

## TC - 016.475/2013-5

**Natureza:** Tomada de Contas Especial (recurso de reconsideração)

**Unidade Jurisdicionada:** Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República

**Recorrentes:** Aldenice Rodrigues Teixeira (168.190.474-87) e Centro de Cultura Professor Luiz Freire (10.400.661/0001-68)

**Sumário:** Tomada de contas especial. Convênio. Não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos. Débito solidário e multas individuais para a entidade conveniente, o ex-presidente e a gestora dos recursos. Recurso de reconsideração da entidade e da gestora. Argumentos insuficientes a alterar a irregularidade das contas. Considerações sobre o débito. Exclusão da parte de despesas com passagens aéreas em face da comprovação das viagens e de despesas com monitores e tutores. Provimento parcial. Redução do débito e, de forma proporcional, da multa.

## INTRODUÇÃO

Trata-se de recurso de reconsideração (peça 42) interposto por Centro de Cultura Professor Luiz Freire e Aldenice Rodrigues Teixeira, pelo qual contestam o Acórdão 3611/2015-TCU-2.<sup>a</sup> Câmara, prolatado na Sessão Ordinária realizada em 7/7/2015 (peça 31).

2. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

9.1. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea **c**, e 19, **caput**, da Lei 8.443/1992, julgar irregulares as contas da Sra. Aldenice Rodrigues Teixeira, do Sr. Valdemar de Oliveira Neto e do Centro de Cultura Professor Luiz Freire, e condená-los, em solidariedade, ao pagamento da quantia de R\$ 100.000,00 (cem mil reais), com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal (artigo 214, inciso III, alínea **a** do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir de 20/1/2009, abatendo-se, na oportunidade, o valor R\$ 3.671,34 (três mil, seiscentos e setenta e um reais e trinta e quatro centavos), em 28/04/2010, nos termos do Enunciado 128 da Súmula de Jurisprudência deste Tribunal;

9.2. aplicar à Sra. Aldenice Rodrigues Teixeira, ao Sr. Valdemar de Oliveira Neto e ao Centro de Cultura Professor Luiz Freire, de forma individual, a multa prevista nos arts. 19, **caput**, e 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 15.000,00 (quinze mil reais), fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante este Tribunal, com fundamento no art. 214, inciso III, alínea **a**, do Regimento Interno/TCU, o recolhimento da referida importância 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. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;

9.4. enviar cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentam, à Procuradoria da República no Estado de Pernambuco, nos termos do § 7º do art. 209 do Regimento Interno/TCU, para a adoção das medidas que entender cabíveis.

## HISTÓRICO

3. O presente processo cuidou originalmente de tomada de contas especial instaurada pela Secretaria de Direitos Humanos, da Presidência da República em desfavor do Centro de Cultura Professor Luiz Freire-PE e do Sr. Valdemar de Oliveira Melo, presidente da entidade, em decorrência da apresentação incompleta da prestação das contas dos recursos repassados àquele Centro, por meio do Convênio 700778/2008 (Siafi 638540, peça 1, p. 172-190).

4. O convênio vigeu de 11/12/2008 até 30/4/2010, após a assinatura de um termo aditivo (peça 1, p. 378-380), e tinha por objeto a execução do Projeto “Apoio a Implementação e ao Fortalecimento dos Comitês Estaduais e Municipais de Direitos Humanos Formação em Educação em Direitos Humanos para Representantes da Sociedade Civil” (peça 1, p. 6-28). O valor total foi de R\$ 103.100,00, sendo R\$ 100.000,00 de responsabilidade da concedente. Ademais, ressalta-se que o CCLF solicitou, em 12/11/2009, o remanejamento do valor de R\$ 2.500,00 do item 1.3.3. Passagens aéreas para despesas com transporte terrestre (passagens intermunicipais e táxis) e alimentação dos participantes em encontros/reuniões de atividades do projeto (peça 1, p. 372), a qual fora aceita pela SNDH/PR (peça 1, p. 374-376), não obstante o referido termo aditivo ter sido omissivo em relação ao remanejamento.

5. As contas foram encaminhadas (peça 1, p. 308-402; peça 2, p. 1-394; e peça 3, p. 1-181), gerando o Parecer 83/2012 – CGAP/SNPDH/SDH/PR, de 31/8/2012 (peça 3, p. 247-252), e o Parecer Financeiro 185/2012 – CGPDH/SDH/PR, de 20/12/2012 (peça 3, p. 297-303, sugerindo a rejeição com impugnação total das despesas e responsabilização do Centro de Cultura Professor Luiz Freire e o seu presidente, Sr. Valdemar de Oliveira Neto.

