



TC 033.585/2015-6

**Tipo:** Representação.

**Unidade jurisdicionada:** Conselho Federal de Farmácia.

**Recorrente:** Walter da Silva Jorge João (CPF 028.909.682-00).

**Advogado:** não há.

**Interessado em sustentação oral:** não há.

**Sumário:** Representação. Omissão do Conselho Federal de Farmácia quanto à apuração de irregularidades no Conselho Regional de Farmácia do estado de Rondônia. Acórdão 8196/2018-TCU-1ª Câmara. Determinação. Não comprovação do cumprimento da decisão deste Tribunal. Diligência. Não atendimento. Multa. Pedido de reexame. Argumentos incapazes de alterar o acórdão recorrido. Negativa de provimento.

## INTRODUÇÃO

1. Trata-se de pedido de reexame interposto pelo Sr. Walter da Silva Jorge João, contra o Acórdão 1.187/2021-TCU-1ª Câmara (peça 35).

1.1. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

VISTOS, relatados e discutidos este processo de representação acerca de possível omissão do Conselho Federal de Farmácia (CFF) no dever de apurar irregularidades ocorridas no Conselho Regional de Farmácia do Estado de Rondônia (CRF/RO), referentes às contas dos exercícios de 2012 e 2013, em cumprimento à determinação constante do item 1.8.1 do acórdão 8196/2018-TCU-1ª Câmara.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da 1ª Câmara, ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. considerar descumprida, injustificadamente, a determinação constante do item 1.8.1 do acórdão 8196/2018-TCU- 1ª Câmara;

**9.2. aplicar ao Sr. Walter da Silva Jorge João, com fundamento no art. 58, § 1º, da Lei 8.443/1992 c/c art. 268, VII, do RI/TCU, multa no valor de R\$ 15.000,00 (quinze mil reais), fixando prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal (art. 214, III, “a”, do RI/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;**

**9.3. aplicar ao Sr. Walter da Silva Jorge João, com fundamento no art. 58, IV, da Lei 8.443/1992 c/c art. 268, IV, do RI/TCU, multa no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), fixando prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal (art. 214, III, “a”, do RI/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do**



**Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;**

**9.4. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas;**

9.5. reiterar a determinação constante do item 1.8.1 do acórdão 8196/2018-TCU-1ª Câmara, dirigida ao Conselho Federal de Farmácia, nos termos a seguir reproduzidos, alertando a essa entidade que o descumprimento da referida determinação ensejará a aplicação da multa prevista no art. 58, VII, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 268, VIII, do RI/TCU:

“1.8.1. determinar ao Conselho Federal de Farmácia, com fundamento no art. art. 8º, §1º, da Lei 8.443/1992, e no art. 197, §1º, do RI/TCU, que adote, no prazo de 90 (noventa) dias, providências com vistas à apuração das ocorrências descritas a seguir e a identificação dos responsáveis, alertando para o fato de que diante de fatos ensejadores de tomada de contas especial, a autoridade competente deve adotar, previamente à instauração do processo, medidas administrativas para a caracterização ou elisão do dano:

1.8.1.1. pagamento irregular de diárias e verbas de representação, inclusive a pessoal extraquadro para participar de evento na própria capital (Porto Velho/RO) no exercício de 2012, notadamente relacionado à Sra. Francielli Aparecida Stodulski, esposa do Sr. João Dias de Oliveira Júnior, vice-presidente do CRF/RO à época;

1.8.1.2. aquisição de bem imóvel (terreno) sem o devido processo licitatório, no valor de R\$ 475.000,00, com área total de 1026 m<sup>2</sup>, situado na Rua Almirante Barroso, 3554, Porto Velho/RO;

1.8.1.3. oferecimento de curso de pós-graduação lato sensu (Farmacologia Clínica, Citologia Clínica, entre outros) sem autorização do Ministério da Educação ou de outras instâncias de controle acadêmico;

1.8.1.4. irregularidades no concurso público 1/2011 para fiscal-farmacêutico.”

9.6. enviar cópia desta deliberação ao responsável, ao Conselho Federal de Farmácia e ao Conselho Regional de Farmácia do Estado de Rondônia (grifos acrescidos).

