Proc. TC-011.256/2013-3
Tomada de Contas Especial
Recurso de Reconsideração

Parecer

Aprecia-se Recurso de Reconsideração interposto pelo Senhor João Dilmar da Silva, ex-Prefeito de Limoeiro do Norte/CE, em face do item 9.3 do Acórdão n.º 736/2014-TCU-2.ª Câmara, que julgou suas contas irregulares, sem lhe condenar em débito e sem lhe aplicar a multa respectiva expressamente prevista em lei.

2. O objeto da tomada de contas especial consiste na apuração da responsabilidade e fixação do dano decorrente de prejuízo causado ao Departamento Nacional de Obras contra a Seca (DNOCS) em função do não ressarcimento das despesas com pessoal cedido pelo DNOCS àquela municipalidade. O servidor cedido, na forma do art. 93, § 1.º, da Lei n.º 8.442/1990 (com o ônus para o cessionário), esteve à disposição do Município entre agosto de 2005 e julho de 2007. Verifica-se, dentro do período da cedência, em 29/11/2006, a realização de reembolso parcial pela prefeitura (p. 12).

3. Ao responsável em questão, a quem foi inicialmente estabelecida a responsabilidade solidária com o próprio município pelo ressarcimento do dano quantificado, foi atribuída a conduta de, na condição de prefeito, não ter tomado as medidas devidas com vistas ao ressarcimento dos salários e encargos do servidor previstas em lei (citação à peça 4).

4. Em síntese, a decisão atacada, no que concerne ao responsável em questão, deliberou por julgar irregulares as contas de sua responsabilidade, com fundamento no art. 16, inciso III, “b”, da Lei n.º 8.443/1992, deixando, todavia, de aplicar-lhe a multa prevista no art. 58, inciso I, c/c o art. 19, parágrafo único, da mesma Lei. Entendeu o relator *a quo* que, não obstante a irregularidade perpetrada, a atribuição do débito e própria reprimenda sancionatória não deveriam incidir sobre o responsável no caso concreto, por ele ter adotado medidas para evitar a situação de inadimplência do município, ao requerer o parcelamento da dívida junto à Procuradoria Federal no Ceará, bem como por ter iniciado o correspondente pagamento.

5. A instrução da Serur sustenta, em síntese, que a irregularidade atribuída ao responsável não foi elidida e que o fato de o Tribunal ter deixado de aplicar a multa não converte automaticamente o juízo da gestão para a regularidade com ressalva, considerando-se, inclusive, que o posicionamento adotado encontra aderência em esparsa jurisprudência do Tribunal (peça 39, corroborada pelas instâncias superiores – peças 40 e 41).

6. Com efeito, há construção jurisprudencial no mesmo sentido da decisão vergastada. Não obstante, com as devidas vênias, este posicionamento, além de se distanciar da consagrada jurisprudência do Tribunal, não reflete, a nosso ver, o sentido teleológico do sistema de julgamento de contas, estabelecido no rito de decisões em processo de contas, em especial por intermédio dos arts. 10 a 20, da Lei n.º 8.443/1992.

7. Se nos atentarmos especialmente nos preceitos do art. 16, inciso III, e 19, parágrafo único, da Lei n.º 8.443/1992, conclui-se que a Lei Orgânica, ao preordenar a aplicação de multa específica (art. 58, inciso I, da mesma Lei), confere uma lógica inerente ao julgamento de contas irregulares, sem a atribuição de débito, que tem por base duas consequências jurídicas sinérgicas: o julgamento de mérito pela irregularidade das contas (cuja conduta do gestor há de subsumir a alguma(s) das hipóteses previstas no mencionado inciso III ou no § 1.º do art. 16) e a aplicação de multa (sanção em sentido estrito).

8. Trata-se, pois, de um modelo normativo que orienta e determina que a gestão irregular, além de ser declarada como tal, deve ser sancionada com a multa específica (com valor limite de aplicação estatuído em lei). Em regra, a incidência da sanção somente será afastada quando, precedentemente ao julgamento das contas, o mesmo fato impugnado já tiver sido apenado em processo conexo às contas, haja vista a vedação ao *bis in idem*, bem como, evidentemente, se tiver ocorrido a extinção da punibilidade ou a prescrição da pretensão punitiva.

9. É a multa específica da gestão de contas sem débito (tipificada art. 58, inciso I, da LOTCU) que distingue, efetivamente, os gestores faltosos dos demais, razão por que não será concedida àqueles quitação. Em outras palavras, se não há suporte fático para a incidência da sanção, não haveria igualmente fundamento para declarar as respectivas contas irregulares.