6. Tal conclusão se deveu à ausência de informações suficientes sobre a execução das metas, quais sejam: capacitação de profissionais em direitos humanos, produção de instrumentos didáticos pedagógicos e produção de material de apoio. E o Relatório de Tomada de Contas Especiais 01/2013 (peça 4, p. 5-13) adotou essa conclusão, bem como o Relatório de Auditoria 5/2013, de 8/4/2013 (peça 4, p. 30-32).

7. No âmbito da Secex/PE foram realizadas as citações do Centro de Cultura Professor Luiz Freire, do então presidente, Sr. Valdemar de Oliveira Neto, além de posteriormente da Sra. Aldenice Rodrigues Teixeira, diretora da entidade (peças 12, 13 e 22).

8. As alegações de defesa trazidas aos autos (peças 16, 17 e 25) foram analisadas concluindo-se pela imputação de débito cuja composição se referiu a despesas administrativas, aquisição de passagens e um saldo não devolvido à concedente (peças 27-29).

9. O MP/TCU discordou de tal posicionamento, propondo a imputação de débito correspondente à totalidade dos valores repassados (peça 30), ante a ausência de comprovação da regularidade das despesas e principalmente do efetivo atingimento das metas do convênio, posição finalmente adotada pelo Acórdão 3611/2015-TCU-2.<sup>a</sup> Câmara agora recorrido, o qual descontou valor comprovadamente já restituído aos cofres da entidade concedente.

## **EXAME DE ADMISSIBILIDADE**

10. Em exames preliminares de admissibilidade esta secretaria propôs conhecer o recurso do Centro de Cultura Professor Luiz Freire e de Aldenice Rodrigues Teixeira (peças 44-45), suspendendo-se os efeitos dos itens 9.1, 9.2 e 9.3 do Acórdão 3611/2015-TCU-2.<sup>a</sup> Câmara, o que foi ratificado por Despacho do Ministro Vital do Rêgo (peça 47).

## **EXAME DE MÉRITO**

11. Constitui objeto da presente análise definir se:

a) o objeto do Convênio 700778/2008, celebrado pela Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República e o Centro de Cultura Professor Luiz Freire, foi regularmente executado;

b) houve dolo, má-fé, enriquecimento ilícito, prática de ato de improbidade e falhas formais na execução do convênio.

## 12. **Regularidade da execução do convênio**

12.1. Inicialmente os recorrentes requerem a nomeação de um defensor dativo para sua defesa técnica ante alegada falta de recursos para o pagamento de um profissional às suas próprias expensas.

12.2. Quanto aos argumentos recursais, alegou-se que os problemas sobre a prestação de contas do Convênio 700778/2008 se deveram à atuação de parceiros do Centro de Cultura Professor Luiz Freire - CCLF, a exemplo da Universidade Federal de Goiás.

12.3. Por essa razão os recorrentes requerem sejam chamados os oito parceiros relacionados em suas alegações de defesa para que figurem no presente processo num litisconsórcio, pois também participaram da gestão financeira do convênio, questão que não teria sido tratada no aresto recorrido.

12.4. No recurso é defendido ainda que as entidades parceiras eram diretamente responsáveis pelas inscrições e participação dos interessados nos cursos oferecidos com recursos do convênio. Os recorrentes também acrescem que os cursos eram realizados na modalidade à distância, com o auxílio de sistema informatizado disponibilizado pela Universidade Federal de Goiás e por isso as listas de acessos ao sistema, os relatórios e os certificados de participação emitidos estão com a universidade. Afirmam especificamente sobre as listas de frequência dos encontros presenciais que se encontram com os parceiros da conveniente nos oito polos de realização dos cursos.

12.5. Prosseguem que o plano de trabalho do convênio foi alterado conforme solicitação feita à Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República em 12/11/2009.

12.6. Asseveram em relação às passagens aéreas que houve comprovação de todos os trechos e valores, cuja motivação foi unicamente a realização do conteúdo programático dos cursos.

### **Análise**

12.7. Preliminarmente, sobre o pedido de nomeação de um defensor dativo, tem-se que não se exige às partes nos processos do TCU sua representação por profissional advogado, ou, mesmo, com qualquer outra formação, podendo praticar atos processuais diretamente, nos termos do artigo 145 do Regimento Interno. Nesse sentido, entende o Supremo Tribunal Federal – STF (MS 24961/DF – Distrito Federal. Publicação DJ 04-03-2005).

