



**TC 006.466/2013-3**

**Tipo:** Tomada de Contas Especial (Recurso de Reconsideração)

**Unidade jurisdicionada:** Prefeitura Municipal de Icó/CE.

**Recorrente:** Francisco Leite Guimarães Nunes (CPF 326.225.463-00)

**Advogado:** Daniel Teófilo de Souza (OAB/CE 16.252; procuração à peça 43).

**Sumário:** Tomada de contas especial. Convênio. Omissão no dever de prestar contas. Débito. Multa. Não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos repassados. Débito. Multa. Recurso de reconsideração. Legitimidade passiva. Mérito das contas em face da reprovabilidade das irregularidades. Ausência de elementos que caracterizem a iliquidez das contas. Multa aplicada de acordo com os parâmetros legais. Conhecimento. Negativa de provimento. Ciência aos interessados.

## INTRODUÇÃO

Trata-se de recurso de reconsideração (peça 42) interposto por Francisco Leite Guimarães Nunes, ex-prefeito do Município de Icó/CE, contra o Acórdão 3692/2014-TCU-2ª Câmara (peça 33), prolatado na Sessão Ordinária realizada em 22/07/2014, e que apresenta o seguinte teor, com destaque para os itens atualmente com efeito suspensivo:

9.1. considerar revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, o Sr. Francisco Antônio Cardoso Mota;

9.2. rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Francisco Leite Guimarães Nunes;

**9.3. julgar irregulares as contas dos Srs. Francisco Leite Guimarães Nunes e Francisco Antônio Cardoso Mota, com fundamento no art. 16, inciso III, alíneas “a” e “c”, e no art. 19, caput, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, para condená-los, solidariamente, ao pagamento da importância de R\$ 130.000,00 (cento e trinta mil reais), atualizada monetariamente e acrescida de juros de mora, calculados desde 22/4/2004 até o efetivo recolhimento, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento da referida importância aos cofres do Fundo Nacional de Saúde – FNS, 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):**

**9.4. aplicar aos Srs. Francisco Leite Guimarães Nunes e Francisco Antônio Cardoso Mota, individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443, de 1992, no valor de R\$ 40.000,00 (quarenta mil reais), fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento da referida quantia aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente, na forma da legislação em vigor;**

9.5. autorizar, desde já, com amparo no art. 26 da Lei nº 8.443, de 1992, e no art. 217 do RITCU, o parcelamento das dívidas constantes deste Acórdão em até 36 (trinta e seis) prestações mensais e sucessivas, caso requerido, esclarecendo aos responsáveis que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor (art. 217, § 2º, do RITCU);

**9.6. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443, de 1992, caso não atendidas as notificações; e**



9.7. enviar cópia deste Acórdão, bem 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, e do art. 207, § 7º, do RITCU.

## HISTÓRICO

2. O presente processo cuidou originalmente de tomada de contas especial instaurada em desfavor de Francisco Leite Guimarães Nunes, ex-prefeito municipal de Icó/CE na gestão 2001/2004, em decorrência da omissão no dever de prestar contas dos recursos transferidos à municipalidade, por intermédio do Convênio 2568/2003 (Siafi 497577), firmado com a Fundação Nacional de Saúde no Ceará - Funasa/CE, cujo objeto foi a aquisição de equipamentos e materiais permanentes (peça 1, p. 51 a 57) para o Hospital Regional de Icó Deputado Oriel Nunes (peça 1, p. 29 a 43).

3. A avença vigeu de 31/12/2003 a 13/2/2006, com mais sessenta dias para a apresentação das contas (peça 1, p. 153). Os recursos previstos para o convênio foram da ordem de R\$ 143.000,00, sendo R\$ 130.000,00 de responsabilidade da Funasa e R\$ 13.000,00 de contrapartida. A concedente liberou os recursos de uma vez, pela Ordem Bancária 2004OB903721, de 19/04/2004, sendo creditados em 22/4/2004.

4. O ex-prefeito recebeu cópia dos relatórios de visita *in loco* 154-1/2004 e 32-2/2006 do Fundo Nacional de Saúde (peça 1, p. 93-111; peça 1, p. 167-181, respectivamente) como subsídio para suas alegações de defesa ao ser citado para se manifestar sobre (peça 10):

“omissão do dever de prestação de contas do convênio 2568/2003, não comprovando, portanto, a boa e regular aplicação dos recursos federais geridos em sua administração, recebidos por força do Convênio 2568 (SIAFI 497577) celebrado entre a Prefeitura Municipal de Icó/CE e o Fundo Nacional de Saúde, unidade vinculada ao Ministério da Saúde, destinado a compra de equipamentos médico-odontológicos para equipar hospital da municipalidade”.

