

TC - 028.893/2014-0

Natureza: Tomada de Contas Especial (recurso de reconsideração)

Unidade Jurisdicionada: Município de Guaramiranga/CE

Recorrente: Francisco Ilton Cambé Barrozo (CPF 116.196.943-87)

Advogado: Francisco Carlos Machado da Ponte (OAB/CE 13.679); procuração à peça 13

Sumário: Tomada de contas especial. Convênio. Ausência de prestação de contas. Débito. Multa. Recurso de reconsideração. As ações de ressarcimento ao erário são imprescritíveis, com fundamento no artigo 37, §5.º da Constituição Federal, conforme a jurisprudência majoritária do TCU e do STF. Dificuldade em constatar a efetiva execução do objeto e o nexo entre recursos transferidos e despesas. Responsabilidade pela ausência das contas não possui natureza objetiva. Aplicação de multas pelo TCU. Considerações. Não Provimento.

INTRODUÇÃO

Trata-se de recurso de reconsideração (peça 34), interposto por Francisco Ilton Cambé Barrozo, pelo qual contesta o Acórdão 1472/2016-TCU-2.^a Câmara, prolatado na Sessão Ordinária realizada em 16/2/2016.

2. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

9.1. rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Francisco Ilton Cambé Barrozo;

9.2. julgar irregulares as contas do Sr. Francisco Ilton Cambé Barrozo, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “c”, 19 e 23, III, da Lei 8.443, de 1992, para condená-lo ao pagamento das quantias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas de juros de mora, calculados desde as datas indicadas até o efetivo recolhimento, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento da referida importância aos cofres da Fundação Nacional de Saúde – Funasa, nos termos do art. 23, inciso III, alínea ‘a’, da citada lei c/c o art. 214, inciso III, alínea ‘a’, do Regimento Interno do TCU (RITCU), abatendo-se na ocasião a quantia já ressarcida (R\$ 3.398,42, em 25/5/2011), na forma da legislação em vigor:

DATA DA OCORRÊNCIA	VALOR ORIGINAL (R\$)
27/2/2007	60.000,00
2/3/2007	92.000,00

9.3. aplicar ao Sr. Francisco Ilton Cambé Barrozo multa no valor de R\$ 90.000,00 (noventa mil reais), com fundamento no art. 57 da Lei 8.443, de 1992, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea ‘a’, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente na forma da legislação em vigor;

9.4. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443, de 1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;

9.5. autorizar, se requerido pelo responsável, o pagamento das dívidas constantes deste Acórdão em até 36 parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443, de 1992, c/c o art. 217 do RITCU; e

9.6. encaminhar cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e do Voto que o fundamenta, à Procuradoria da República no Estado do Ceará, nos termos do § 3º, do art. 16, da Lei 8.443, de 1992, c/c o § 7º, do art. 209, do Regimento Interno do TCU, para a adoção das medidas judiciais cabíveis.

HISTÓRICO

3. O presente processo cuidou originalmente de tomada de contas especial instaurada pela Fundação Nacional de Saúde no Estado do Ceará – Funasa/CE em desfavor de Francisco Ilton Cambé Barrozo, ex-prefeito municipal de Guaramiranga/CE entre 2005 e 2008, ante execução apenas parcial do Convênio 2870/2005.

4. O objeto do ajuste consistia inicialmente na construção de 60 módulos sanitários domiciliares, ao custo de R\$ 100.000,00, sendo R\$ 3.000,00 de contrapartida do município (peça 1, p. 45 e peça 3, p. 268). Posteriormente, ao ser aditivado em 18/12/2006, o convênio passou a prever 144 módulos sanitários, ao custo de R\$ 253.200,00, com R\$ 13.200,00 de responsabilidade do conveniente (peça 1, p. 111-115 e p. 157-163). A vigência compreendeu o período de 30/12/2005 a 18/04/2011 (peça 4, p. 1).

5. A Funasa emitiu diversos pareceres acerca da execução do Convênio 2870/2005, como segue: Parecer Técnico, de 18/4/2007 (peça 2, p. 4-10); Relatório de Verificação *in loco* 49/2007, de 27/6/2007 (peça 2, p. 16-26); Parecer Financeiro 347/2007, de 26/7/2007 (peça 2, p. 28-30); Parecer Técnico, de 20/12/2007 (peça 2, p. 40-44); Parecer Financeiro 32/2008, de 12/2/2008 (peça 2, p. 46-48); Parecer Técnico, de 20/6/2008 (peça 2, p. 86-94); Parecer Financeiro 484/2008, de 4/8/2008 (peça 2, p. 96-98); Relatório de Visita Técnica 7, de 28/1/2011 (peça 1, p. 367); Relatório de Visita Técnica, de 18/5/2011 (peça 2, 160-162); Parecer Financeiro 56/2012, de 3/4/2012 (peça 3, p. 12-16) e Parecer Financeiro 232/2012, de 31/10/2012.