12.8. Em relação ao chamamento aos autos de entidades identificadas como parceiras do Centro de Cultura Professor Luiz Freire, o parecer do Ministério Público junto ao TCU abordou o ponto, constando do trecho parcialmente transcrito no relatório que precedeu o acórdão agora recorrido (peça 33, p. 11, itens 11 do relatório e 19 do parecer).

12.9. Na linha do que já consignou o citado relatório, a obrigação por demonstrar a boa e regular aplicação dos recursos geridos cabia à entidade conveniente, que foi a signatária da avença por intermédio de seu representante legal, e tinha como papel no projeto o monitoramento de suas atividades, vez que gestora financeira do projeto, conforme projeto apresentado em setembro de 2008 à SDR/PR (peça 1, p. 38). As omissões das entidades ditas parceiras deviam ser resolvidas com providências do próprio Centro de Cultura Professor Luiz Freire da Sra. Aldenice Rodrigues Teixeira, que era Coordenadora Geral do CCLF e do MNDH, e do próprio presidente do Centro e signatário do convênio, inclusive na esfera judicial, se entendessem cabível, a exemplo de ações de

exibição e/ou ações regressivas, a fim de cobrar àquelas entidades parceiras a apresentação de documentos que estejam em sua posse, além do débito apurado nestes autos.

12.10. A propósito, a jurisprudência desta Corte de Contas há muito consolidou o entendimento de que constitui ônus do gestor a produção das evidências necessárias para comprovar o adequado uso dos recursos públicos - o que em última análise se pretende com o chamamento aos autos de outras entidades -, consoante disposições contidas no artigo 70, parágrafo único, da Constituição Federal, e no artigo 93 do Decreto-lei 200/1967, não cabendo a este tribunal, portanto, realizar diligências, oitivas, ou perícias, para a obtenção das provas (Acórdãos 1599/2007-TCU-Plenário, 1098/2008-TCU-2ª Câmara e 2262/2015-TCU-Plenário). O seguinte excerto de recente acórdão bem resume esse entendimento:

**Acórdão 3535/2015-TCU-2.ª Câmara**

As normas que regulam o processo de controle externo não concedem ao responsável a faculdade de solicitar produção de provas ao TCU, como a colheita de depoimentos ou realização de perícias e diligências. O Tribunal deve julgar com base nas provas documentais constantes dos autos, reunidas pelos órgãos de controle interno e pela unidade técnica, em confronto com aquelas produzidas e apresentadas pelo responsável em sua peça de defesa.

12.11. Ademais, a citação de oito entidades que executaram o objeto do Convênio 700778/2008 em paralelo com a conveniente, para lhes transformar em corresponsáveis, similarmente à figura do litisconsorte prevista no processo civil, dependeria da precisa identificação dos valores geridos por cada uma, o que não resta suficientemente claro nos autos.

12.12. Sobre a alteração do plano de trabalho, o acórdão combatido não a contestou, sendo este resultante tão somente da ausência de comprovação sobre a boa e regular aplicação dos recursos do Convênio 700778/2008.

12.13. Em relação à comprovação das viagens, diz respeito ao ponto central que ensejou a irregularidade das contas dos recorrentes, ou seja, como visto, a falta de comprovação da boa e regular aplicação dos recursos geridos, cabendo tecer maiores comentários.

12.14. A instrução da Secex/PE, que propôs o mérito das contas e que recebeu a concordância das instâncias superiores da unidade técnica (peças 27-29), identificou o débito como resultado das seguintes irregularidades, com os respectivos valores originais: a) não restituição do saldo do convênio (R\$ 20.790,56); b) emissão de passagens aéreas (R\$ 16.674,48) e c) despesas administrativas (R\$ 1.996,03).