## HISTÓRICO

2. Como histórico, é esclarecedor o seguinte excerto de voto do relator *a quo*:

2. Por meio do acórdão 8196/2018-TCU-1ª Câmara, esta Corte deliberou, na Sessão Ordinária de 31/7/2018, por conhecer da representação em tela, encerrar o processo e arquivar os autos, dando-se ciência da decisão, bem como da instrução da unidade técnica (peça 11), ao representante e ao Conselho Federal de Farmácia, expedindo-se, ainda, as seguintes determinações:

“1.8.1. determinar ao Conselho Federal de Farmácia, com fundamento no art. art. 8º, §1º, da Lei 8.443/1992, e no art. 197, §1º, do RI/TCU, que adote, no prazo de 90 (noventa) dias, providências com vistas à apuração das ocorrências descritas a seguir e a identificação dos responsáveis, alertando para o fato de que diante de fatos ensejadores de tomada de contas especial, a autoridade competente deve adotar, previamente à instauração do processo, medidas administrativas para a caracterização ou elisão do dano:

1.8.1.1. pagamento irregular de diárias e verbas de representação, inclusive a pessoal extraquadro para participar de evento na própria capital (Porto Velho/RO) no exercício de 2012, notadamente relacionado à Sra. Francielli Aparecida Stodulski, esposa do Sr. João Dias de Oliveira Júnior, vice-presidente do CRF/RO à época;

1.8.1.2. aquisição de bem imóvel (terreno) sem o devido processo licitatório, no valor de R\$ 475.000,00, com área total de 1026 m<sup>2</sup>, situado na Rua Almirante Barroso, 3554, Porto Velho/RO;



1.8.1.3. oferecimento de curso de pós-graduação *lato sensu* (Farmacologia Clínica, Citologia Clínica, entre outros) sem autorização do Ministério da Educação ou de outras instâncias de controle acadêmico;

1.8.1.4. irregularidades no concurso público 1/2011 para fiscal-farmacêutico;

1.8.2. encaminhar cópia integral dos presentes autos ao Conselho Federal de Farmácia para adoção das medidas necessárias.”

3. O Conselho Federal de Farmácia foi devidamente notificado (peças 15 e 16), tendo encaminhado a este Tribunal, em resposta, o OF/AUDT/CFF 161/2018, de 11/9/2018 (peça 18).

4. Na ocasião, o Conselho Federal informou a este Tribunal que havia instaurado tomada de contas especial referente à gestão 2012/2013 no CRF/RO, e que o referido processo seria remetido a este Tribunal assim que estivesse concluído.

5. No mesmo expediente, o conselho solicitou prorrogação do prazo fixado no item 1.8.1 do acórdão 8196/2018 -TCU- 1ª Câmara.

6. A verificação do cumprimento do acórdão 8196/2018-TCU-1ª Câmara foi realizada pela então SecexTrabalho, conforme instrução constante da peça 21, onde estão circunstanciados todos os fatos concernentes à presente representação.

7. A unidade instrutiva registrou que efetuou pesquisa no sistema E-TCU e não identificou nenhum processo de tomada de contas especial sob a responsabilidade do CRF/RO.

8. Com vistas a sanar quaisquer dúvidas sobre o cumprimento ou não do item 1.8.1 do acórdão 8196/2018-TCU-1ª Câmara, determinei, por meio do despacho de peça 23, a realização de diligência ao Conselho Federal de Farmácia para que, no prazo improrrogável de 15 (quinze) dias, encaminhasse a esta Corte de Contas a documentação comprobatória do cumprimento do mencionado acórdão, conforme informado, originalmente, pelo referido conselho de fiscalização profissional (peça 18).

9. O CFF não atendeu à diligência, apesar de devidamente notificado (peça 25). Diante desse fato, a SecexTrabalho propõe a aplicação ao responsável da multa prevista no art. 58, IV, da Lei 8.443/1992 (peça 31).

10. Propõe, ainda, a concessão de novo e improrrogável prazo de 30 (trinta) dias, para que o referida entidade apresente os documentos e/ou esclarecimentos necessários para comprovar o cumprimento da determinação contida no item 1.8.1 (e respectivo subitens) do acórdão 8196/2018-TCU-1ª Câmara.

11. Acolho a proposta da unidade instrutiva no sentido de que seja aplicada multa ao presidente do CFF por descumprimento da diligência determinada por meio do ofício 10614/2020-TCU/Seproc (peça 24).

12. Considero, necessário, ademais, aplicar ao responsável, adicionalmente, a multa prevista no art. 58, § 1º, da Lei 8.443/1992, tendo em vista a ausência de comprovação documental, nos prazos fixados por esta Corte de Contas, do cumprimento da determinação constante do subitem 1.8.1 do acórdão 8196/2018-TCU-1ª Câmara.