6. Esse último, o Parecer Financeiro 232/2012, a partir da premissa da execução física equivalente a 21,52% do objeto conveniado, aprovou com ressalvas a execução financeira no valor de R\$ 54.124,94, e reprovou despesas no total de R\$ 137.875,06. O documento atribuiu responsabilidade ao Sr. Francisco Ilton Cambé Barrozo (peça 3, p. 170-174). O Relatório de Tomada de Contas Especial concluiu no mesmo sentido do pré-citado parecer (peça 3, p. 296-304), bem como, o Relatório de Auditoria 1437/2014, do Controle Interno (peça 3, p. 334-336).

7. No âmbito da Secex/CE, concluiu-se que cabia a citação do Sr. Francisco Ilton Cambé Barrozo, entretanto, pelos valores correspondentes às segunda e terceira parcelas repassadas pela Funasa, a partir das respectivas datas de repasse (peça 6), vez que as conclusões do tomador de contas e do Controle Interno estariam equivocadas quanto ao percentual dos módulos sanitários executado e, em especial, ante a falta de comprovação nos autos do necessário nexo entre recursos do concedente e despesas executadas, consequência da falta de prestação de contas das segunda e terceira parcelas do ajuste.

8. Em consequência, pelo Ofício 0595/2015, de 24/3/2015 (peça 8), foi citado o ex-prefeito, cujas principais alegações apresentadas em sua defesa (peças 10-12) podem ser assim relacionadas: (a) ilegitimidade para figurar no polo passivo do processo por não atuar como ordenador de despesa; (b) responsabilidade do secretário de obras, serviços públicos e urbanismo; (c) não adoção pela Funasa de todas as providências possíveis a fim de obter o ressarcimento dos recursos, em inobservância ao §1º do artigo 3º da IN TCU 56/2007; (d) somente cabia prestar

contas após a transferência de todo o valor previsto, quando não mais era prefeito municipal e (e) incidência de prescrição.

9. Analisando as alegações, a Secex-CE entendeu por rejeitá-las e propôs julgar irregulares as contas do ex-prefeito, imputando-lhe débito equivalente às duas últimas parcelas transferidas pela Funasa, a contar das respectivas datas de origem, além de aplicar-lhe a multa prevista no artigo 57 da Lei Orgânica/TCU (peças 14-16). O Ministério Público/TCU anuiu a essa proposta (peça 17), sugerindo alguns ajustes de forma, o que foi acatado pelo relator **a quo** (peças 19-20), sendo finalmente proferido o Acórdão 1472/2016-TCU-2.^a Câmara ora recorrido.

10. Em seguida o ex-prefeito apresentou embargos de declaração ao citado Acórdão 1472/2016-TCU-2.^a Câmara, os quais foram conhecidos, mas, para cujo mérito foi dado provimento parcial, vez que se considerou necessário esclarecer ao embargante tão somente acerca da não incidência de prescrição para a pretensão punitiva no presente caso (peça 30).

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

11. Em exame preliminar de admissibilidade esta secretaria propôs conhecer o recurso de Francisco Ilton Cambé Barrozo (peças 37-38), suspendendo-se os efeitos dos itens 9.2, 9.3 e 9.4 do Acórdão 1472/2016-TCU-2.^a Câmara, o que foi ratificado por Despacho do Ministro Raimundo Carreiro, o qual acrescentou a atribuição de feito suspensivo ao item 9.1 do aresto (peça 41).

EXAME DE MÉRITO

12. Delimitação do recurso

12.1. Constitui objeto do presente recurso definir se:

- a) houve prescrição da punibilidade;
- b) a IN-TCU 56/2007 foi inobservada;
- c) cabia ao recorrente prestar contas das segunda e terceira parcelas do convênio; e
- d) a multa aplicada foi razoável e proporcional.

Da Prescrição

12.2. No recurso é argumentado que o Supremo Tribunal Federal decidiu, com repercussão geral, pela prescrição quinquenal para o caso de ilícitos civis, conforme o Recurso Extraordinário 669.069.

12.3. Defende que o presente processo teria indicado um “suposto ato ilícito civil de não prestação de contas”, devendo ser aplicado o entendimento do RE 669.069, vez que a última interrupção do prazo teria sido em 14/3/2008 (notificação pela Funasa) e a citação pelo TCU foi em 22/4/2015.

12.4. Entende que deve ser aplicado o Decreto 20.910, de 1932, por reciprocidade, ou seja, com o prazo de cinco anos em favor do cidadão contra a Administração também valendo em sentido contrário.