5. O Sr. Francisco apresentou alegações de defesa (peça 19) que não foram acatadas, sendo proferido o Acórdão 3692/2014-TCU-2.<sup>a</sup> Câmara (peça 33) ora recorrido, o qual imputou-lhe débito correspondente ao valor total repassado pela Funasa ao município de Icó/CE e aplicou-lhe a multa prevista no art. 57 da LOTCU. A propósito, o prefeito sucessor do recorrente também foi responsabilizado, solidariamente, em vista de não haver prestado contas à Funasa sobre o convênio em tela, além de manter-se silente quando citado pelo Tribunal.

## EXAME DE ADMISSIBILIDADE

6. O recurso foi admitido pelo Ministro-Relator Augusto Nardes (peça 52), nos termos propostos pela Serur (peça 49-50), com atribuição de efeito suspensivo aos itens 9.3, 9.4 e 9.6 do acórdão recorrido.

## EXAME DE MÉRITO

### 7. Delimitação

7.1. O presente recurso tem por objeto examinar se:

- a) o recorrente é parte legítima para figurar no polo passivo deste processo;
- b) as contas devem ser julgadas regulares com ressalva porque as irregularidades apuradas são meras falhas formais;
- c) as contas são iliquidáveis;
- d) estão presentes os requisitos para aplicação da multa imposta ao recorrente.

## 8. Ilegitimidade passiva

8.1. O recorrente alega que não é parte legítima para figurar no polo passivo deste processo. Fundamenta dizendo que, nos termos do parágrafo único do art. 70 da CF/88, o dever de prestar contas não recai sobre a pessoa física, mas sim sobre a pessoa jurídica destinatária das verbas públicas, “independentemente de quem lhe governe ao termo do surgimento da obrigação”.

8.2. Acrescenta que as pessoas jurídicas são seres inanimados possuindo em seu interior pessoas físicas as administrando, e, se forem de fato estas que devam realizar as prestações de contas, não haveria hipótese para alguma pessoa jurídica realizar qualquer prestação de contas.

8.3. Afirma que, assim como não cabe ao intérprete dizer o que a norma não disse, lhe é vedado não dizer o que a norma disse, sobretudo quando se tem em mente o princípio da máxima aplicação das normas constitucionais. Julga-se, nisso, amparado pela Súmula/TCU 230, pela Decisão 667/1995-TCU-Plenário e decisão do STF no MS 21.644/DF. Conclui que a regularização da prestação de contas era dever do prefeito com mandato à época do final da vigência do convênio com a Funasa.

8.4. Acrescenta que a norma não poderia incumbir a prestação de contas à pessoa física porque esta não fica eternamente no comando do município, e por não ter mais as prerrogativas da gestão para dar ordem ao setor de contabilidade para que prepare a regularização da respectiva prestação de contas e ter amplo acesso aos documentos relativos aos recursos. Em seu sentir, isso seria o mesmo que lhe imputar uma tarefa de difícil ou de inexecutável realização por ficar refém da boa vontade do novo administrador, sendo que as gestões seguintes foram de adversários seus.

8.5. Infere daí que não foi gestor ou ordenador de despesas dos recursos em comento, e alude à definição de ordenador de despesa contida no artigo 80, §1.º do Decreto-Lei 200/1967. Acrescenta que não praticou qualquer ato ilícito na aplicação dos recursos em comento e que não há nos autos qualquer prova de que tenha sido gestor ou ordenador das despesas referentes ao convênio, sendo que somente o ordenador de despesas pode ser responsabilizado pela aplicação dos recursos, não se podendo transferir a responsabilidade de um para outro.

8.6. Afirma também que sua ilegitimidade para figurar no polo passivo deste processo decorre de a gestão municipal ter sido desconcentrada, pois transferiu plenos poderes de gestão aos secretários de todas as pastas, de modo que estes seriam os efetivos gestores e ordenadores de despesa. Fundamenta dizendo que o único ato que praticou foi a formalização do termo do convênio com a Funasa, o que decorre naturalmente de sua posição de Chefe do Poder Executivo, mas que nenhuma irregularidade imputada recai sobre esse ato. Transcreve excertos doutrinários segundo os quais a delegação de competências que caracteriza a desconcentração administrativa isenta o delegante de responsabilidade pelos atos do delegado.