## **ADMISSIBILIDADE**

3. Reitera-se o exame de admissibilidade realizado pelo Sar/Serur (peça 58), que opinou pelo conhecimento do recurso, nos termos do artigo 48 da Lei 8.443/1992, c/c os artigos 285 e 286, parágrafo único, do RI/TCU, suspendendo-se os efeitos dos subitens 9.2, 9.3 e 9.4 do Acórdão 1.187/2021–TCU–1ª Câmara. O Excelentíssimo Senhor Ministro Benjamin Zymler, mediante despacho de peça 62, concordou com esta unidade técnica.

## **MÉRITO**

### **4. Delimitação**



4.1 Constitui objeto do presente recurso definir se o recorrente apresenta justificativas razoáveis sobre o não atendimento de determinação e de diligência oriundas deste Tribunal.

## 5. Do não atendimento da determinação e da diligência

5.1. O recorrente aduz os seguintes motivos para o descumprimento da determinação e da diligência oriundas do TCU:

5.2. Preliminarmente, o pedido inicial não atendido restou enviado pelos Correios a esta autarquia federal em 27/03/2020, porém, se deu justamente quando do início da pandemia de Covid-19, sendo que, a partir de 17/03/2020, ou seja, dias antes, esta autarquia passou a funcionar, basicamente, em regime de Home Office e, decerto por algum equívoco no protocolo e encaminhamento de documentos digitalizados, bem como na troca de correspondências eletrônicas, o expediente pode ter se perdido dentre outros, observando-se que os procedimentos internos adotados então em regime de urgência ainda estavam na fase de adaptação.

5.3. Contudo, Excelência, o pedido restou oportuna e devidamente atendido quando da remessa do reiterativo ofício por esta egrégia Corte de Contas e, sequencialmente, respondido (mediante o protocolo nº 65.515.287-1), sendo adotados todos os procedimentos devidos no tocante a Tomada de Contas Especial (TCE) do exercício de 2012 junto ao Conselho Regional de Farmácia do estado de Rondônia (CRF/RO), ora concluída, consoante a documentação anexa.

### Análise:

5.4. Antes de encetar a análise deste recurso, vem à baila a doutrina do Ministro Luís Roberto Barroso do STF:

O direito é o domínio da razão, da razão pública, que se projeta na Constituição e nas leis (grifos acrescidos) (*in Sem data venia*: um olhar sobre o Brasil e o mundo. 1ª Ed. Rio de Janeiro: História Real, 2020, p. 196)

5.5. De tal arte, sobre o tema da responsabilização e penalização da recorrente, traz-se à colação o disposto no art. 8º do Novo Código de Processo Civil (Lei 13.105, de 16 de março de 2015):

Art. 8º Ao aplicar o ordenamento jurídico, o juiz atenderá aos fins sociais e às exigências do bem comum, resguardando e promovendo a dignidade da pessoa humana e observando a proporcionalidade, a razoabilidade, a legalidade, a publicidade e a eficiência (grifos acrescidos).

5.6. Acrescente-se o disposto no *caput* do art. 2º da Lei 9.784/1999:

Art. 2º. A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência (grifos acrescidos).

5.7. Para a aferição da razoabilidade da conduta do recorrente, é de rigor considerar a “lógica do razoável” de Luís Recaséns Siches.

5.8. Sobre a “lógica do razoável”, cumpre fazer um breve histórico sobre sua elaboração:

Em 1926, Siches frequentou um curso na Universidade de Viena, com Fritz Scheir, discípulo de Kelsen e Husserl, no qual foi apresentada uma análise de todos os métodos de interpretação, de que se tinha conhecimento, dentre os propostos ao longo da história jurídica. Procurava-se, com essa análise, encontrar os critérios de eleição dos referidos métodos, mas a conclusão resultou decepcionante: não havia nenhuma razão justificada, nem em termos gerais, nem em situações singulares, para preferir-se um método de interpretação em detrimento dos outros. Essa conclusão, ademais, só constatava uma velha realidade: nunca, Jurista algum que tivesse realizado um estudo pluralista de métodos de interpretação conseguira, com razões plausíveis, escolher um dos métodos, por ser o mais correto e repudiar os demais.

Alguns anos antes, prossegue Siches, já Benjamin Cardoso, ao analisar suas experiências jurídicas, procurou saber quais eram os métodos que empregava na interpretação do Direito positivo vigente. E, em termos de grande sinceridade, concluiu que primeiro buscava a solução mais justa e depois se preocupava em encontrar, dentre os métodos de interpretação, o que melhor serviria para justificar suas decisões.