Análise

12.5. A jurisprudência majoritária do TCU considera o débito imprescritível, em interpretação do artigo 37, §5º da Constituição Federal, amparada na posição do Supremo Tribunal Federal sobre o tema, a exemplo do Mandado de Segurança 26.210/DF.

12.6. Assim, o Acórdão 2079/2008-TCU-Plenário firmou o entendimento no âmbito do tribunal pela imprescritibilidade dos débitos imputados a responsáveis nos processos da corte. E a

Súmula-TCU 282 veio reforçar essa posição, dispondo: “As ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis”.

12.7. Em relação ao Recurso Extraordinário 669.069/MG, no qual foi reconhecida repercussão geral, tratou-se de recurso da União contra decisão do Tribunal Regional Federal da 1.^a Região que confirmara decisão de primeira instância, a qual, por sua vez, extinguiu o processo por incidir o instituto da prescrição.

12.8. No caso, se pretendia o pagamento de indenização por dano causado a veículo de propriedade da União. Na ocasião do julgamento do RE 669.069/MG, por maioria, o Supremo Tribunal Federal fixou a seguinte tese: “É prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil” (rel. Min. Teori Zavascki, DJe de 12/2/2016). Observa-se que a decisão se constitui exceção à ressalva da parte final do parágrafo 5.º, do artigo 37 da Constituição Federal, entretanto, a exceção se aplica aos casos de ilícitos civis, ou seja, situação que em nada se confunde com a execução de convênio entre a União e um particular.

12.9. Sobre esse tema, vale mencionar ponderação do Ministro Benjamin Zymler registrada no voto condutor do Acórdão 1353/2015-TCU-Plenário.

A situação fática examinada no Recurso Extraordinário 669.069/MG mencionado pelos embargantes, em curso perante o Supremo Tribunal Federal, com votação ainda não concluída, é significativamente diversa da examinada nesta tomada de contas especial, pois aqui se examina a responsabilidade contratual originada de atos de gestão, enquanto que o caso concreto examinado pelo STF discute responsabilidade extracontratual e alheia a atos de gestão (acidente de trânsito causador de dano em automóvel de propriedade da União).

13. Da Inobservância da IN-TCU 56/2007

13.1. Nesse tópico do recurso o recorrente aduz a temas diversos, aqui reproduzidos em sua essência.

13.2. O Sr. Francisco afirma que não houve notificação válida na fase interna, pois os avisos de recebimento foram encaminhados para a prefeitura de Guaramiranga/CE e não receberam sua assinatura. Informa que é servidor da Receita Federal do Brasil há muitos anos e poderia ter sido facilmente localizado, ao invés de ser utilizada a notificação por edital.

13.3. Questiona o fato da documentação relacionada à prestação de contas da primeira parcela dos recursos não integrar o processo de contas especiais na Funasa.

13.4. Prossegue que a obrigação de prestar contas existia apenas após o recebimento da última parcela, quando não mais seria prefeito municipal.

Análise

13.5. Acerca da alegada nulidade do processo em razão da ausência de contraditório junto ao órgão instaurador, na denominada fase interna da tomada de contas especial, registra-se que 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. 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, embora não desejável, não enseja nulidade.

13.6. 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, por exemplo, nos Acórdãos 1540/2009-TCU-1ª Câmara, 2329/2006-TCU-2ª Câmara e 2647/2007-TCU-Plenário. Como o responsável foi devidamente citado por este tribunal, não pode alegar cerceamento de defesa pela ausência de oportunidade de ser ouvido na fase interna do processo de contas especial.

13.7. Ademais, a restituição do processo à Funasa não se mostra razoável, vez que as provas que o recorrente afirma que poderia levar àquela autarquia em seu benefício decerto também poderiam ter sido juntadas aos autos do presente processo desde sua citação pela Secex/CE. A alegada dificuldade de reuni-las seriam as mesmas se o processo retornasse ao órgão instaurador.

13.8. E quanto a documentação sobre as contas da primeira parcela não constar dos autos, de fato constitui ausência indesejada, entretanto, o fato não implicou em prejuízo para o recorrente, pois o débito imputado correspondeu aos recursos transferidos ao município a título de segunda e terceira parcelas do convênio.

13.9. Sobre a obrigação de prestar contas o argumento é analisado no tópico a seguir.

14. Da Responsabilidade pela Prestação de Contas

14.1. O recorrente alega que não era o responsável pelo empenho de despesas, autorização de saques bancários e emissão de cheques, cabendo ao secretário de obras fazê-lo. Alude à Lei Municipal 115/2005 e à Portaria 037/2007, da prefeitura, para justificar o argumento de que a responsabilidade pelas despesas do Convênio 2870/2005 era daquele subordinado.