8.7. Destaca que o exercício da chefia do Executivo é um estado de fato e não uma conduta, visando caracterizar que não há conduta sua que se ponha em nexo de causalidade com o ilícito. Entende que está respaldado nos votos do STF no Inquérito 2.664, no Acórdão 2.178/2007-TCU-Plenário, no Acórdão 2.291/2007-TCU-2ª Câmara, no Acórdão 653/2009-TCU-2ª Câmara e no Acórdão 1.995/2011-TCU-Plenário.

### Análise

8.8. Não é possível acompanhar o recorrente. A pessoa física do prefeito não se confunde com a pessoa jurídica do município. A criação da pessoa jurídica é mera ficção do direito, ou seja, não pratica atos da vida civil e não tem vontade própria. Nesse contexto, é imprescindível a presença da pessoa física do chefe do poder executivo municipal para gerir os negócios públicos, pois os atos decorrentes do município são, na verdade, praticados pelos seus representantes legais que atuam legitimamente em nome da pessoa jurídica. O prefeito é o administrador dos recursos

públicos federais repassados à municipalidade e, nessa condição, é o responsável pela prestação de contas ao órgão repassador.

8.9. Esse entendimento é decorrência do artigo 70, parágrafo único, da Constituição Federal, *in verbis*:

Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumia obrigações de natureza pecuniária.

8.10. A interpretação que o recorrente pretende dar ao art. 70, parágrafo único, da CF/88 simplesmente ignora a menção à pessoa física contida neste dispositivo, razão pela qual não pode ser aceita.

8.11. Ademais, o artigo 93 do Decreto-Lei 200/1967 preceitua que "Quem quer que utilize dinheiros públicos terá que justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes". Na mesma linha o artigo 39 de Decreto 93.872/1986 disciplina que "Responderão pelos prejuízos que acarretarem à Fazenda Nacional, o ordenador de despesas e o agente responsável pelo recebimento e verificação, guarda ou aplicação de dinheiros, valores e outros bens públicos".

8.12. A jurisprudência desta Corte de Contas é pacífica nesse sentido, conforme os seguintes precedentes: Acórdãos 1.028/2008-TCU-Plenário, 630/2005-TCU-1ª Câmara e 752/2007-TCU-2ª Câmara.

8.13. O gestor era responsável pela administração dos recursos, devendo portanto prestar contas e arcar com os possíveis prejuízos ao erário advindos da sua gestão, razão pela qual não há como acolher seu pleito. Ainda, a Súmula/TCU 230 cuida de estabelecer a corresponsabilidade do sucessor sem cancelar a do gestor dos recursos, como se extrai de sua simples leitura:

Compete ao prefeito sucessor apresentar as contas referentes aos recursos federais recebidos por seu antecessor, quando este não o tiver feito ou, na impossibilidade de fazê-lo, adotar as medidas legais visando ao resguardo do patrimônio público com a instauração da competente Tomada de Contas Especial, sob pena de co-responsabilidade.

8.14. A Decisão 667/1995-TCU-Plenário examinou caso em que se discutia apenas a omissão do dever de prestar contas, e não a regularidade da gestão dos recursos, tal qual se depreende de seu seguinte excerto: "O que se está pretendendo julgar nestes processos não são irregularidades na aplicação dos recursos, mas sim a infringência do dever de prestar contas".

8.15. Por sua vez, no julgamento do MS 21.644-1/DF, o item 3 da ementa contém a tese oposta à alegada pelo recorrente: "O dever de prestar contas, no caso, não é da entidade, mas da pessoa física responsável por bens e valores públicos, seja ele agente público ou não".

8.16. O valor previsto para liberação pelo concedente no Convênio 2568/2003 era de R\$ 130.000,00, e foi totalmente utilizado na gestão de Francisco Leite Guimarães Nunes como prefeito de Icó/CE. Assim, o ex-prefeito era o responsável pela boa gestão dos recursos em tela.

8.17. O fato da vigência do convênio ter se estendido até 13/2/2006 (peça 1, p. 153) não diminui ou retira a responsabilidade do ora recorrente, em especial porque ao final da vigência o valor repassado continuava a ser os mesmos R\$ 130.000,00, o qual foi integralmente movimentado na conta bancária vinculada ainda em sua gestão (peça 1, p. 75). E não se pode afirmar que no ex-prefeito não tenha atuado como gestor. Por exemplo, o ex-Prefeito propôs o plano de trabalho (peça 1, p.7-14), assinou o ajuste (peça 1, p.29-43), indicou os materiais a serem adquiridos (peça 1, p.51-57 e 61-69), bem como após a assinatura no cheque acostado aos autos pelo Banco do Brasil (peça 20, p. 2 e 6, especialmente nesta última) (peça 1, p. 43, e da peça 19 – vide item 28 do relatório que antecede o Acórdão – peça 35). Assim, em síntese, praticou atos de gestão e não comprovou a boa e regular aplicação dos recursos.