Como superação desses problemas, Recaséns Siches preconiza o emprego de um só método: o da lógica do razoável, definido como uma razão impregnada de pontos de vista estimativos, de critérios de valoração, de pautas axiológicas que, ademais, traz consigo os ensinamentos colhidos da experiência própria e da do próximo, através da história (Lidia Reis de Almeida Prado, *in* Direito, Cidadania e Justiça. Ensaios sobre Lógica, Interpretação, Teoria, Sociologia e Filosofia Jurídicas, 1995, p. 64-65)

5.9. É da pena fluente do jurisconsulto Luís Recaséns Siches:

*“La lógica tradicional pura – en cualquiera de sus manifestaciones –, es el instrumento adecuado para tratar con las ideas puras a priori – tales como los axiomas lógicos, las leyes del silogismo, los principios matemáticos, etc. – y para la aprehensión de los hechos de la naturaleza. Por eso se la suele llamar lógica fisicomatemática.*

(...)

*Ahora bien, la lógica tradicional o físico-matemática no es adecuada para tratar la vida humana ni sus problemas prácticos; por consiguiente, tampoco para los menesteres jurídicos, entre los cuales figura la interpretación del Derecho. Para todo cuanto pertenezca a nuestra humana existencia - incluyendo la práctica del Derecho - hay que emplear un tipo diferente del logos, que tiene tanta dignidad como la lógica tradicional, si es que no es superior a la de ésta: hay que manejar el logos de lo humano, **la lógica de lo razonable**, la cual es razón, tan razón como la lógica lo racional, pero diferente de ésta. La lógica de lo humano o de lo razonable es **una razón impregnada de puntos de vista estimativos, de criterios de valoración, de pautas axiológicas**, que, además, lleva a sus espaldas como aleccionamiento las enseñanzas recibidas de la experiencia, de la experiencia propia y de la experiencia del prójimo, a través de la historia” (grifos acrecidos) (*in* Tratado General de Filosofía del Derecho, Vigésima Edición, México: Editorial Porrúa, 2010, p. 642).*

5.10. Seguindo as pegadas de Recaséns Siches, ensina Luis Gustavo de la Cruz Mallaupoma:

*Recaséns Siches considera que los juristas han cometido un grave error en la teoría y la práctica jurídicas del siglo XIX, por haber querido tratar los contenidos de las normas jurídicas empleando métodos de la lógica tradicional, es decir de la lógica habitualmente llamada matemático-física, deductiva, silogística, sistemática, de la lógica que va desde su fundación en el **Organon** de Aristóteles hasta las lógicas contemporáneas; que si bien esa lógica vale para la matemática, la física y otras ciencias de la naturaleza, es inservible para el tratamiento de los problemas prácticos de conducta humana – domésticos, familiares, económicos, sociales, jurídicos, etc. Ahora bien, esa lógica de “lo racional”, la lógica pura, la lógica matemático física, todas consideradas como lógica tradicional no constituyen la totalidad de la lógica ya que es sólo una parte del logos, hay otra parte del logos – que es tan lógica como la racional pero diferente de ésta – que se denomina el logos de los asuntos humanos o **lógica de lo razonable**. Lo razonable pertenece al campo de la razón con igual o tal vez mejor derecho que lo meramente racional desde el ángulo formalista. Pertenece al reino de la lógica pero es diferente a la lógica de lo racional formalista, en el sentido tradicional es necesario tener en cuenta el campo de lo razonable como otro sector de la razón que también podemos denominar el logos de lo humano. **En síntesis, estamos hablando de la aplicación del logos de lo razonable a la interpretación de normas, a las decisiones administrativas y a las sentencias judiciales, porque en materia de interpretación, debemos trabajar con razones. La lógica de lo razonable es una razón impregnada de puntos de vista estimativos, de criterios de valoración, de pautas axiológicas que además lleva las enseñanzas recibidas de la experiencia propia y de la experiencia del prójimo a través de la historia. Por lo tanto, estamos dentro de un campo lógico, pero no de la lógica de lo racional, sino de la lógica de lo humano o de lo***

