

TC 021.852/2013-8

Tipo: Prestação de Contas (recurso de reconsideração)

Unidade jurisdicionada: Fundação Nacional de Saúde no Estado de Tocantins.

Recorrente: Onofre Marques de Melo (CPF 050.043.141-87).

Advogado: Valdinez Ferreira de Miranda, OAB/TO 500 (procuração e substabelecimento às peças 28 e 89).

Inte ressado em sustentação oral: não há.

Sumário: Prestação de Contas Ordinária. Julgamento pela irregularidade das contas. Aplicação de multa. Irregularidades. Ausência de débito. Recurso de Reconsideração. Conhecimento. Elementos insuficientes para alterar o juízo. Negativa de Provimento.

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recurso de reconsideração interposto por Onofre Marques de Melo (CPF 050.043.141-87), Superintendente Regional da Fundação Nacional de Saúde no Estado do Tocantins (Funasa/TO) à época dos fatos, contra o Acórdão 2266/2015–TCU–1ª Câmara (peça 76).

1.1. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor (peça 76):

9.1. acolher parcialmente as alegações de defesa de Onofre Marques de Melo;

9.2. acolher as razões de justificativa de Onofre Marques de Melo relacionadas ao ato 10017119-04-2012-000001-5, que tratou de registro de pensão no Sistema de Apreciação e Registro de Atos de Admissão e Concessões (item f do ofício de audiência - doc. 24);

9.3. **rejeitar as demais razões de justificativa** de Onofre Marques de Melo;

9.4. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea "b", 19, parágrafo único, da Lei nº 8.443/92, **julgar irregulares** as contas de Onofre Marques de Melo, sem imputação de débito, aplicando-lhe a **multa** individual prevista no **art. 58, inciso I, da Lei nº 8.443/92** c/c o art. 268 do Regimento Interno do TCU, **no valor de R\$ 10.000,00** (dez mil reais), fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno), o recolhimento da multa ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente da data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.5. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, Lei nº 8.443/92, julgar regulares com ressalva as contas dos demais responsáveis arrolados nos autos, dando-lhes quitação;

9.6. autorizar desde logo a cobrança judicial das dívidas, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443/92, caso não atendida a notificação;

9.7. determinar à Superintendência da Fundação Nacional de Saúde no Estado do Tocantins que reavalie a pertinência operacional e econômico-financeira de manter, caso ainda em vigor, a

locação do imóvel sito à Quadra 103 Sul - ACSO 01, em Palmas/TO (Contrato 5/2008, Processo 25167001867/2008-93, locadora Iria Maria Sampaio), informando as providências adotadas no próximo relatório de gestão. [Destacou-se].

HISTÓRICO

2. O presente processo cuida da prestação de contas da Funasa/TO, relativas ao exercício de 2012.

3. A unidade técnica identificou dano ao Erário derivado de pagamentos indevidos a título de locação e rateio de condomínio; pagamento indevido de Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU); e pagamentos ilegítimos por aluguéis de imóvel para uso como garagem e almoxarifado.

4. O ora recorrente, regularmente citado, apresentou alegações de defesa, rejeitadas pela unidade técnica. Também foi chamado em audiência para apresentar razões de justificativa quanto às irregularidades apuradas, conforme síntese contida no Voto condutor da decisão recorrida (peças 24 e 74):

- a) manutenção da cessão gratuita de servidores efetivos ocupantes de cargos de áreas de suporte e de áreas finalísticas da Funasa/Suest-TO para órgãos estaduais e municipais de Tocantins, apesar da suposta carência de pessoal;
- b) aplicação preponderante da força de trabalho efetivamente disponível em atividades de suporte, em prejuízo das atividades finalísticas;
- c) manutenção da cessão da maior parte do quadro de pessoal efetivo da Funasa/Suest-TO em favor do Estado do Tocantins e de municípios tocantinenses, com ônus integral ao órgão cedente, sem o devido reembolso mensal;
- d) atuação intempestiva e/ou inefetiva em procedimentos apuratórios, via sindicância ou processo administrativo disciplinar;
- e) gestão negligente da frota veicular;
- f) inobservância do prazo regulamentar para cadastramento definitivo no Sistema de Avaliação e Registro de Atos de Admissão e Concessões (Sisac) de dados de concessão de pensão;
- g) acompanhamento negligente da execução de convênios e termos de compromissos firmados entre a Funasa e órgãos ou entidades situadas na área jurisdicional da Funasa/Suest-TO.