14.2. Acresce que os acórdãos proferidos no processo resultaram em sua culpa objetiva e indaga por que o secretário de obras, além das empresas contratadas não foram chamados a se manifestar nos autos.

14.3. Questiona o débito apurado, vez que os recursos recebidos em sua gestão foram devidamente aplicados, sendo constatada a execução de elevado percentual do objeto conveniado.

14.4. Observa que não tem acesso a documentos da prefeitura, pois o atual prefeito é seu inimigo político.

Análise

14.5. A responsabilidade do ex-prefeito e ora recorrente advém do fato de ter assinado o Convênio 2870/2005 e ter sido o gestor máximo dos recursos, participando, por exemplo, da celebração do ajuste, procedimentos licitatórios e da prestação de contas da primeira parcela. Neste sentido, ato que merece destaque é o recebimento de parte das obras realizadas ainda em 2007 (peça 10, p. 25).

14.6. A Lei Municipal 115/2005 traz em seu artigo quinto a estrutura da secretaria de obras, serviços públicos e urbanismo, denominação criada pela própria norma para a antiga secretaria de obras e urbanismo (peça 10, p. 15-20).

14.7. A citada lei não especifica de forma pormenorizada as atribuições do secretário de obras, serviços públicos e urbanismo, não sendo possível atribuir-lhe, apenas pelo teor da lei, efetiva responsabilidade pela execução do Convênio 2870/2005.

14.8. A propósito, o recorrente apresentou esse mesmo argumento ora em análise em sede da Ação Penal 0011740-40.2011.4.05.8100, com trâmite na Justiça Federal do Ceará, versando sobre suposto crime de responsabilidade (Decreto-Lei 201/67), movida pelo Ministério Público Federal em razão da inexecução parcial do Convênio 1397/2005 (Siafi 555884) celebrado entre o município de Guaramiranga/CE e a Funasa/CE, o qual subscreveu na condição de prefeito municipal. Em sentença proferida no dia 4/03/2013, o juiz federal da 11.ª Vara Federal em Fortaleza assim se manifestou sobre a questão:

33. Outro fundamento utilizado pela defesa, em sede de preliminar, consiste na alegação de ilegitimidade passiva do denunciado, porquanto não era ele o ordenador de despesas do convênio firmado entre o município de Guaramiranga/CE e a FUNASA, atribuindo tal responsabilidade ao então secretário de obras, serviços públicos e urbanismo daquele município, Sr. Aualdo Fontenele de Araújo Júnior, e os responsáveis pela empresa AVLAD Construções e Serviços Ltda. - vencedora do certame que tinha por objeto a execução do mencionado convênio.

34. Ora, ainda que considerada a lei municipal que, segundo a defesa, reorganizou a estrutura administrativa da Prefeitura Municipal de Guaramiranga/CE, considero que o denunciado detinha inquestionável poder gerencial sobre as verbas repassadas pela União, sendo ele, na condição de Prefeito, à época, responsável pelo fiel cumprimento do convênio (cf. Ficha de Identificação do Responsável da FUNASA - fl. 80), tanto que, conforme bem salientou o Parquet Federal, assinou o Plano de Trabalho (fl. 453), o próprio convênio (fl. 484) e seus aditivos (fls. 559 e 586).

14.9. Em resumo, o ex-prefeito não trouxe aos autos elementos de prova sobre a efetiva atuação do secretário de obras, serviços públicos e urbanismo como ordenador de despesas, ou, responsável por alguma irregularidade havida no Convênio 2870/2005. Oportuno observar que foi o ex-prefeito quem defendeu a responsabilidade do secretário de obras de sua gestão. Nesse passo, as instruções do processo realizadas desde então, bem como, os arestos já proferidos tão somente assumiram que tal alegação desprovida de provas não vinha em socorro do Sr. Francisco, como se infere do item 14 do voto que orientou o Acórdão 1472/2016-TCU-2.^a Câmara:

14. Cumpre registrar que não foi apresentado qualquer elemento que confirmasse a prática de atos de gestão por parte do ex-secretário de obras, devendo ser anotado, ainda, que a responsabilidade pela prestação de contas do ajuste é do ex-prefeito, até porque ele assumiu esse encargo ao assinar o referido ajuste.

14.10. Assim, não houve a responsabilização objetiva do ex-prefeito, como argumentado, ainda que o aresto recorrido tenha aludido aos conceitos de culpa **in vigilando** e **in eligendo**. Tal alusão deve ser interpretada apenas como referência a estas possíveis causas - culpas **in vigilando** e **in eligendo** - quando constatada a responsabilidade de subordinados.