*razonable. El problema de la interpretación del Derecho es un problema de lógica material, de lógica de los contenidos y no de lógica formal. Ante cualquier caso, fácil o difícil, hay que proceder razonablemente, percatándonos de la realidad y del sentido de los hechos, comprendiendo las valoraciones en que se inspira el orden jurídico positivo, viendo el propósito de la norma en cuestión y apreciando las valoraciones complementarias que produzca el Juez en armonía con dicho orden jurídico positivo, y, relacionándolos. De ese modo se debe llegar a la solución satisfactoria. Conviene destacar que este movimiento se ha gestado a partir de una Filosofía del Derecho que ha prestado mayor atención a la interpretación judicial (apud Manoel Antônio Teixeira Filho, in Comentários ao novo Código de Processo Civil sob a perspectiva do trabalho: (Lei 13.105, 16 de março de 2015). São Paulo: LTr, 2015, p. 33-34).*

5.11. Assim, vem à baila a doutrina de Alípio Silveira:

“**Recaséns Siches**, ao considerar os vários métodos modernos esboçados nos primeiros capítulos – método teleológico, método histórico-evolutivo ou progressivo, método da ‘vontade da lei’, nos mostra que cada um deles encerra uma parte da verdade, mas que a sua síntese final, em cada caso concreto, será dada pelo ‘**logos do razoável**’. Mal comparando, a operação interpretativa se assemelha à execução de uma partitura musical. Vários são os instrumentos – no caso os métodos de interpretação – mas eles devem formar um conjunto harmônico, sob a batuta do maestro, no caso, o logos do razoável, o qual, como veremos em breve, corresponde à idéia básica do bem comum” (grifos acrescidos) (in *Heremênutica no Direito Brasileiro*, vol. I: São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1968, p. 83).

5.12. É nesse mesmo sentido a doutrina de José Frederico Marques:

Tendo em vista os critérios de justiça, segurança ou oportunidade, o intérprete adotará o método que lhe pareça mais acertado para o caso. Não há sistemas rígidos de interpretação. O entendimento mais razoável é o que deve prevalecer, pouco importando que tenha sido deduzido da interpretação exegética, da sistemática ou da teleológica. **O logos del razonable**, como destaca **RECASÉNS SICHES**, é que deve orientar o intérprete, visto que na aplicação do direito não se depara com a uniformidade lógica do raciocínio matemático e sim com a flexibilidade ou compreensão razoável a norma do *ius scriptum*. Com essa orientação pautou-se precedente do Superior Tribunal de Justiça, em cuja mente oficial se assentou que “a melhor interpretação da lei é a que se preocupa com a solução justa, não podendo o seu aplicador esquecer que o rigorismo na exegese dos textos legais pode levar a injustiças” (grifos acrescidos) (apud Mauro Schiavi, in *Manual de Direito Processual do Trabalho*, 4ª Ed., São Paulo: LTr, 2011, p. 120)

5.13. De mais a mais, ensina José Antônio Ribeiro de Oliveira Silva:

Em conclusão, **Recaséns Siches** propõe que “a única proposição válida que pode ser emitida sobre a interpretação é a de que o juiz, em todos os casos, deve interpretar a lei precisamente do modo que conduza à solução mais justa para resolver o problema apresentado à sua jurisdição”. De modo que o exercício do **logos de lo razonable** ou *de lo humano*, “aplicado à interpretação jurídica, supera a pluralidade de métodos” de interpretação. Diante de qualquer caso, fácil ou difícil, o juiz deve proceder com bom-senso, verificando a realidade e o sentido dos fatos, buscando os valores nos quais se inspira o ordenamento jurídico positivo, ou até mesmo complementando esses valores, com a produção de outros, em harmonia com o referido sistema. E, assim, conjugando todos esses princípios, chegar a uma solução satisfatória, considerando-se como tal a decisão no sentido “do que o ordenamento jurídico considera como senso de justiça”. O cerne da questão está, pois, em compreender que o conteúdo jurídico das normas prescritivas, proibitivas ou permissivas não pertence “ao pensamento regido pela lógica de tipo matemático, pelo racional”, mas a outro campo do pensamento, que está regido por outro tipo de lógica, pela *lógica de lo razonable, de lo humano* ou da razão vital e histórica.

Com efeito, na individualização da norma geral e abstrata, para solucionar o caso concreto, o juiz deve aplicar a lógica do razoável, de acordo com o senso de justiça. Se a norma conduza a uma solução justa, deve ser aplicada, e, em caso contrário, o juiz deve criar a norma jurídica

particular, sem se preocupar com os métodos doutrinários de interpretação, aplicando a lei sempre de forma a solucionar a questão da maneira mais justa possível (grifos acrescidos) (*in* Magistratura e temas atuais do Direito: São Paulo: LTr, 2011, p. 138-139).