5. Apenas com relação ao item “f” acima, foram acolhidas as razões de justificativa apresentadas. Seguindo opinião do Ministério Público junto ao TCU (MP/TCU), o relator *a quo* consignou ausência de débito no âmbito deste processo.

6. Desse modo, em razão das irregularidades remanescentes, as contas do recorrente foram julgadas irregulares, sem débito, e lhe foi aplicada a multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992, nos termos antes transcritos (item 1.1 desta instrução). Neste momento, insurgiu-se o recorrente contra a mencionada deliberação.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

7. Reitera-se o exame de admissibilidade contido na peça 92, ratificado pelo Relator, Ministro Bruno Dantas, suspendendo os efeitos dos itens 9.4 e 9.6 do acórdão recorrido (peça 96).

EXAME DE MÉRITO

8. Delimitação do recurso

8.1. Constitui objeto do presente recurso definir se:

- a) há razão para rever o julgamento pela irregularidade das contas do recorrente;

a) há razão para elidir ou diminuir o valor da multa imputada ao recorrente;

9. Dos pressupostos para o julgamento pela irregularidade das contas

9.1. Defende o recorrente não ser razoável o julgamento pela irregularidade de suas contas considerando não haver causado prejuízo ao erário.

Análise

9.2. Não assiste razão ao recorrente. As contas foram julgadas irregulares com fundamento na Lei 8.443/1992, **art. 16**, inciso **III**, alínea “**b**” c/c **art. 19, parágrafo único**. Veja-se o teor dos referidos dispositivos:

Art. 16. As contas serão julgadas:

[...]

III - irregulares, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências:

a) omissão no dever de prestar contas;

b) prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico, ou **infração à norma** legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial;

c) dano ao erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ao antieconômico;

d) desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos.

[...]

Art. 19. Quando julgar as contas irregulares, havendo débito, o Tribunal condenará o responsável ao pagamento da dívida atualizada monetariamente, acrescida dos juros de mora devidos, podendo, ainda, aplicar-lhe a multa prevista no art. 57 desta lei, sendo o instrumento da decisão considerado título executivo para fundamentar a respectiva ação de execução.

Parágrafo único. **Não** havendo **débito**, **mas comprovada qualquer das ocorrências** previstas nas **alíneas a, b e c do inciso III**, do **art. 16**, o Tribunal aplicará ao responsável a multa prevista no inciso I do art. 58, desta lei. [Destacou-se].

9.3. Vê-se claramente que os dispositivos nos quais se fundou a decisão recorrida autorizam o julgamento pela irregularidade das contas, mesmo quando não houver dano ao erário. Cuida-se da responsabilização pela mera prática de atos contrários ao Direito e aos princípios da gestão pública, independentemente de tais atos terem gerado prejuízo. É uniforme a jurisprudência do TCU, conforme os seguintes precedentes, colhidos dentre muitos outros:

Acórdão 425/2010-TCU-1ª Câmara (Rel. Min. Walton Alencar)

[VOTO]

[...]

Nos termos do art. 16, inciso III, alínea "b", da Lei nº 8.443/1992 [...], **os gestores de recursos públicos poderão ter suas contas julgadas irregulares, mesmo não havendo débito**, em virtude da prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico, e infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial. [...]

[ACÓRDÃO]

9.2. [...], julgar irregulares as contas do Sr. [ex-prefeito];

9.3. com fulcro nos artigos 19, parágrafo único, e 58, inciso I [...], aplicar ao Sr. [ex-prefeito] multa no valor de R\$ 10.000,00 [...];

Acórdão 1345/2010-TCU-1ª Câmara (Rel. Min. José Múcio)

[VOTO]

[...] 6. Ademais, a suposta concretização de outros princípios de gestão, como o da eficiência, sem o cumprimento da lei, não é alternativa viável para o administrador. A ele incumbe ao mesmo tempo seguir a lei e os princípios.

7. Ao contrário do que pensa o ex-Diretor-Geral, **elementos como dano ao erário, má-fé e favorecimento são agravantes, e não pressupostos indispensáveis** à caracterização da **irregularidade das contas. Para que as contas sejam julgadas irregulares, basta, por exemplo, a prática de ato de gestão ilegal**, tal qual os vários incorridos pelo responsável e que lhe acarretaram, acertadamente, a condenação proferida pelo Tribunal, com fundamento nos arts. 16, inciso III, alínea "b", e 58, inciso I, da Lei nº 8.443/92. [...]. [Destacou-se].

