 8.112/90 e orientação contida no Manual de Normas e Procedimentos Administrativos da Secretaria de Gestão Administrativa; V) comunicar o fato ao Tribunal de Contas da União, já que interessa também à esfera federal. Vencido o Relator, Conselheiro JORGE CAETANO, que manteve o seu voto. Parcialmente vencido o Conselheiro ÁVILA E SILVA, que votou pelo não-acolhimento do item V supra."

3. O Relatório final da Comissão de Processo Administrativo Disciplinar foi encaminhado a esta Corte mediante Ofício nº 407/2005-GAB /RAXI (fl. 68). Suas conclusões estão lavradas nos seguintes termos:



"Tendo em vista que a ex-servidora solicitou tempestivamente a exoneração, em 23/10/2003, do cargo de Analista de Administração Pública - Especialidade: Analista de Sistema, do Quadro de Pessoal do Distrito Federal, ou seja, fez a opção para o cargo que exercia no Supremo Tribunal Federal, antes mesmo de ser detectada as acumulações ilegais de cargos, que somente ocorreu em 03/11/2003, esta Comissão de Processo Administrativo Disciplinar entende que ficou caracterizada a boa-fé da ex-servidora, com base no art. 133, da Lei nº 8.112/90, com redação dada pela Lei nº 9.527/97: 'detectada a qualquer tempo a acumulação ilegal de cargos, empregos ou funções públicas a autoridade a que se refere o artigo 143 notificará o servidor, por intermédio de sua chefia imediata, para apresentar opção no prazo improrrogável de 10 (dez) dias, contados da data da ciência e, na hipótese de omissão, adotará procedimento sumário para sua apuração e regularização imediata, cujo processo administrativo disciplinar se desenvolverá nas seguintes fases: I - instauração; II - instrução sumária e III - julgamento'.

Tendo em vista o depoimento prestado pela ex-servidora, Cláudia Borges de Almeida França, bem como da documentação acostada aos autos e em conformidade com a legislação em vigor, esta Comissão concluiu que houve boa-fé da ex-servidora, em virtude de ter solicitado em tempo hábil a exoneração do quadro que ocupava no Quadro de Pessoal do Distrito Federal, optando pelo cargo que estava ocupando no Supremo Tribunal Federal, ou seja, antes mesmo de ser detectada a acumulação ilegal de cargos pela Administração Regional do Cruzeiro."

4. Considerando que a Lei nº 9.527/97, que alterou art. 133¹ da Lei nº 8.112/90 não foi recepcionada pelo Distrito Federal, concluiu a instrução que o

¹ Redação Original:

"Art. 133. Verificada em processo disciplinar acumulação proibida e provada a boa-fé, o servidor optará por um dos cargos.

§ 1º Provada a má-fé, perderá também o cargo que exercia há mais tempo e restituirá o que tiver percebido indevidamente.

§ 2º Na hipótese do parágrafo anterior, sendo um dos cargos, emprego ou função exercido em outro órgão ou entidade, a demissão lhe será comunicada."

Redação atual:

"Art. 133. Detectada a qualquer tempo a acumulação ilegal de cargos, empregos ou funções públicas, a autoridade a que se refere o art. 143 notificará o servidor, por intermédio de sua chefia imediata, para apresentar opção no prazo improrrogável de dez dias, contados da data da ciência e, na hipótese de omissão, adotará procedimento sumário para a sua apuração e regularização imediata, cujo processo administrativo disciplinar se desenvolverá nas seguintes fases:

I - instauração, com a publicação do ato que constituir a comissão, a ser composta por dois servidores estáveis, e simultaneamente indicar a autoria e a materialidade da transgressão objeto da apuração;

II - instrução sumária, que compreende indicição, defesa e relatório;

III - julgamento.

§ 1º A indicação da autoria de que trata o inciso I dar-se-á pelo nome e matrícula do servidor, e a materialidade pela descrição dos cargos, empregos ou funções públicas em situação de acumulação ilegal, dos órgãos ou entidades de vinculação, das datas de ingresso, do horário de trabalho e do correspondente regime jurídico.

§ 2º A comissão lavrará, até três dias após a publicação do ato que a constituiu, termo de indicição em que serão transcritas as informações de que trata o parágrafo anterior, bem como promoverá a citação pessoal do servidor indiciado, ou por intermédio de sua chefia imediata, para, no prazo de cinco dias, apresentar defesa escrita, assegurando-se-lhe vista do processo na repartição, observado o disposto nos arts. 163 e 164.