5.14. Sobre a incidência da “lógica do razoável” no Direito brasileiro, e mais especificamente ao Direito Administrativo, registra-se a doutrina de Carlos Henrique Bezerra Leite:

A lógica do razoável está implicitamente prevista no art. 5º da LINDB, segundo o qual “na aplicação da lei, o juiz atenderá aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum”. Esta disposição é perfeitamente aplicável a todos os ramos do Direito, inclusive, e especialmente, no Direito do Trabalho (grifos acrescidos) (*in* Curso de Direito do Trabalho, 6ª ed., São Paulo: Saraiva, 2015, p. 112).

5.15. De salientar que o argumento da “lógica do razoável” já foi acolhido por este Tribunal, conforme se infere do seguinte excerto de voto do Excelentíssimo Senhor Ministro Augusto Nardes (TC 030.349/2008-4, Acórdão 11.231/2015–TCU–2ª Câmara):

17. De outro lado, a par das irregularidades atribuídas ao recorrente frente a todos os elementos que conformam a situação fática, e em busca da decisão mais justa, concordo com o auditor da Serur, quando afirma que (...) “*é de mister a utilização da ‘lógica do razoável’, que tem tanta dignidade quanto a lógica tradicional pura, porém uma lógica impregnada de pontos de vista estimativos, de critérios de valoração e de pautas axiológicas*”.

5.16. Assim, vale repisar que é de mister a utilização da “lógica do razoável”, que tem tanta dignidade quanto a lógica tradicional pura, porém uma lógica impregnada de pontos de vista estimativos, de critérios de valoração e de pautas axiológicas.

5.17. No caso concreto, a estimativa, o critério de valoração e a pauta axiológica devem levar em conta a atuação do homem médio (do *bonus pater familiae*), aquele cujas diligências, sensibilidade, idiosincrasias e sentimentos éticos e morais sejam representativos da população brasileira. Eis o busílis.

5.18. Sobre o tema, *mutatis mutandis*, traz-se à colação a doutrina de Sílvio Rodrigues:

Ao se perquirir se existe, ou não, erro de conduta por parte do causador do dano, deve-se “comparar o seu comportamento com aquele que seria normal e correntio em um homem médio, fixado como padrão. Se de tal comparação resultar que o dano derivou de uma imprudência, imperícia ou negligência do autor do dano, nos quais não incorreria o homem padrão, criado *in abstracto* pelo julgador, caracteriza-se a culpa, ou seja, o erro de conduta” (*apud* Milton Oliveira, *in* Dano Moral, 2ª Ed., São Paulo: LTr, 2011, p. 36).

5.19. Foi nesse mesmo sentido o pensamento do Ministro Benjamin Zymler, por ocasião da prolação do Acórdão 33/2005-Plenário:

19. Ao analisar a existência de culpa, em qualquer uma de suas modalidades, adotarei como parâmetro para comparação a conduta esperada de um homem médio, diligente e probo - o equivalente ao princípio romano do *bonus pater familiae*. Ressalto ser pacífica a assimilação desse princípio pelo direito pátrio, tanto que, na época em que ocorreram os fatos ora sob exame, ele estava insculpido nos arts. 1.300 e 1.301 do Código Civil, no art. 153 da Lei das Sociedades Anônimas e no art. 142 do Código Comercial.

20. Desse princípio decorre que o agente público deverá agir como se estivesse cuidando dos seus próprios negócios, respondendo pelos danos que vier a causar em decorrência de condutas desidiosas ou temerárias. Assim, nas palavras de José Aguiar Dias, “*a culpa pode ser entendida como a falta de diligência na observância da norma de conduta, isto é, o desprezo, por parte do agente, do esforço necessário para observá-la, com resultado não objetivado, mas previsível, desde que o agente se detivesse na consideração das conseqüências eventuais de sua atitude.*” (**Da Responsabilidade Civil**. 6ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1979)”.



5.20. Pois bem. É de se observar que o recorrente foi devidamente notificado (peças 15 e 16), tendo encaminhado a este Tribunal, em resposta, o OF/AUDT/CFF 161/2018, de 11/9/2018 (peça 18). No entanto, continuou sem atender ao disposto no Acórdão 8.196/2018–TCU–1ª Câmara, deliberado em Sessão de 31/7/2018. Em seu recurso, aduz que houve o cumprimento do determinado pelo TCU, mediante documentação entregue em 19/8/2020 (vide peça 50), referente ao protocolo nº 65.515.287-1, os quais seriam aqueles constantes da peça 54.