12.15. Poder-se-ia cotejá-las com o orçamento apresentado pelo CCLF à SDH/PR, a fim de procurar enquadrá-las nas diversas ações previstas, e concluir sobre sua pertinência e da eventual manutenção do próprio débito efetivamente imputado pelo acórdão recorrido. Dito orçamento pode ser resumido nos seguintes itens (peça 1, p. 12, 72-82 e 248):

- a) Capacitação/Formação: R\$ 79.000,11, sendo:
  - a.1) Equipes Movimento Nacional dos Direitos Humanos - MNDH nos Regionais: R\$ 46.080,11
  - a.2) Equipe Nacional: R\$ 7.020,00
  - a.3) Seminário Nacional/Formação EAD: R\$ 25.900,11
- b) Produção de material de apoio: R\$ 3.100,00
- c) Produção de instrumentos didáticos pedagógicos: R\$ 20.999,89, sendo:
  - c.1) Apoio logístico e operacional: R\$ 6.999,89; e
  - c.2) Produção de material de apoio: R\$ 14.000,00.

12.16. Ocorre que a documentação apresentada à SDH/PR a título de prestação de contas (peça 3, p. 185-207 e 235-241), bem como aquela anexada às alegações de defesa oferecidas em etapa pretérita do presente processo (peças 16 e 17), não permitem concluir com mínima segurança a respeito da efetiva realização do objeto do convênio, com o grau de detalhamento necessário para bem identificar o que seria cabível de ser eventualmente excluído do montante.

12.17. Considere-se, em especial, nesse sentido, a última cobrança ao Centro de Cultura Luiz Freire feita pela Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República antes de ser instaurada a tomada de contas especial, a qual abordou principalmente a formação de pessoal em Direitos Humanos. Tal cobrança foi efetuada em 31/8/2012 (peça 3, p. 243), valendo transcrever o seguinte excerto com o teor das informações requisitadas:

“1. O material (certificado) enviado não comprova a execução pelo Centro de Cultura Professor Luiz Freire, visto que o documento anexado informa que quem certifica é o Movimento Nacional de Direitos Humanos e não o Centro de Cultura Professor Luiz Freire, inclusive não há nenhuma marca (logo, por ex.) que identifique a entidade conveniada;

2. Não foi encaminhado o Relatório de Cumprimento do Objeto para análise de cunho técnico, constando no processo apenas informações financeiras.

3. Não há informações que comprovem o atingimento da meta de capacitação de 240 educadores/agentes em DH.

4. No projeto apresentado a esta SDH - A área de cobertura é de 8 turmas em 8 estados diferentes, com a indicação de uma cidade pólo. Não há comprovação;

5. Não comprovação das listas de presenças de 240 capacitados

Diante da ausência de documentação comprobatória e da impossibilidade de concessão de outro prazo para envio de documentos, informamos que não será possível aprovar a prestação de contas do Convênio 700778/2008, no que se refere a índole técnica.

12.18. Essa também foi a lógica que informou a manifestação do MP/TCU ao discordar da proposta formulada na SECEX/PE de imputação de débito por valor diverso do total repassado à entidade conveniente, senão vejamos (peça 30, p. 3):

“17. Embora tenham sido juntados à defesa alguns elementos que comprovam que efetivamente ocorreu a disponibilização do curso à distância “Educação em Direitos Humanos”, o Centro de Cultura não apresentou a documentação necessária para comprovar que a ação tenha sido efetivamente concluída na forma prevista no plano de trabalho, atingindo, dessa forma, os objetivos do convênio.” (grifei)

12.19. De fato, não houve a apresentação, por exemplo, de listas de presença condizentes com as relações de acesso disponibilizadas pela Universidade Federal de Goiás - por sinal, incompletas - além de certificados de conclusão de curso, entre outros documentos, como demonstrou de forma detalhada a própria instrução à peça 27 (itens 10-16 e 22-30 daquela instrução), embora esta, ao seu final, não tenha considerado esses pontos como ensejadores de débito.

12.2.0. Assim, se afigura de considerável dificuldade estabelecer correlações entre a documentação apresentada – incluindo as despesas informadas – o plano de trabalho do convênio e os extratos bancários de modo a, por exemplo, identificar quais os gastos efetivamente incorridos com um específico aluno formado. Cabe frisar que não se afirma aqui inexistir tal correlação, entretanto, as informações disponíveis não se amoldam de forma clara e transparente ao programa de trabalho.

12.21. É o caso, por exemplo, da única aluna do Polo de Rio Branco/AC que teria efetivamente participado do curso oferecido pelo Portal da Universidade Federal de Goiás, conforme a instrução à peça 27 (item 11.2.6 da instrução), não sendo possível concluir qual o montante das despesas que

seria passível de atribuir à formação desta aluna específica, tampouco, se essa beneficiária chegou a se formar.