8.18. As dificuldades na obtenção dos documentos, 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, como se observa nos acórdãos 21/2002-TCU-1ª Câmara, 115/2007-TCU-2ª Câmara e 1.322/2007-TCU-Plenário.

8.19. Ainda, o ex-prefeito foi comunicado ao menos por três vezes durante sua gestão (peça 1, p. 131 e 133, com menção a ofício anterior no documento de p. 133) acerca das irregularidades indicadas no Relatório de Verificação *in loco* 154-1/2004 (peça 1, p. 93-111), deixando de se manifestar. Por essas circunstâncias, não é razoável concluir pela ausência de qualquer responsabilidade do ora recorrente pelo simples fato de caber ao prefeito seu sucessor a obrigação formal de prestar contas do Convênio 2568/2003.

8.20. Quanto ao termo de convênio, não procede a alegação de que se trata de mera formalidade exigível de quem ocupa a chefia do Poder Executivo. O signatário de um convênio se obriga à sua execução, atraindo para si a responsabilidade por ela. Por isso, trata-se de ato com efeitos que se prolongam no tempo durante a vigência do convênio, não sendo possível concordar que a responsabilidade que se pode imputar no caso de má gestão da avença esteja concentrada no ato de assinatura.

8.21. Caberia ao ex-prefeito apresentar elementos a demonstrar que circunstâncias muito específicas implicaram que decisões sobre a execução e os pagamentos referentes as aquisições de equipamentos médicos-odontológicos foram tomadas por secretários municipais e/ou outros subordinados, relativizando sua própria responsabilidade, mas não se verifica nos autos qualquer portaria delegando funções ou outros elementos de prova nesse sentido. E mesmo que houvessem, isso em princípio não seria bastante para descaracterizar a responsabilidade do recorrente, uma vez que a delegação de competências em princípio não implica a delegação de responsabilidade. É o que informa a jurisprudência do Tribunal (v.g.: Acórdãos 2.225/2010, 3.043/2010, 3104/2010 e 2.339/2011, do Plenário do TCU, e Acórdão 2.701/2012-TCU-da 2ª Câmara).

8.22. Cabe salientar que o recorrente figurou como réu na Ação Civil Pública de Improbidade Administrativa autuada como o Processo 2007.81.01.000588-4, com trâmite na 15.ª Vara Federal no Ceará, que tratou da gestão dos recursos públicos recebidos pela Prefeitura de Icó no âmbito do Convênio 1039/2003 (TC 016.150/2013-9), também firmado com a Funasa. Tendo em vista a pertinência da matéria, informa-se que, em Decisão de 4/2/2011, o Juiz Federal Francisco Luís Rios Alvez assim consignou sobre o ponto:

O promovido aponta a sua ilegitimidade passiva ad causam por não estar incumbido do dever de prestar contas e sim a Prefeitura Municipal de Icó/CE. Contudo, a responsabilização do prefeito não resulta apenas daquela condição, mas sim de sua corresponsabilidade administrativa, como chefe-mor da Administração Pública Municipal, a quem a lei impôs o dever de prestar contas (CF, Art. 70, parágrafo único).

8.23. Por fim, cumpre comentar que, muito embora a chefia do Executivo realmente não caracterize propriamente uma conduta, o ex-prefeito não foi considerado responsável pelo simples fato de haver exercido essa função pública, mas, como visto, pela omissão no dever de prestar contas (peça 2, p. 30-34, Relatório de Tomada de Contas Especial) e por não ter comprovado o nexo entre os pagamentos realizados (cheques 8500001 e 850003, peça 1, p. 227 e 231, respectivamente) durante sua gestão para fazer face as aquisições de equipamentos médicos-odontológicos, além de não esclarecer as falhas apontadas nos Relatórios de Fiscalização do Ministério da Saúde (peça 1, p. 93-111 e p. 167-181).