§ 3º Apresentada a defesa, a comissão elaborará relatório conclusivo quanto à inocência ou à responsabilidade do servidor, em que resumirá as peças principais dos autos, opinará sobre a ilicitude da acumulação em exame, indicará o respectivo dispositivo legal e remeterá o processo à autoridade instauradora, para julgamento.

§ 4º No prazo de cinco dias, contados do recebimento do processo, a autoridade julgadora preferirá a sua decisão, aplicando-se, quando for o caso, o disposto no § 3º do art. 167.

§ 5º A opção pelo servidor até o último dia de prazo para defesa configurará sua boa-fé, hipótese em que se converterá automaticamente em pedido de exoneração do outro cargo.

§ 6º Caracterizada a acumulação ilegal e provada a má-fé, aplicar-se-á a pena de demissão, destituição ou cassação de aposentadoria ou disponibilidade em relação aos cargos, empregos ou funções públicas em regime de acumulação ilegal, hipótese em que os órgãos ou entidades de vinculação serão comunicados.

§ 7º O prazo para a conclusão do processo administrativo disciplinar submetido ao rito sumário não excederá trinta dias, contados da data de publicação do ato que constituir a comissão, admitida a sua prorrogação por até quinze dias, quando as circunstâncias o exigirem.



Processo Administrativo Disciplinar padece de vício insanável e que, portanto, deverá ser refeito, devendo o Tribunal diligenciar nesse sentido.

5. O Inspetor da 1ª ICE não concordou com as sugestões da instrução por considerar a diligência desnecessária e protelatória. Em seu entendimento, a falha indicada não atentou contra o objetivo pretendido pela Corte mediante Decisão nº 702/05, de apurar a existência, ou não, de má-fé na acumulação de cargo público. Tendo a Comissão de PAD, com base nos elementos de prova que produziu, concluído pela ausência de má-fé, o Inspetor considerou que o erário distrital não experimentou prejuízos, haja vista a prestação de serviços pela ex-servidora. Sugeriu, pois, que o Tribunal considere encerrada a TCE em apreço, a teor do disposto no art. 13, III, da Resolução TCDF nº 102/98.

6. Nada obstante, considerou que a declaração (não acumulação) vista a fl. 16 constitui prova de prática de crime de falsidade ideológica (CP, art. 299), fato que deve ser comunicado ao MPDFT, nos termos do art. 185 do RI/TCDF.

7. Em parecer do Procurador Inácio Magalhães Filho, o MPJTCDF manifestou-se nos seguintes termos:

"(...)

23. *Na última decisão plenária ficou definido que o Processo Administrativo Disciplinar é o meio mais adequado para aprofundamento das apurações, em especial no que se refere à ocorrência de má-fé e de possível conivência dos superiores hierárquicos, por isso este membro do Ministério Público de Contas, a princípio, se aterá ao PAD.*

24. *O relatório apresentado pela comissão de Processo Administrativo Disciplinar é bastante frágil na medida em que considera a possibilidade de acumulação de cargo ou não a partir da data em que a ex-servidora pediu sua exoneração do cargo de Analista de Administração Pública, ou seja, 23/10/03, e não do momento em que a acumulação indevida surgiu, ou seja, 15.01.2002 (**Data da posse e entrada em exercício no STF, fls. 14 e 15 do Processo nº 139.000.673/03**).*

25. *Outro ponto que merece destaque são as conclusões externadas pelo corpo instrutivo de que a comissão de Processo Administrativo fundamentou seu relatório nos termos do art. 133 da Lei nº 8112/90, com a redação dada pela Lei nº 9527/97, fato que não poderia ocorrer, vez que referida alteração imposta por essa norma legal não foi recepcionada expressamente no âmbito do Distrito Federal.*

26. *Realmente, como bem asseverou a Unidade Técnica, tanto o artigo 133 quanto § 4º do art. 167 da Lei nº 8112/90, ambos modificados pela Lei Federal nº 9527/97, não poderiam fundamentar o relatório da comissão de Processo Administrativo Disciplinar, haja vista que não foram recepcionados por legislação distrital, consoante se confirma na leitura do Decreto Legislativo nº 247, de 2003 que consolidou o texto daquela lei federal, aplicável ao Distrito Federal na forma da Lei nº 197/91.*

27. *Tem-se, então, uma fundamentação equivocada que precisa de correção, sob pena de nulidade de todo o procedimento administrativo disciplinar.*



28. *Ademais, não se pode perder de vista os termos dos itens 3.4 e seguintes da Portaria nº 16 de 24/01/2003, que aprova o módulo Procedimento Disciplinar e tem por finalidade estabelecer os procedimentos operacionais relativos à apuração de ilícitos administrativos por meio de sindicância e processo administrativo disciplinar no âmbito da administração direta, autárquica e fundacional do Distrito Federal, cujo teor transcreve-se:*

"...