14.11. Lembre-se, ainda, que o débito imputado ao Sr. Francisco no presente processo decorre da ausência de prestação de contas para as segunda e terceira parcelas transferidas ao município. Assim, ainda que o secretário de obras eventualmente tenha participado ativamente da execução das despesas, em princípio não se vislumbra de que modo tal fato possa transferir-lhe por si só a responsabilidade pela ausência das contas sobre aqueles recursos.

14.12. Sobre a devolução da totalidade dos recursos relativos às segunda e terceira parcelas transferidas pela Funasa, decorre da ausência das contas, ou seja, não restou possível comprovar sua efetiva utilização, ainda que parcial, como argumentado. Ademais, sem as contas igualmente não resta possível aferir o necessário nexos entre recursos e despesas, ou seja, se os recursos empregados nas obras tiveram origem também nestas duas transferências. Quanto ao percentual de módulos executado, a ausência da prestação de contas dificulta sua efetiva comprovação, como registram os seguintes itens do Parecer do MP/TCU à peça 17:

f) não há questionamentos quanto ao percentual executado e entregue (1^a parcela). Questionam-se os referentes às 2^a e 3^a parcelas, cujos valores foram recebidos e não há indicações de que os serviços foram executados, uma vez que não houve a prestação de contas devida;

(...)

i) não há condições materiais de se analisar se o percentual, supostamente alegado, tem a ver com a contrapartida obrigatória ou se efetivamente com serviços executados em número superior ao previsto. Os elementos de defesa não foram apresentados de forma a possibilitar uma ou outra conclusão e, como tal, não podem ser levados em consideração no

presente exame, o que leva à aceitação *in totum* somente da aprovação da 1ª parcela [peça 2, pp. 86/104 e 112] e à rejeição das demais, como proposto na instrução à peça 6;

14.13. Por sinal, o supracitado parecer do MP/TCU também alude ao argumento do recorrente sobre a imputação de débito às empresas contratadas:

j) também devem ser rejeitadas as suspeitas de apropriação por parte das empresas executoras dos serviços [peça 10, p. 12, item 59], eis que o responsável não logrou apresentar nenhum documento dos pagamentos realizados a licitantes em contraposição aos serviços por elas não executados;

14.14. Assim, a ausência de oitiva do secretário de obras e das empresas contratadas pela municipalidade é decorrência direta da falta de elementos que minimamente justifiquem essa medida. Cabe repisar que a obrigação de comprovar a regular destinação dos recursos geridos em sua gestão é originária do ex-prefeito, e a responsabilidade pelo dano apurado somente poderia ser afastada, ou, mesmo compartilhada com terceiros diante de elementos concretos a justificar a medida pretendida pelo Sr. Francisco.

14.15. Feitas essas considerações, oportuno analisar as manifestações da Funasa acerca da execução do convênio em tela. O Relatório de Visita Técnica 7 (peça 1, p. 367), de 28/1/2011, bem como o Relatório de Visita Técnica 3 (peça 2, p. 160-162), de 18/5/2011, informam que houve a conclusão de 63 (sessenta e três) módulos sanitários, sendo que este último documento consignou a paralisação das obras desde janeiro de 2009, além da existência de 15 (quinze) módulos inacabados. Por sua vez, ainda em 2008 o Parecer Técnico (peça 2, p. 86-94), de 20/6/2008, e o Parecer Financeiro 484/2008 (peça 2, p. 96-98), de 4/8/2008, concluíram pelas regulares execuções física e financeira da primeira parcela, com a construção de 24 (vinte e quatro) módulos sanitários.

14.16. Ora, se a última vistoria da Funasa, já em 2011, identificou a conclusão de 63 (sessenta e três) módulos, além de haver sido iniciada a construção de outros 15 (quinze), e que as obras estavam paralisadas desde 2009, quando do início da nova gestão na prefeitura, conclui-se que ao menos mais 39 (trinta e nove) módulos além daqueles 24 (vinte e quatro) iniciais foram terminados ainda na gestão do recorrente.

14.17. O fato poderia ensejar, em princípio, o abatimento proporcional do débito imputado ao recorrente. Todavia, a ausência de prestação de contas impede seja verificado o necessário nexo entre recursos e despesas, como já observado pela unidade técnica de origem. É o que estabelece a pacífica jurisprudência do TCU sobre o tema (v.g Acórdãos 3005/2016 e 2871/2016, ambos do Plenário, e 8800/2016, 12472/2016 e 13239/2016, todos da Segunda Câmara).