## 9. Regularidade com ressalvas



9.1. O recorrente alega que não houve qualquer irregularidade grave na execução convenial, e defende que as irregularidades indicadas pela Funasa têm natureza formal a ensejar o julgamento das contas como regulares com ressalva, nos termos do art. 16, inciso II, da Lei 8.443/1992.

9.2. Transcreve excerto doutrinário segundo o qual irregularidades meramente formais não se equiparam aos comportamentos desonestos capazes de revelar prática de ato de improbidade administrativa quando se prova que os recursos foram gastos no interesse da Administração.

### Análise

9.3. O recorrente não apresentou qualquer justificativa para as irregularidades indicadas no Relatório de Verificação *in loco* 154-1/2004 (peça 1, p. 93-111), exemplo da aquisição de equipamentos inicialmente não previstos, falta de entrega de outros adquiridos junto à fornecedora firma COMDIAS e ausência de incorporação de bens ao patrimônio municipal.

9.4. Ademais, restou caracterizado nos autos o ano ao erário, visto que não há como estabelecer a precisa correlação entre os pagamentos realizados e os recursos transferidos ao município pela Funasa, tampouco, sua final destinação, com o efetivo atingimento dos objetivos do convênio firmado.

9.5. É certo que irregularidades meramente formais não devem ser censuradas com a mesma reprovação que irregularidades graves. Não obstante, este último caso foi o que se constatou, de modo que o excerto doutrinário contido no recurso não beneficia a defesa do recorrente. Nessa linha o seguinte sumário:

Recurso de Reconsideração. Tomada de contas especial. Convênio. Não-apresentação das contas dos recursos públicos federais transferidos para combate ao aedes aegypti. Citação. Alegações de defesa insuficientes para comprovar a regularidade da aplicação dos recursos públicos transferidos. Rejeição. Contas julgadas irregulares com imputação de débito e multa. Recurso. Conhecimento. **Argumentos expendidos e apresentados sem o concurso de quaisquer elementos de suporte capazes de comprovar a regularidade nos procedimentos e ensejar modificação do mérito do julgado.** Desprovimento. Manutenção do acórdão atacado. Ciência ao recorrente. (grifei) (Acórdão 2065/2005-TCU-2.<sup>a</sup> Câmara)

## 10. Contas iliquidáveis

10.1. O recorrente alega que, nos termos dos artigos 20 e 21 da Lei 8.443/1992, estas contas devem ser consideradas iliquidáveis porque, apesar de sua diligência para buscar os documentos necessários junto aos secretários e profissionais da época, não conseguiu obtê-los.

10.2. Fundamenta dizendo que todos os documentos tendentes a satisfazer essa finalidade estão nos arquivos da prefeitura, a que não possui mais acesso e que exigí-los caracteriza ofensa aos princípios do contraditório e da ampla defesa, que não pressupõem apenas a citação do responsável, mas abrange o direito de fazer uma defesa potente em seu favor, porque está há mais de nove anos afastado da prefeitura, posteriormente ocupada por adversários políticos.

10.3. Entende estar amparado na Decisão 667/1995-TCU-Plenário e nos Acórdãos 1849/2005-TCU-2.<sup>a</sup> Câmara, 285/2006-TCU-1.<sup>a</sup> Câmara, 716/2006-TCU-1.<sup>a</sup> Câmara, 7111/2006-TCU-1.<sup>a</sup> Câmara e 64/2007-TCU-2.<sup>a</sup> Câmara.

### Análise

10.4. A jurisprudência trazida pelo recorrente não lhe socorre. No caso da Decisão 667/1995-TCU-Plenário, foi reconhecida a incidência do artigo 20 da Lei 8443/1992, que prevê como condição para as contas serem tidas por iliquidáveis algum fato fortuito ou de força maior, alheio à vontade do administrador, tornar materialmente impossível o julgamento do mérito.

10.5. No presente caso essas condições não estão presentes, pois não se vislumbra algum fato que impeça as contas sejam regularizadas. O débito foi imputado ao ex-prefeito por não apresentar



justificativas plausíveis para irregularidades indicadas pela Funasa após inspeção no município conveniente, o que impediu fosse constatada a regularidade da aplicação dos recursos repassados, o mesmo cenário se mantendo após sua citação pelo Tribunal.

10.6. Quanto ao Acórdão 285/2006-TCU-1ª Câmara, houve o reconhecimento de lapso temporal entre o repasse dos recursos e a instauração da TCE muito mais longo do que se verifica nestes autos, pois foram contados 15 anos entre os dois termos. Ademais, a primeira notificação sobre o que a Funasa conclui serem falhas na execução do convênio, por intermédio do Ofício/Notificação 2598/2004, datou de 28/10/2004, ou seja, ainda durante a gestão de Francisco Leite (peça 1, p. 131).