5.21. É sobremodo importante ressaltar que, à peça 54, o recorrente trouxe à colação os seguintes documentos:

(i) cópia de convocação, datada de 21/9/2020, para o Conselheiro Federal Efetivo pelo estado do Espírito Santo, Sr. Gedayas Medeiros Pedro, para que analise o processo de Tomada de Contas Especial do CRF-RO, exercícios de 2012 e 2013 (p. 4);

(ii) cópia do Termo de recebimento, datado de 14/10/2020, firmado pelo Sr. Gedayas Medeiros Pedro, em que afirma ter recebido o processo referente a Tomada de Contas Especial do CRF/RO, referentes aos Exercícios 2012 e 2013 (p. 5);

(iii) cópia do Ofício 469/2020/PRES/CRF-RO, datado de 19/10/2010, destinado ao presidente do CFF, em que informa sobre diligências realizadas na Polícia Federal (p. 16);

(iv) cópia do termo de declarações de Lérica Maria dos Santos Vieira, Ana Maria Pontes Caldas e de Leina Santos de Souza Matos, prestados à Polícia Federal (p. 17-22);;

(v) cópia do Inquérito Policial 0018/2015-4-SR/PF/RO (p. 32-52);

(vi) cópia do Ofício 1.416/2020-CAU/CFE, datado de 10/11/2020, endereçado ao Excelentíssimo Senhor Ministro Augusto Sherman Cavalcanti, em que afirma que o Conselho Federal de Farmácia adotou todos os procedimentos possíveis com relação aos fatos constantes do Acórdão 1.927/2016–TCU–1ª Câmara, acrescentando que fora instaurada TCE nos exercícios de 2012/2013 junto ao CRE/RO, onde tais processos já foram analisados pelo Conselheiro Relator, restando ser apreciado em Reunião Plenária do CFE. Como comprovação de que o CFE não foi omissivo com relação à matéria em questão anexou o Ofício nº 469/0020/PRES/CREIRO, datado de 19 de outubro de 2020, o qual versa justamente sobre os documentos retirados na Polícia Federal por parte do CRF/RO, os quais se referem especialmente à movimentação bancária sem contabilização, bem como depoimentos de Diretores, Conselheiros e Colaboradores do CRF/RO, e relatórios de extratos de contas da UNICRED de 2011 a 2013 (p. 53-54);

(vii) cópia da análise de um recurso administrativo originário do Conselho Regional de Farmácia do estado de Rondônia, examinado pelo Conselheiro Relator Gedayas Medeiros Pedro (p. 65-70);

(viii) cópia do deliberado na Sessão da 497ª Reunião Ordinária do Conselho Federal de Farmácia realizada em Brasília, Distrito Federal, no dia 25/11/2020, em que se deliberou sobre a TCE CRF/RO (Processo Administrativo 924/2013, referente ao exercício de 2012) (p. 73-77).

5.22. Com a devida vênia, entende-se que os documentos *supra*, isoladamente ou em conjunto, não esclarecem a razão de se ter demorado mais de dois anos (o Acórdão 8.196/2018–TCU–1ª Câmara foi prolatado em Sessão de 31/7/2018 e a convocação para o Conselheiro Federal Efetivo pelo estado do Espírito Santo, Sr. Gedayas Medeiros Pedro, para que analisasse o processo de Tomada de Contas Especial do CRF-RO, exercícios de 2012 e 2013, ocorreu em 21/9/2020) para que se desse cumprimento ao determinado no Acórdão 8.196/2018–TCU–1ª Câmara. Neste estágio processual, não cabe a análise de mérito sobre a pertinência, ou não, do cumprimento ao determinado pelo TCU no Acórdão 8.196/2018–TCU–1ª Câmara, mas, tão somente, analisar se há justificativas pertinentes quanto ao descumprimento, por mais de dois anos, ao que foi ali deliberado.



5.23. Posta assim a questão, retomando à lógica do razoável, cabe fazer a seguinte indagação: Será que um Presidente de Conselho Federal de Farmácia médio, que ganha honestamente a sua remuneração e está atento às suas responsabilidades perante a comunidade, deixaria de atender a uma determinação do TCU por mais de 2 anos? Aquele que assim procede, age com negligência e merece ser penalizado por este Tribunal, nos termos do art. 58, §1º, da Lei 8.443/1992. Noutro falar, havia uma determinação, inserida no Acórdão 8.196/2018–TCU–1ª Câmara, e o recorrente não conseguiu demonstrar, ainda que minimamente, quais foram as ações por ele empreendidas, durante mais de dois anos, a fim de dar cumprimento ao comando deste tribunal.

