

GRUPO II – CLASSE I – Segunda Câmara

TC 011.256/2013-3

Natureza: Recurso de Reconsideração.

Entidade: Município de Limoeiro do Norte – CE.

Recorrente: João Dilmar da Silva (041.258.433-68).

Representação legal: João Batista Freitas de Alencar (OAB/CE 4.972).

**SUMÁRIO: RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. AUSÊNCIA DE RESSARCIMENTO DOS SALÁRIOS E ENCARGOS DE SERVIDOR CEDIDO À MUNICIPALIDADE. EXISTÊNCIA DE ATENUANTES NA CONDUTA DO GESTOR. JULGAMENTO PELA IRREGULARIDADE DAS CONTAS SEM CONDENÇÃO EM DÉBITO OU APLICAÇÃO DE MULTA. CONSIDERAÇÃO DAS MESMAS ATENUANTES NO EXAME DA GESTÃO DO RESPONSÁVEL. PROVIMENTO DO RECURSO PARA AFASTAR A IRREGULARIDADE DAS CONTAS.**

## RELATÓRIO

Adoto como relatório a manifestação nestes autos da Secretaria de Recursos (peça 39) transcrita abaixo, que contou com o aval do titular do corpo diretivo daquela unidade especializada (peça 40 e 41):

### INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de recurso de reconsideração (peça 31) interposto por João Dilmar da Silva, ex-prefeito de Limoeiro do Norte/CE, contra o Acórdão 7.326/2014-TCU-2ª Câmara (peça 23).

1.1. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor (destaque para os itens impugnados): ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão da Segunda Câmara, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. considerar revel o município de Limoeiro do Norte/CE, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992;

9.2. acolher parcialmente as alegações de defesa do Sr. João Dilmar da Silva;

9.3. **julgar irregulares as contas do Sr. João Dilmar da Silva, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “b”, 19, caput, e 23, inciso III, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992;**

9.4. **julgar irregulares as contas do município de Limoeiro do Norte/CE, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “c”, 19, caput, e 23, inciso III, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, para condená-lo ao pagamento das importâncias a seguir discriminadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados desde as datas especificadas até a data da efetiva quitação, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze dias), a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal, nos termos do art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU, o recolhimento das quantias aos cofres do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas, abatendo-se o**

montante já restituído, em 29/11/2006, de R\$ 20.756,13 (vinte mil, setecentos e cinquenta e seis reais e treze centavos):

Valor em (R\$)	Data da ocorrência
4.887,97	18/7/2007
6.675,29	18/6/2007
4.887,97	18/5/2007
4.887,97	18/4/2007
4.887,97	18/3/2007
4.944,51	18/2/2007
4.497,63	18/1/2007
3.876,45	24/12/2006
5.298,41	24/11/2006
3.428,88	24/10/2006
3.428,88	24/9/2006
3.876,88	24/8/2006
3.428,88	24/7/2006
4.231,07	24/6/2006
2.865,28	24/5/2006
2.865,28	24/4/2006
2.865,28	24/3/2006
2.865,28	24/2/2006
2.865,28	24/1/2006
3.252,98	24/12/2005
5.596,87	24/11/2005
2.865,28	24/10/2005
2.865,28	24/9/2005
6.175,72	24/8/2005

9.5. autorizar, desde já, caso requerido, o parcelamento da dívida constante deste Acórdão em até 36 (trinta e seis) parcelas, nos termos do art. 26 da Lei nº 8.443, de 1992, c/c o art. 217, §§ 1º e 2º, do Regimento Interno do TCU, informando o responsável de que incidirão sobre cada parcela os correspondentes acréscimos legais e de que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor; e

9.6. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443, de 1992, a cobrança judicial da dívida constante deste Acórdão, caso não atendida a notificação.

9.7. enviar cópia deste Acórdão, assim como do Relatório e do Voto que o fundamenta, à Procuradoria da República no Estado do Ceará, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei nº 8.443, de 1992.

## HISTÓRICO

1.2. Em exame de tomada de contas especial instaurada pelo Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (Dnocs) em desfavor do Sr. João Dilmar da Silva, ex-prefeito do município de Limoeiro do Norte/CE (gestão 2005-2008), em face do não ressarcimento aos cofres do Departamento de despesas com pessoal cedido pelo Dnocs à referida municipalidade.

1.3. O débito originou-se do prejuízo causado ao caixa do Dnocs em virtude do não reembolso da remuneração e encargos de servidor cedido ao Município, com ônus para a cessionária, conforme art. 93, § 1º, da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, no período de julho de 2005 a julho de 2007.

1.4. A unidade técnica de origem (peças 16-28) emitiu parecer no sentido de que eventual condenação em débito do Município por parte do TCU restaria prejudicada, uma vez que já há processo judicial em fase de execução, com vistas à restituição dos valores relativos ao

ressarcimento de despesas com a cessão do servidor federal (peças 16-18), pugnando pelo julgamento das contas do ex-gestor pela irregularidade e imputação de multa individual.