14.18. A propósito, neste ponto cabe analisar o argumento de que não incumbia ao recorrente a prestação de contas final do Convênio 2870/2005. A vigência do ajuste foi até 18/04/2011, ou seja, já na gestão do prefeito sucessor do Sr. Francisco. Neste sentido, cabia formalmente ao sucessor prestar as contas finais, como previsto no parágrafo quinto do artigo 28 da Instrução Normativa - STN 1/1997, o qual estabelece que a prestação de contas final deve ser apresentada ao órgão concedente até a data de encerramento da vigência do convênio. A leitura desse normativo conduz à interpretação de que a obrigação de prestar contas cabe ao prefeito que estiver em exercício naquele momento. O artigo 71, inciso II, da Constituição Federal, bem como o artigo 8º da Lei 8.443/1992 e o artigo 84 do Decreto-Lei 200/1967 também conferem fundamentação legal a esse entendimento.

14.19. É fato que a responsabilidade por cada parcela dos recursos gerida deve ser atribuída ordinariamente ao respectivo gestor, entretanto, as evidências sobre eventuais irregularidades devem advir *a priori* justamente da prestação de contas. E, nessa linha, entende-se, a omissão quanto ao dever formal de prestar contas do convênio por aquele obrigado a fazê-lo em vista do prazo para esse mister coincidir com a vigência de seu mandato não deve transferir automática e necessariamente para outros gestores a responsabilidade pelos recursos por estes geridos, a menos que reste minimamente comprovado que estes próprios contribuíram para a impossibilidade das

contas serem elaboradas e apresentadas por aquele outro. Dito de outro modo, a gravidade da omissão quanto à prestação formal das contas, entende-se, deve atrair ordinariamente para o gestor omissor a responsabilidade pela restituição dos recursos, a menos que as circunstâncias do caso concreto indiquem outro e mais justo deslinde.

14.20. Nessa linha, a Súmula-TCU 230 estabelece a necessidade do prefeito sucessor de prestar contas quando o antecessor não o tiver feito, ou, que na impossibilidade de fazê-lo adote medidas legais para o resguardo do patrimônio público.

14.21. No presente caso, a obrigação de apresentar às contas à Funasa era do Sr. Luis Eduardo Viana Vieira (peça 2, p. 128). Em ação de ressarcimento contra o ora recorrente, o município conveniente alegou que cabia formalmente ao Sr. Francisco prestar contas finais dos recursos transferidos à municipalidade, além de não possuir condições materiais de fazê-lo, pois a nova gestão teria encontrado a prefeitura “completamente saqueada de (...) documentos e bens” (peça 2, p. 130 a 138).

14.22. As contas finais, como visto, cabiam ao novo prefeito. Ainda, a alegação de falta de condições por si só não se presta a comprovar a impossibilidade de prestar contas, vez que, por exemplo, poderia ser acionada a Funasa a fim de encaminhar a documentação que detinha sobre o ajuste, bem como, a empresa contratada para as obras (Acórdão 2475/2015-1.^a Câmara).

Acórdão 2228/2014-Plenário

Quando o prefeito antecessor comprova ter disponibilizado ao sucessor os documentos hábeis à elaboração e à entrega tempestiva da prestação de contas de recursos federais recebidos, cabe ao segundo essa responsabilidade, visto que tem as condições necessárias e o dever de apresentá-las. Nessa situação, não prospera a tentativa de o sucessor se valer da exclusão de responsabilidade prevista na Súmula TCU 230, consistente na adoção de medidas legais contra o antecessor pela não apresentação das contas. (cf. Jurisprudência Seleccionada/site TCU)

14.23. No entanto, o chamamento do Sr. Luis Eduardo aos autos requereria a reforma do aresto recorrido e o retorno do processo à unidade de origem, em detrimento da celeridade e racionalidades processuais. E quanto ao ora recorrente, na hipótese de eventual futura ação judicial de execução lastreada em acórdão condenatório do TCU, poderá valer-se de ação regressiva contra o ocupante do cargo de prefeito municipal que lhe sucedeu.

14.24. De outro turno, a identificação do efetivo gestor dos recursos também é critério adotado pela jurisprudência do tribunal a fim de imputação de responsabilidade (v.g. Acórdãos 6402/2015-2.^a Câmara, 665/2016-1.^a Câmara e 1140/2014-2.^a Câmara). No caso em exame, a totalidade dos R\$ 192.000,00 transferidos pela Funasa foi sacada ainda na gestão do recorrente embora não se possa afirmar que a integralidade dos recursos tenha sido utilizada na construção dos 63 (sessenta e três) módulos sanitários encontrados pela Funasa em 2011. E justamente tal dificuldade, acrescida da ausência de contas, o aresto combatido considerou que o recorrente foi o gestor da integralidade dos recursos sacados em sua gestão.