5.24. Acrescente-se que, sobre o descumprimento de diligência deste Tribunal, o recorrente aduz que teria havido problemas no encaminhamento de missivas, e, decerto, por algum equívoco no protocolo e encaminhamento de documentos digitalizados, bem como na troca de correspondências eletrônicas, o expediente pode ter se perdido dentre outros. Bem como que isso deveria ter sido ocasionado pelas novas rotinas adotadas devido à pandemia de Covid-19.

5.25. É de se ressaltar que o recorrente, como presidente do CFF, é responsável pelo estabelecimento de rotinas procedimentais confiáveis, que impeçam o extravio de missivas oriundas do TCU. Daí exsurge sua culpa e a pena de multa que lhe foi aplicada, com fundamento no art. 58, IV, da Lei 8.443/1992.

5.26. O tema da multa pode ser explorado por diversas correntes de pensamento, com destaque para o conhecimento filosófico, em razão de sua densidade e importância enquanto fonte do saber humano.

5.27. Nesse sentido, merece destaque a doutrina de Ronaldo Poletti:

O saber total exige a contribuição de todas as ciências, mas cabe à Filosofia unificar, estruturar e criticar o conhecimento, possibilitando o diálogo entre aquelas (*in* Filosofia e Direito – Direito e Filosofia. 1ª ed. Brasília, DF: Zakarewicz Editora, 2019, p. 113-114).

5.28. Nessa ordem de ideias, merecem destaque as seguintes ponderações filosóficas de Jorge Luiz Souto Maior e Valdete Souto Severo, os quais, baseando-se nas lições de Kant, Hegel, Rawls e Habermas, assim pontuam:

O sujeito de direitos é o indivíduo que, estando sozinho no mundo (sem o apoio das forças míticas e dos dogmas medievais), é responsável por sua própria sorte. Por isso, autores comprometidos com tal racionalidade referem que o homem, exercendo sua liberdade, deve assumir deveres relacionados aos seus pares, que a moralidade do indivíduo consiste em que ele cumpra os deveres de sua posição social, que a responsabilidade perante os pares e as gerações futuras deve ser o limitador da liberdade individual ou que o direito de liberdade corresponde à responsabilidade, ao cumprimento de determinados deveres. Então, mesmo (ou principalmente) sob a perspectiva liberal, aos direitos correspondem deveres exigíveis pelo Estado e sujeitos a sanções por descumprimento (grifos acrescidos) (*in* O Processo do Trabalho como Instrumento do Direito do Trabalho e as Ideias Fora de Lugar do Novo CPC. São Paulo: LTr, 2015, p. 49)

5.29. Destarte, o recorrente, ao não atender tempestivamente à determinação e à diligência oriundas do TCU, sujeitou-se à multa aplicada pelos seus pares de controle externo da Administração Pública Federal.

5.30. A atuação pedagógica do Tribunal de Contas da União não se dá apenas por meio de suas determinações corretivas, mas, também, mediante sanções que aplica e que rapidamente são dadas a conhecer no seio social e no meio dos gestores públicos.

5.31. Nesse sentir, opina-se pela negativa de provimento do presente recurso.



## **CONCLUSÃO**

6. Diante do exposto, conclui-se que o recorrente não apresentou justificativa razoável sobre o não atendimento tempestivo de determinação e de diligência oriundas deste Tribunal e, por via de consequência, deve ser negado provimento ao presente pedido de reexame.

## **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

7. Diante do exposto, com base no art. 48 da Lei n. 8.443/92, submete-se o presente processo à consideração superior, propondo-se a adoção das seguintes medidas:

- a) conhecer do presente pedido de reexame, para, no mérito, negar-lhe provimento;
- b) informar o recorrente e demais interessados do acórdão a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que o fundamentam podem ser acessados por meio do endereço eletrônico [www.tcu.gov.br/acordaos](http://www.tcu.gov.br/acordaos).

Secretaria de Recursos, 2ª Divisão, em 21/5/2021.

*(Assinado Eletronicamente)*

Alexandre César Bastos de Carvalho  
Auditor Federal de Controle Externo  
Matrícula 2744-8