1.5. O Relator do feito, Ministro André Luís de Carvalho, acompanhando parcialmente o parecer do Ministério Público especializado (peça 22), manifestou-se pela imputação de débito ao Município de Limoeiro do Norte/CE (peça 25), mesmo havendo processo de execução em trâmite na Justiça Federal, com o mesmo objeto, sendo que, uma vez que o Município já tenha efetuado o recolhimento da totalidade dos valores, poderá requerer a quitação da dívida em ambas as instâncias.

1.6. O Relator dispensou, entretanto, a aplicação de multa ao Sr. João Dilmar da Silva, porquanto tão logo instado a quitar o débito, adotou medidas com vistas a evitar a situação de inadimplência do Município, tendo efetuado o pedido de parcelamento da dívida junto à Procuradoria Federal no Estado do Ceará, bem como promovido o recolhimento da quantia de R\$ 20.756,13, em 29/11/2006, aos cofres do Dnocs, no que foi acompanhado pelo Tribunal, consoante o Acórdão vergastado (peça 23).

1.7. O Ministro Relator do Acórdão vergastado, André Luís de Carvalho, acompanhou as conclusões do auditor federal da Secex/CE (peça 24), complementadas pelo Ministério Público de Contas (peça 27), para excluir a responsabilidade da empresa contratada, bem como julgar irregulares das contas do Sr. Jorge Stênio, condenando-o ao recolhimento do débito apurado bem como ao pagamento de multa.

1.8. Irresignado, o ex-prefeito interpõe recurso de reconsideração (peça 31), o qual se passa a analisar.

#### **EXAME DE ADMISSIBILIDADE**

1.9. O Exmo. Ministro-Relator Vital do Rêgo admitiu o recurso de reconsideração (peça 34), considerando preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos nos artigos 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992, c/c o artigo 285 do RI/TCU, consoante o parecer de admissibilidade lavrado pela Serur (peça 32), com a suspensão dos efeitos do item 9.3 do Acórdão 7.326/2014-TCU-2ª Câmara (peça 23).

1.10. Foram ainda expedidos ofícios de comunicação à Prefeitura de Limoeiro do Norte/CE e ao representante legal do recorrente, dando conta do efeito suspensivo do presente recurso, conforme peças 35-38.

#### **EXAME DE MÉRITO**

##### **2. Delimitação**

2.1. Constitui objeto do presente recurso definir se houve ou não o reconhecimento, no processo, da ausência de irregularidades na conduta do gestor, para ensejar alteração no encaminhamento pela regularidade das contas.

##### **3. Da conduta do recorrente e da irregularidade das contas**

3.1. O recorrente João Dilmar da Silva insurge-se contra o julgamento de suas contas pela irregularidade, uma vez que teria tido reconhecida sua isenção de responsabilidade nas contas, no momento em que o Tribunal deixou de aplicar-lhe multa (peça 31, p. 1-3). Além disso:

a) Assevera que, conforme já pontuado em sede de razões de justificativa, providenciou, junto à Procuradoria Federal do Dnocs, o parcelamento do débito, o qual foi regularmente formalizado, tendo ele quitado imediatamente a primeira parcela (peça 31, p. 1-2).

b) Defende que o referido parcelamento retirar-lhe-ia qualquer responsabilidade pelo débito gerado, uma vez que tal formalização se deu antes do julgamento da tomada de contas especial pelo TCU (peça 31, p. 2).

c) Reconhece que a imputação de débito ao Município, beneficiário dos serviços do servidor cedido, foi adequada, entretanto, o Acórdão que julgou suas contas merece reforma, ante a ausência

de aplicação de qualquer penalidade, e reproduz o conteúdo do art. 19 da Lei 8.443/1992 (peça 31, p. 2).

d) Afirma que o parcelamento do débito não foi honrado pelo gestor sucessor, nem pelo Município, e que não poderia ser apenado com a irregularidade de suas contas, uma vez que regularizou o débito ao promover seu parcelamento e pagamento da primeira parcela, que era de sua responsabilidade (peça 31, p. 2-3).

Análise:

3.2. Convém anotar que a irregularidade perpetrada, relativa ao não reembolso da remuneração e encargos do servidor Gilson Freire Bezerra, matrícula Siape nº 732015, cedido pelo Dnocs à Prefeitura de Limoeiro do Norte/CE, não foi convalidada pelo parcelamento do débito, uma vez que tal medida só se deu em virtude de o defendente ter sido instado a quitar a dívida.

3.3. Acrescente-se a esse fato que, por meio de diversos ofícios mensalmente encaminhados à Prefeitura, o Dnocs solicitou ao Sr. João Dilmar da Silva, recorrente, o ressarcimento das despesas referentes à remuneração e encargos do referido servidor, cedido durante os meses de julho/2005 a julho/2007 (peça 1, p. 10-52 e 56-58), obrigando o Órgão a solicitar o retorno imediato do servidor cedido com ônus para o destino (peça 1, p. 54).