3.4 - O Processo Administrativo Disciplinar será conduzido por Comissão constituída de 3 (três) servidores estáveis, exclusivamente do Quadro de Pessoal do órgão, de comprovada capacidade funcional, que deverá concluí-lo, devidamente formalizado, no prazo máximo de 60 (sessenta) dias, prorrogável, uma só vez, por igual período, quando as circunstâncias o exigirem (artigo 149 da Lei Federal nº 8112/90).

3.4.1 - A presidência da Comissão deverá recair, quando possível em servidor que detenha diploma de Bacharel em Direito. Inexistindo condições para isso, em servidor ocupante de cargo efetivo de nível superior; se de todo impossível observância desse requisito, que recaia, então, em funcionário com experiência na matéria, sendo obrigatório que pelo menos um dos membros seja especializado na linha de atividade em que teria ocorrido o ilícito".

29. *Não existem nos autos comprovação que esses requisitos tenham sido cumpridos, portanto faz-se necessário indagar a Administração Regional sobre a observância dos termos da Portaria nº 16/2003.*

30. *De outra parte, cumpre observar que a servidora, ao ser admitida no Supremo Tribunal Federal, em 15.01.2002, prestou declaração falsa, pois declarou textualmente que não acumulava cargo público, apesar de ocupar cargo distrital desde 09/02/1998.*

31. *Dessa forma, não houve a opção da servidora por um dos dois cargos. O artigo 133 da Lei nº 8112/90, na redação vigente para o Distrito Federal, admitia a opção por um dos cargos apenas quando provada em processo disciplinar a boa-fé. Em caso de comprovada má-fé o servidor perderia os dois cargos (art. 133, § 1º).*

32. *A possibilidade de optar por um dos dois cargos, antes de instaurado o processo disciplinar, adveio da alteração promovida pela Lei nº 9527/97, a qual não foi recepcionada no âmbito local.*

33. *Por outro lado, deve-se atentar que a admissão da servidora afrontou dispositivo constitucional (arts. 37, XVI e XVII da CF/88) em uma simples opção não pode legitimar atos inconstitucionais.*

34. *Outrossim, este órgão ministerial guarda ressalva quanto ao entendimento da comissão de processo administrativo disciplinar de que a boa-fé da servidora ocorreu em virtude de ter solicitado em tempo hábil a exoneração do cargo que ocupava, antes de ser detectado a acumulação ilegal de cargos públicos.*

35. *Em realidade, conforme se constata na fl. 21 do processo apenso, a servidora apenas tomou iniciativa para solicitar exoneração após abertura de procedimentos administrativos para verificar sua acumulação, afastando, assim, em princípio a boa-fé.*

36. *Partindo dessa premissa de que a acumulação indevida de cargo somente ocorreu a partir do momento em que a ex-servidora solicitou sua exoneração, estar-se-ia privilegiando a desonestidade, a deslealdade e a ilegalidade dentro da Administração Pública.*



37. *Senão vejamos. A título de exemplificação, suponhamos que um certa pessoa tivesse ingressado e entrado em exercício nos quadros da Administração Pública do Distrito Federal em 01.01.2000. Em 2001, mediante concurso público, tivesse tomado posse e entrado em exercício para os quadros da administração pública federal para um cargo inacumulável em 01.03.2001.*

38. *Ora, se prevalecesse a tese da comissão de Processo Administrativo Disciplinar, chegar-se-ia ao absurdo de admitir que um servidor pudesse acumular ilicitamente dois cargos públicos inacumuláveis, até um dia antes de se aposentar, quando então solicitaria a exoneração de um deles. Como a opção se deu um dia antes de se aposentar, e não tendo os entes administrativos detectado tamanho descalabro, poder-se-ia concluir que restaria caracterizada a boa-fé? Evidente que não! Admitir isso, seria tornar letra morta dispositivo constitucional e de relevar o crime de falsidade ideológica cometido pela servidora no ato da posse.*