14.25. Por fim, quanto a dificuldade de obter documentos junto à prefeitura, a qual passou a ser dirigida por inimigo político do recorrente, tem-se que dificuldades derivadas de ordem política ou de eventual cerceamento de defesa, se não resolvidas com a administração municipal, devem por meio de ação apropriada ao caso ser levadas ao conhecimento do poder judiciário. Não cabe ao TCU garantir ao responsável o acesso à referida documentação. É nesse sentido a jurisprudência desta corte ao longo do tempo (v.g. Acórdãos 21/2002-1.^a Câmara, 115/2007-2.^a Câmara e 1.322/2007-Plenário e 7847/2016-2.^a Câmara).

15. **Da Multa**

15.1. O recorrente alega que a multa aplicada foi desarrazoada e desproporcional, não existindo explicação para o seu valor. Pretende seja desconsiderada e, caso contrário, reduzida.

Análise

15.2. A multa aplicada no valor de R\$ 90.000,00 (noventa mil reais) corresponde a cerca de 60% (sessenta por cento) do débito total de R\$ 152.000,00 (cento e cinquenta e dois mil reais) em valor original, e teve por fundamento o artigo 57 da Lei Orgânica/TCU.

15.3. O dispositivo prevê que a condenação em débito pode gerar a aplicação de multa no valor de até 100% (cem por cento) do valor atualizado do dano causado ao erário.

15.4. Nesse passo, por essa perspectiva objetiva, o percentual de 60% do valor original do débito não se mostra desarrazoado, embora em valor absoluto a multa contestada se afigure de elevado valor para a pessoa física que tenha como principal atividade o exercício de cargo público, como alegado.

15.5. De todo modo, pela processualística adotada no TCU, não cabe formular em fase instrutória do processo, no âmbito das unidades técnicas, alguma proposta sobre o valor das multas.

15.6. Por fim, acerca da alegada ausência de justificativa para a fixação da multa, oportuno transcrever, respectivamente, os seguintes excerto da proposta de deliberação que conduziu o Acórdão 6585/2009-TCU-2.^a Câmara e do Voto que orientou o Acórdão 9402/2015-TCU-2.^a Câmara:

Proposta de Deliberação

32. A possibilidade de aplicação de multa pela Corte de Contas possui previsão legal, a teor do que estabelecem os art. 57 e 58 da Lei nº 8.443, de 1992, e o quantum correspondente à sanção a ser aplicada decorre do julgamento da Corte em face da conduta do gestor a quem é atribuída alguma irregularidade com o trato da coisa pública.

33. Identificada a irregularidade, o Relator formula proposta, balizado em análise que considera, dentre outros aspectos, a natureza da irregularidade e a conformidade entre a atuação do responsável em face do comportamento que lhe é determinado pela lei, submetendo sua proposta ao escrutínio do Colegiado, a quem compete a última palavra sobre o assunto.

34. A dosimetria na aplicação de sanções por parte do TCU é procedimento tomado de certa discricionariedade, como bem externou o Exmo. Ministro-Substituto Lincoln Magalhães da Rocha na condução do Acórdão 557/2006-Plenário:

"11. Em verdade, há uma certa 'discricionariedade' na aplicação das multas por parte do TCU, como, aliás, é fato comum às sanções administrativas. Nesta seara, não há uma tipificação tão estrita como no direito penal, a exemplo. Por conseguinte, pela natureza administrativa que tem, deve o TCU buscar, valorando as circunstâncias fáticas e jurídicas em questão, a exata dosimetria da sanção, atendo-se a um verdadeiro princípio no uso dessa competência, que poderia muito bem ser tratado como da adequação punitiva. Consectário lógico, este Tribunal, tendo em conta, de um lado, essa ausência de tipificação estrita, de outro, a busca pela perfeição sancionatória, deve, sempre que possível, utilizar-se de casos assemelhados para aplicação da pena, de maneira a dar tratamento isonômico a quem se encontre submetido à jurisdição dessa Corte. Nesse sentido, faz bem trazer à lembrança o TC 005.874/2003-5 (Acórdão 1.427/2005 - P)."

35. No entanto, a despeito dessa discricionariedade, o TCU está adstrito, na dosimetria da sanção pecuniária - como disse - aos limites impostos nos caputs dos arts. 57 e 58 da Lei nº 8.443, de 1992, bem como, ainda, à gradação trazida pelos incisos I a VIII do art. 268 do Regimento Interno.

Voto

Trata-se de embargos de declaração opostos pelo Sr. [responsável], ex-prefeito do Município de Pacujá/CE (gestão: 2005-2008) em face do Acórdão 6.041/2015-TCU-2ª Câmara, por meio do qual o TCU julgou irregulares as contas do ora embargante no âmbito do processo de tomada de contas especial que cuidou da não apresentação de documentação exigida para a prestação de contas do Convênio nº 516/2008 [...], promovendo a sua condenação em débito no valor de R\$ 100.000,00 [...], além de aplicar-lhe a multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443, de 1992, no valor de R\$ 40.000,00.