9.4. No caso em apreço, na fase de instrução processual, o recorrente não se desincumbiu do ônus de comprovar a regularidade dos atos que praticara. Tampouco o faz agora em grau de recurso, visto que não junta qualquer elemento probatório ou mesmo tese jurídica capaz de elidir as diversas irregularidades que lhe foram imputadas. Por força do que dispõe o art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, bem assim o art. 93 do Decreto-lei 200/1967, **competete ao gestor comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos**, isto é, cabe ao gestor o ônus da prova. O TCU sedimentou jurisprudência nesse sentido, conforme se verifica nos acórdãos 7240/2012-TCU-2ª Câmara, 903/2007-TCU-1ª Câmara, 1.445/2007-TCU-2ª Câmara e 1.656/2006-TCU-Plenário.

9.5. Cabe ainda destacar decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal, cuja ementa transcreve-se a seguir (MS 20.335/DF, de 13/10/1982, relator Ministro Moreira Alves):

MANDADO DE SEGURANÇA CONTRA O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. CONTAS JULGADAS IRREGULARES. APLICAÇÃO DA MULTA PREVISTA NO ARTIGO 53 DO DECRETO-LEI 199/67. A MULTA PREVISTA NO ARTIGO 53 DO DECRETO-LEI 199/67 NÃO TEM NATUREZA DE SANÇÃO DISCIPLINAR. IMPROCEDÊNCIA DAS ALEGAÇÕES RELATIVAS A CERCEAMENTO DE DEFESA. EM DIREITO FINANCEIRO, CABE AO ORDENADOR DE DESPESAS PROVAR QUE NÃO É RESPONSÁVEL PELAS INFRAÇÕES, QUE LHE SÃO IMPUTADAS, DAS LEIS E REGULAMENTOS NA APLICAÇÃO DO DINHEIRO PÚBLICO. COINCIDÊNCIA, AO CONTRÁRIO DO QUE FOI ALEGADO, ENTRE A ACUSAÇÃO E A CONDENAÇÃO, NO TOCANTE À IRREGULARIDADE DA LICITAÇÃO. MANDADO DE SEGURANÇA INDEFERIDO [destacou-se].

9.6. Na mesma linha, e em complemento ao acima exposto, o TCU também firmou posicionamento de que não cabe a este Tribunal realizar diligência para a obtenção das provas aptas a comprovar a regularidade no manuseio dos recursos (acórdãos 8.560/2012-TCU-2ª Câmara, 1.599/2007-TCU-Plenário, 611/2007-TCU-1ª Câmara e 1.098/2008-TCU-2ª Câmara).

9.7. Desse modo, não há razão para alterar o teor do julgamento formado na decisão recorrida.

10. Dos pressupostos para a aplicação de multa e sua valoração

10.1. O Recorrente sustenta não ser devida a multa que lhe foi imposta. Acrescenta que o valor fixado, supostamente, fere o princípio da razoabilidade.

Análise

10.2. Não assiste razão ao recorrente, conforme adiante se expõe.

10.3. A multa aplicada por meio da decisão recorrida teve por fundamento o já citado art. 19, parágrafo único, c/c o art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992. Este último assim dispõe:

Art. 58. O Tribunal poderá aplicar **multa** de Cr\$ 42.000.000,00 (quarenta e dois milhões de cruzeiros), ou valor equivalente em outra moeda que venha a ser adotada como moeda nacional, aos responsáveis por:

I - contas julgadas irregulares de que **não** resulte **débito**, nos termos do parágrafo único do art. 19 desta lei;

10.4. Portanto, persistindo o julgamento pela irregularidade das contas, como se dá no presente caso, é devida a aplicação da penalidade autorizada expressamente pela norma legal mencionada.

10.5. Quanto à valoração da pena, a matéria é regulamentada por meio do art. 268 do Regimento Interno/TCU, cujo teor é o seguinte:

Art. 268. O Tribunal poderá aplicar multa, nos termos do caput do art. 58 da Lei nº 8.443, de 1992, atualizada na forma prescrita no § 1º deste artigo, aos responsáveis por contas e atos adiante indicados, **observada a seguinte graduação**:

I – contas julgadas irregulares, não havendo débito, mas comprovada qualquer das ocorrências previstas nos incisos I, II e III do caput do art. 209, no valor compreendido **entre cinco e cem por cento** do montante definido no caput deste artigo;

II – ato praticado com grave infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial, no valor compreendido **entre cinco e cem por cento** do montante a que se refere o caput;

[...]