39. *Não pode este membro do Ministério Público concordar com as conclusões a que chegaram a comissão de Processo Administrativo Disciplinar e nem tampouco com as que chegou o i. Inspetor desta Corte de Contas.*

40. *Que provas foram produzidas para que o i. Inspetor pudesse chegar à negativa de má-fé da ex-servidora? O que se viu nos autos foi um relato da comissão de processo administrativo disciplinar de inexistência de má-fé. As provas ou qualquer outro elemento que sobreponham as já existentes, não acompanharam dito relatório, para que se possa emitir qualquer juízo de valor a respeito.*

41. *Pelo exposto, este Ministério Público, pugna ao egrégio Plenário que:*

- a) *determine à comissão de Processo Administrativo Disciplinar que reexamine os fatos apurados no Processo nº 139.000.171/2005, considerando o teor dos art. 133 e 167 da Lei nº 8112, aplicável ao Distrito Federal por força da Lei nº 197/91, consolidado pelo Decreto Legislativo nº 247/03, bem como o termos dos itens 3.4 e segs. da Portaria nº 16, de 24/01/2003 que regula o Processo Administrativo no âmbito do Distrito Federal, encaminhando, se necessário, cópia deste parecer ministerial;*
- b) *após o reexame da matéria, determine à Administração Regional do Cruzeiro - RA XI que encaminhe cópia integral do Processo Administrativo Disciplinar a esta Corte de Contas para conhecimento;*
- c) *solicite ao TCU que informe a esta Corte de Contas as providências adotadas ao que se reporta o OF GP nº 664/2005, de 31.03.2005, encaminhando cópia do Voto Conductor da Decisão nº 702/2005;*
- d) *encaminhe cópias dos autos à Procuradoria da República do Distrito Federal com vistas à eventual instauração de processo criminal, conforme previsto no art. 185 do RI/TCDF."*

8. *É o relatório.*



VOTO

9. Penso que se encontra sobejamente demonstrada nos autos a acumulação ilegal de cargos públicos. O que não ficou perfeitamente claro, a ensejar a determinação de instauração de processo administrativo disciplinar (Decisão nº 702/05), é se a ex-servidora efetivamente prestou os serviços para os quais foi remunerada pelo Distrito Federal e, por conseqüência, se houve, ou não, prejuízos ao erário. A ilegalidade da acumulação de cargos não resulta, de per si, necessariamente, em prejuízos financeiros.

10. Recordo que, quando da prolação da Decisão nº 702/05, acompanhei o voto do Cons. Revisor Ronaldo Costa Couto, que pugnava pelo não encerramento da TCE. Naquela ocasião, concluí que *"autorizar o encerramento da TCE em apreço seria o mesmo que admitir e atestar a ausência de prejuízo, sendo que, no meu entendimento, se não há nos autos evidências irrefutáveis de sua ocorrência, também não se encontram provas inquestionáveis de sua inexistência. Prefiro, assim, aguardar o Processo Administrativo Disciplinar"* (fl. 58).

11. Desta feita, temos as conclusões do PDA que, nada obstante suas deficiências, corroboram as informações constantes da TCE de que houve contraprestação de serviços (fl. 74, item 3) e, portanto, não houve prejuízos.

12. Assim, o que está em apreciação pela Corte são as conclusões da tomada de contas especial. O Processo Administrativo Disciplinar se fez necessário para subsidiar o julgamento desta TCE. Este Tribunal não tem competência para apreciar mérito de Processo Administrativo Disciplinar (LC 01/94, art. 1º). As providências dele decorrentes são de natureza exclusivamente administrativas (Lei nº 8.112/90, art. 127).

13. Feitas essas considerações, concordando com as sugestões do Inspetor da 1ª ICE, **voto** por que o Plenário:

- I- tome conhecimento dos documentos de fls. 61/77;
- II- em conseqüência, considere cumpridas as determinações constantes na Decisão nº 702/2005;
- III- com fulcro no art. 13, III, da Resolução nº 102/98, considere encerrada a TCE em apreço, tendo em conta a ausência de prejuízo ao erário distrital;
- IV- determine à Secretaria de Estado de Fazenda que proceda a baixa da responsabilidade objeto da NL004468/2004;
- V- remeta cópia dos autos à Procuradoria da República do Distrito Federal, a teor do disposto no art. 185 do RI/TCDF;



VI- autorize o arquivamento dos autos e a devolução do apenso à origem.

Sala das Sessões, em 23 de novembro de 2005

Marli Vinhadeli
Conselheira

(06)