[...]

4. Como visto no Relatório, o embargante questiona suposta omissão em relação à fundamentação que teria levado à fixação da multa.

5. Como se sabe, é pacífico o entendimento de que o juízo de valor a respeito da gravidade das irregularidades não sanadas e da conduta do responsável é que orienta a determinação do valor da multa, assim como o de que há certa discricionariedade na sua estipulação entre os limites fixados legal e regimentalmente (v.g.: Acórdão 1.519/2009, da 1ª Câmara; Acórdãos 6.585/2009 e 3.544/2014, da 2ª Câmara; e Acórdãos 557/2006, 3.083/2010, 123/2014 e 795/2014, do Plenário).

6. Bem se sabe, ainda, que a possibilidade de aplicação de multa pela Corte de Contas possui previsão legal, nos termos dos art. 57 e 58 da Lei nº 8.443, de 1992, e que o quantum correspondente à sanção aplicada decorre do julgamento do TCU, na dosimetria da pena, em face da conduta do gestor responsável pela irregularidade no trato da coisa pública.

7. Assim, identificada a irregularidade, o Relator formula proposta, balizado em análise que considera, dentre outros aspectos, a natureza da irregularidade e a conformidade entre a atuação do responsável em face do comportamento que lhe é determinado pela lei, submetendo a sua proposta à deliberação do Colegiado, a quem compete a última palavra sobre o assunto.

8. De todo modo, a despeito de o Tribunal valorar as circunstâncias fáticas e jurídicas, quando da fixação da sanção, buscando uma maior adequação punitiva, a dosimetria da pena no TCU consiste em procedimento pautado por certa discricionariedade, como, aliás, ocorre nas sanções administrativas em que não se exige a dosimetria objetiva, comum à aplicação das normas de direito penal, destacando-se que no processo de contas não há um rol de agravantes e atenuantes legalmente reconhecido, a fim de possibilitar a alteração objetiva da pena prevista in abstracto.

9. Contudo, a despeito de toda essa discricionariedade, o TCU está adstrito, na dosimetria da sanção pecuniária, aos limites impostos nas cabeças dos arts. 57 e 58 da Lei nº 8.443, de 1992, bem como, ainda, à gradação trazida pelos incisos I a VIII do art. 268 do RITCU.

10. No presente caso concreto, nota-se que a proporcionalidade da multa em relação ao débito decorreu do grau de reprovação das condutas perpetradas pelo ora embargante, de sorte que a multa aplicada no valor de R\$ 40.000,00, que sequer alcançou a metade do valor histórico do débito, decorreu dos fatos indicados na Proposta de Deliberação (do acórdão ora embargado), [...].

CONCLUSÃO

16. Das análises anteriores, conclui-se que:

a) a cobrança de débitos junto à União apurados em sede de tomadas de contas especiais é imprescritível, e a decisão proferida pelo STF no Recurso Extraordinário 669.069 não se aplica ao presente caso, vez que se trata de processo com natureza distinta do caso em exame;

b) não houve inobservância da IN-TCU 56/2007 e eventuais falhas na fase interna da TCE não implicaram em prejuízo ao ex-prefeito e ora recorrente;

c) o aresto recorrido não atribuiu responsabilidade objetiva ao ex-prefeito;



d) cabe ao Sr. Francisco justificar a destinação dos recursos da segunda e terceira parcelas do convênio, vez que foram sacados da conta bancária ainda em sua gestão;

e) as contas finais do Convênio 2780/2005 cabiam ao prefeito sucessor do recorrente, e sua oitiva requereria a reforma do aresto recorrido e o retorno dos autos à unidade de origem;

f) a multa aplicada não se mostra objetivamente desarrazoada e desproporcional em vista dos normativos que a regulam, ainda que de elevado valor para a pessoa física ocupante de cargo público, e sua fixação seguiu os parâmetros usuais, ínsitos à jurisprudência do TCU.

DA PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

17. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se, com fundamento nos artigos 32, I e 33, da Lei 8.443/1992, e artigo 285, do RI/TCU:

a) conhecer do recurso de reconsideração interposto por Francisco Ilton Cambé Barrozo e, no mérito, negar-lhe provimento; e

b) dar conhecimento ao recorrente, à Procuradoria da República no Estado do Ceará e aos demais interessados da deliberação que vier a ser proferida.

TCU/Secretaria de Recursos, em 16/02/2017.

Roberto Orind
Auditor Federal de Controle-Externo, mat. 3833-4.