§ 1º A multa de que trata o caput será atualizada, periodicamente, mediante portaria da Presidência do Tribunal, com base na variação acumulada no período, pelo índice utilizado para atualização dos créditos tributários da União. [Destacou-se].

10.6. A Portaria-TCU 20, de 15/1/2015, fixou em R\$ 49.535,41 o valor máximo da multa a que se refere o art. 58, da Lei 8.443/1992 para o exercício de 2015.

10.7. Cumpre, então, perquirir acerca da dosimetria da pena no caso concreto. Sobre o tema, veja-se o que ficou consignado por ocasião de recente julgamento (**Acórdão 3544/2014-TCU-2ª Câmara**, Rel. Min. Ana Arraes):

[VOTO]

[...]

6. Ademais, é pacífico o entendimento de que o juízo de valor a respeito da gravidade das irregularidades não sanadas e da conduta dos responsáveis é que orienta a determinação do valor da multa, bem como de que **há certa discricionariedade na sua estipulação entre os limites fixados legal e regimentalmente**. A título de exemplo, cito o acórdão 6.585/2009 - 2ª Câmara, do qual se extrai o seguinte da 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.

[...]

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: [...].

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".

10.8. Portanto, à luz das normas mencionadas, o valor da **multa aplicada** ao recorrente (R\$ 10.000,00) **corresponde a cerca de 20%** do valor máximo fixado para o ano de 2015. Está situado dentro dos parâmetros estabelecidos pelo no art. 268 do RI/TCU, inserindo-se perfeitamente na margem discricionária legalmente conferida a esta Casa para a realização efetiva do controle externo no âmbito de sua jurisdição. Observe-se que o valor está muito mais próximo do limite mínimo (5%) do que do máximo (100%). De onde se conclui, inclusive à vista da natureza das diversas irregularidades atribuídas ao recorrente, estar a sanção balizada pelos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, legal e regimentalmente embasada.

10.9. Ademais, foi devidamente individualizada na pessoa do recorrente (Acórdão 4441/2014-TCU-2ª Câmara, item 9.2).

10.10. Assim, havendo fundamento jurídico válido e aplicável à hipótese do caso concreto (julgamento pela irregularidade das contas), e, ainda, tendo sido respeitados os parâmetros fixados para a dosimetria da sanção pelas normas competentes, **não há porque afastá-la ou alterá-la.**

10.11. Por fim, a jurisprudência colacionada pelo recorrente não lhe socorre. Tratam-se de julgados do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (multa de natureza processual fixada pelo juízo cível) e do Superior Tribunal de Justiça (multa fixada em ação civil pública que cuidou de emissão irregular de laudos médicos). São pressupostos fáticos e jurídicos distantes do âmbito de atuação do TCU, em especial quanto às questões avaliadas nestes autos. A multa aqui aplicada, como antes demonstrado, decorre de legislação especial que regula a atuação do TCU no desenvolvimento de sua missão constitucional de zelar pela boa gestão pública. De modo que não há como aproveitar em benefício do recorrente os referidos julgados.

CONCLUSÃO

11. Das análises anteriores, ante os elementos constantes destes autos, o contexto normativo e os precedentes jurisprudenciais aplicáveis ao caso, conclui-se que:

- a) não há razão para alterar o julgamento pela irregularidade das contas do recorrente;
- b) são insuficientes os argumentos levantados pelo recorrente para afastar a penalidade de multa que lhe foi imputada ou mesmo reduzir o seu valor.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

12. Ante o exposto, com fundamento no art. 33, da Lei 8.443/92 c/c o art. 285, do RI-TCU, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se:

- a) conhecer do recurso interposto por Onofre Marques de Melo e, no mérito, negar-lhe provimento;
- b) dar conhecimento às partes e aos órgãos/entidades interessados da deliberação que vier a ser proferida;

Secretaria de Recursos/2ª Diretoria, 10/8/2015.

VIRGINIO BORGES PIAUILINO
Auditor Federal de Controle Externo – mat. 6282-0
(assinado eletronicamente)