10. Significa dizer que, se determinado fato ou o conjunto da gestão não se revela censurável pela via sancionatória, a mácula que paira sobre as contas encontra-se no campo das ressalvas (falhas ou impropriedades). Quanto a este aspecto é de se deduzir, por conseguinte, que a decisão vergastada mereceria reparos e, na medida em que, em sede recursal, incide o princípio “*no reformatio in pejus*”, o recurso poderia vir a ser provido, de sorte a afastar o julgamento pela irregularidade das contas, enquanto incompatível, na situação concreta, com o sistema de decisões em processos de contas, rito estabelecido na LOTCU.

11. Ademais, há ainda no campo dos fatos alguns aspectos que, a nosso ver, atenuam a gravidade da conduta imputada ao responsável, senão vejamos.

12. Muito embora se reconheça a ausência de pagamentos de salários e encargos do servidor cedido à municipalidade, durante o período de agosto de 2005 a julho de 2007, há de se verificar que, neste interregno, o Município, sob a gestão do ora recorrente, realizou voluntariamente o reembolso parcial de quantia considerável (peça 12), o que importa reconhecer que, a despeito das conhecidas limitações financeiras dos municípios em geral, a gestão municipal, ainda que parcialmente, procurou cumprir a obrigação inerente à cessão em causa.

13. Apenas para contextualizar, é oportuno destacar que, no passado, a Corte de Contas entendera que, nas situações em que não havia indicação de que o gestor do órgão da entidade federada cessionária atuara com intenção deliberada de causar prejuízo ao erário federal, afastada estaria sua responsabilidade. Em casos tais, o Tribunal deliberava por arquivar o feito, sem julgamento de mérito, ante a ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo (v.g., Decisões de n.ºs 45/97-1.ª Câmara e 171/98 e 235/1999-2.ª Câmara).

14. Em que pese a jurisprudência do Tribunal ter evoluído no sentido de a situação propiciar o desenvolvimento válido e regular do processo, de forma alcançar em sede do juízo de contas especiais, em tese, a responsabilidade do gestor do ente beneficiado, da pessoa jurídica do cessionário e, até mesmo dos responsáveis pela cessão (órgão cedente), impõe-se, em todos os casos, minuciosa ponderação acerca da conduta do gestor e das particularidades da gestão em cada caso concreto.

15. Na situação sob exame, além de não ser possível afirmar categoricamente que o responsável tenha agido deliberadamente para causar prejuízo ao órgão cedente, ressaem duas ações concretas do próprio responsável voltadas para o ressarcimento: a primeira, como já consignado, por meio de reembolso parcial de valores durante o período de cessão; a segunda, por intermédio de parcelamento da dívida requerido e consolidado junto ao representante jurídico da entidade cedente, o que inclusive fundamentou, em sede do juízo *a quo*, a não-incidência da respectiva sanção. Neste ensejo, verifica-se que, embora extemporânea à vigência da cessão, esta última operação foi realizada em 11/12/2012 (peça 11), sendo, portanto, precedente à própria citação realizado pelo Tribunal, a qual foi recebida pelo responsável em 17/10/2013 (peça 5).

16. Por fim, verifica-se que, ao contrário de algumas experiências em que a falta da contraprestação do reembolso persiste por diversos anos, a cessão em causa perdurou por apenas dois anos, o que relativamente reduz a materialidade do objeto desta tomada de contas especial.

17. Assim, tendo em vista as considerações sobre a inadequação do julgado ao sistema normativo das decisões em processo de contas, bem como as circunstâncias atenuantes ora expostas, o presente recurso de reconsideração merece ser provido, de sorte que seja afastada a sucumbência

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Ministério Público

imposta ao recorrente e seja modificado o julgamento de mérito das respectivas contas para regulares com ressalva.

18. Diante do exposto, com as vênias da Secretaria de Recursos, esta representante do Ministério Público diverge do encaminhamento sugerido (peças 39/41), e propõe que se conheça do presente recurso de reconsideração para, no mérito, dar a ele provimento, de forma a expungir o teor do item 9.3 do Acórdão n.º 7326/2014-2.^a Câmara, julgando-se, por conseguinte, regulares com ressalva as respectivas contas, dando-se quitação ao responsável, na forma dos arts. 16, inciso II, e 18, da Lei n.º 8.443/1992.

Ministério Público, 04 de abril de 2016.

Cristina Machado da Costa e Silva
Subprocuradora-Geral