10.7. Por fim, quanto ao Acórdão 1.849/2005-TCU-2ª Câmara, verificou-se que os responsáveis chegaram a apresentar a prestação de contas tempestivamente e que apenas 15 anos depois foi realizada diligência capaz de suportar a condenação de que versavam aqueles autos, situação diversa do presente processo. Assim, os precedentes não se amoldam ao presente caso.

## **11. Inaplicabilidade da multa**

11.1. O recorrente alega que não é cabível a aplicação de multa efetuada pelo acórdão recorrido.

11.2. Fundamenta dizendo que a hipótese de incidência para a aplicação de multa possui três elementos: ilegalidade de despesa pública ou irregularidade de contas; previsão da multa em lei; proporcionalidade da multa ao dano causado o erário.

11.3. Entende que a proporcionalidade da multa ao dano ao erário deve estar estampada no acórdão recorrido, o que pressupõe que primeiro se apure e demonstre o dano, o que reputa não ter ocorrido até porque não se apontou contribuição sua para qualquer prejuízo.

### **Análise**

11.4. Não é possível acompanhar o recorrente. O acórdão recorrido imputou débito ao ex-prefeito por falta de esclarecimentos para irregularidades indicadas pela Funasa em visita ao município conveniente. E o recorrente não logrou apresentar elementos no âmbito da presente tomada de contas que possam contradizer essas conclusões.

11.5. Nesse passo, a multa aplicada, com base no art. 57 da Lei 8.443/1992, possui a seguinte previsão legal: "Art. 57. Quando o responsável for julgado em débito, poderá ainda o Tribunal aplicar-lhe multa de até cem por cento do valor atualizado do dano causado ao Erário".

11.6. Verifica-se, portanto, que o único parâmetro estabelecido é o limite de 100% do valor atualizado do dano causado o erário. A multa aplicada no valor de R\$ 40.000,00 foi de cerca de 30% do valor histórico do débito, que corresponde a R\$ 130.000,00.

11.7. O sentido do termo 'proporcionalidade' pretendido pelo recorrente se afigura estar relacionado à própria existência do débito, ou seja, não seria proporcional uma multa que se refere a um débito que sequer deveria existir. A par dessas considerações, note-se que a proporcionalidade da multa em relação ao débito é decorrente da gravidade do ilícito apurado, e depende de um juízo íntimo do relator acerca da sua gravidade, que deve ser confirmado pelos membros do respectivo colegiado.

11.8. Portanto, acerca da fixação da multa, oportuno transcrever o seguinte excerto da proposta de deliberação que conduziu o Acórdão 6585/2009-TCU-2ª Câmara:

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.

11.9. Assim, como estão presentes todos os elementos necessários para a aplicação da multa em conformidade com o ordenamento jurídico, não se pode acolher o argumento.

## **CONCLUSÃO**

12. Com base nas análises anteriores, propõe-se negar ao provimento ao recurso, considerando que:

a) o recorrente é parte legítima por haver gerido os recursos do Convênio 2568/2003 e não ter logrado demonstrar que tal gestão foi efetivamente delegada a subordinados como alegado no recurso;

b) as contas não devem ser julgadas regulares com ressalva porque a omissão no dever de prestar contas e a não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados ensejam dano ao erário, o qual não foi descaracterizado no recurso, além do que as irregularidades detectadas, a exemplo da ausência de equipamentos previstos em plano de trabalho, e a falta de transparência sobre a destinação final dos bens adquiridos não caracterizam mera falha formal como alegado;

c) as contas não são iliquidáveis pois não estão presentes as condições que autorizam essa conclusão;

d) estão presentes os requisitos para aplicação da multa imposta ao recorrente.

## **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

13. Ante o exposto, submete-se à consideração superior a presente análise do recurso de reconsideração interposto por Francisco Leite Guimarães Nunes contra o Acórdão 3692/2014-TCU-2ª Câmara, com fundamento nos artigos 32, inciso, I, e 33, da Lei 8.443/1992:

a) conhecer do recurso e, no mérito, negar-lhe provimento;

b) dar ciência ao recorrente e à Procuradoria da República no Estado do Ceará.



TCU/Serur/4ª Diretoria, em 10/9/2015.

Roberto Orind  
Auditor Federal de Controle Externo  
Matrícula 3833-4