3.4. Tal circunstância obrigou a Procuradoria Federal junto ao Dnocs a emitir parecer jurídico alertando ao Departamento sobre a necessidade de adotar medidas administrativas e judiciais para a cobrança dos valores (peça 1, p. 62-64). Entretanto, nem mesmo após a instauração da TCE, e a consequente notificação do ex-prefeito (peça 1, p. 66), não houve apresentação de justificativas ou recolhimento do débito.

3.5. Não obstante, pugnano o Tribunal pela observância do devido processo legal em seu sentido material ou substantivo, vertido nos brocardos da proporcionalidade e razoabilidade, resolveu afastar a cominação de multa ao gestor, autorizada pelo art. 16, III, “b”, em penhor da iniciativa, ainda que tardia, e disposição do defendente em quitar o débito ao qual deu causa.

3.6. Desse modo, não há que se falar em afastamento da irregularidade, mas tão só no afastamento da aplicação da multa, já que o débito remanescente foi regularmente imputado à municipalidade, que se beneficiou dos serviços do profissional cedido graciosamente, conforme jurisprudência assente nesta Corte.

3.7. Esta Corte, em não poucas oportunidades, debruçou-se sobre casos em que a irregularidade cometida pelos responsáveis restou evidente, ficando a penalidade afastada em virtude ou de quitação do débito, ou de atos do responsável que demonstraram boa-vontade e o desejo de corrigenda do agente, o que não implicou, contudo, no afastamento do ato irregular, que permaneceu como tal. Nesse sentido, o Acórdão 948/2007-TCU-Plenário consignou no relatório que que antecedeu ao *decisum*:

21.4.2 Quanto à infringência ao art. 9º da Lei 8.666/93, entende-se que esta decorre do fato de que a Núcleo Engenharia Ltda. reformulou o projeto básico sob contratação da Construtora Jurema Ltda. e não da Administração. Assim, criou-se um vínculo entre ambas, que impossibilita a Núcleo Engenharia Ltda. de fiscalizar a sua ex-contratante (na reformulação do projeto básico), por infringir os princípios da impessoalidade e da moralidade, visto estar presente a possibilidade de favorecimento à contratada. Basta existir a possibilidade de favorecimento à contratada para que a situação se enquadre na proibição do art. 9º, inciso II, da Lei nº 8.666/93.

21.4.3 Assim, considera-se procedente a irregularidade em comento, entretanto, devido à suspensão tempestiva da Tomada de Preços N.º 07/2005 determinada no Acórdão N.º 777/2006-Plenário, entende-se desnecessária a aplicação de multa.

21.5. Conclusão

21.5.1 Ante o exposto, **conclui-se por manter a irregularidade, sem multa para o Presidente e demais Membros da Comissão de Licitação**, porém com determinação à Secretaria de Infraestrutura do Estado do Piauí, que exclua a empresa Núcleo Engenharia Ltda. do rol de habilitados da Tomada de Preços n.º 007/2005. (Grifos acrescidos)

3.8. Na mesma vertente seguiu o Acórdão 1.404/2015-TCU-1ª Câmara: Em relação ao único gestor que permanece vivo, Sr. Francisco Campos de Oliveira, revel nestes autos, entende ser em princípio cabível a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei n.º 8.443/92 mas, considerando o longo decurso de tempo desde o conhecimento das irregularidades pelo Tribunal, bem como o fato de que o débito apurado já foi quitado, propugna pela irregularidade das contas, sem aplicação de multa, proposta esta que estende ao Sr. Gilton Andrade Santos, que faleceu após a apresentação das alegações de defesa.

3.9. Destaque-se, por fim, que apesar de a Lei Orgânica deste Tribunal não prever expressamente a hipótese de julgamento pela irregularidade sem débito ou multa, o encaminhamento dado pelo Relator e pela 2ª Câmara baseou-se em construção jurisprudencial.

3.10. Diante do exposto, pugna-se pela manutenção do julgado nos exatos termos em que prolatado, propondo-se o conhecimento e não provimento do presente recurso de reconsideração.

## CONCLUSÃO

4. Das análises anteriores, conclui-se não ter havido, no processo, reconhecimento da ausência de irregularidades na conduta do gestor, motivo pelo qual deverá ser mantida a chancela de irregularidade de suas contas, com base em construção jurisprudencial

## PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

5. Ante o exposto, submete-se à consideração superior a presente análise do recurso de reconsideração interposto pelo Sr. João Dilmar da Silva contra o Acórdão 7.326/2014-TCU-2ª Câmara, propondo-se, com fundamento no art. 33 da Lei 8.443/1992:

- a) conhecer do recurso e, no mérito, negar-lhe provimento.
- b) dar ciência desta de liberação ao responsável, à Procuradoria da República no Estado do Ceará e interessados, bem como aos Órgãos cientificados do Acórdão recorrido.

2. A representante do Ministério Público junto a este Tribunal, Dra. Cristina Machado da Costa e Silva, discordou da proposta de encaminhamento sugerida, conforme manifestação a seguir transcrita (peça 42):

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-2ª 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 dessumir, 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 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.

É o relatório.