12.22. O mesmo se pode afirmar sobre os demais itens do plano de trabalho, a exemplo do material de apoio. O folder e o guia do estudante constantes dos autos (peça 16, p. 114-126) poderiam em princípio ser enquadrados neste item de despesa. No entanto, não resta claro o que teria sido produzido pela conveniente ou suas entidades parceiras além desse material com aquela finalidade de apoiar a realização do objeto do convênio, tampouco seu custo específico. Neste cenário não se mostra razoável considerar o total desse item como realizado, nem se mostra possível identificar algum valor para a finalidade de abatê-lo do débito imputado.

12.23. Feitas essas considerações, cabe ainda comentar o que segue sobre o débito apurado na instrução à peça 27.

12.24. Em relação ao **saldo não restituído aos cofres da SDH/PR**, no valor de R\$ 20.790,56 (vide peça 2, p. 29), conclui-se que deve remanescer como parte do débito de responsabilidade do CCLF pois se refere a valor não utilizado pela entidade (itens 37 a 39 daquela instrução).

12.25. Sobre o valor referente às **despesas administrativas**, foi considerado como débito o que extrapolou o limite de 5% previsto para despesas dessa natureza, nos termos do parágrafo único do artigo 39 da Portaria Interministerial-MPOG/MF/CGU 127/2008 (itens 46 a 48 daquela instrução). Ocorre que as despesas se referiam à contratação de monitores e tutores dos cursos oferecidos, ou seja, em consonância com a própria finalidade do convênio e, ademais, o valor de R\$ 1.996,03 se mostra pequeno ante o valor total da avença, podendo por essas razões ser desconsiderado.

12.26. **E em relação às passagens aéreas**, a irregularidade consistiu, segundo a instrução à peça 27 (itens 40 a 45 daquela instrução), na falta de comprovação da realização das viagens, por meio de cartões de embarque (ida e volta), em conjunto com a falta de especificação em duas notas fiscais de quantas passagens foram adquiridas.

12.27. Observa-se, sobre o ponto, que a instrução da unidade técnica considerou que as viagens tidas por não comprovadas estariam insertas no somatório das faturas que não teriam sido adequadamente discriminadas (itens 53.3 e 53.4 daquela instrução), sendo então adotado o somatório das faturas como débito.

12.28. Analisando as faturas/recibos emitidos pela empresa contratada (peça 2, p. 61-69) juntamente com os documentos de embarque juntados aos autos quando das alegações de defesa (peça 17, p. 4-50) e considerando a explicação do CCLF de que as 14 pessoas viajaram para a cidade de Goiânia (peça 16, p. 8-10), local do encontro, tem-se que, a nosso sentir, houve a discriminação da quantidade de passagens bem como a comprovação da realização das viagens, o que fora considerado pela unidade instrutora nos itens 41 e 44 da referida instrução.

12.29. Ademais, o valor total corresponde a R\$ 16.674,48, coincidindo com relação de pagamentos acostada aos autos (peça 1, p. 389), e apesar do extrato estar ilegível, considerando o valor anterior e o posterior ao débito, tem-se que o cheque 850001 foi de R\$ 16.674,48 (peça 2, p. 7). Nessa linha, entende-se que resta como débito o somatório das passagens sem os correspondentes cartões, ou seja, R\$ 9.190,95 ao invés dos R\$ 16.674,48. Assim sendo, será proposto uma redução de R\$ 7.483,53 no valor do débito correspondente a passagens aéreas (item 53.3 daquela instrução).

### 13. Dolo x Má-Fé x Enriquecimento x Improbidade x Falha Formal

13.1. Entendem os recorrentes não restar demonstrado que houve dolo ou má-fé na gestão dos recursos, enriquecimento ilícito ou ato de improbidade, sendo as falhas de natureza formal.

#### Análise

13.2. A respeito do argumento de não ter havido má-fé na gestão dos recursos, oportuno anotar o que segue.

13.3. Em realidade, a análise das contas objeto do presente processo avaliou a ocorrência, ou não, de boa-fé na conduta dos responsáveis, nos termos do artigo 12, § 2.º da Lei Orgânica/TCU e do artigo 202, §§ 2.º e 6.º do Regimento Interno/TCU, como se observa no item 57 da instrução autuada à peça 27.

13.4. A esse respeito, ressalve-se, aqui que o conceito de boa-fé adotado se relaciona primordialmente à espécie de boa-fé objetiva. Segundo Judith Martins Costa (*in A Boa-Fé no Direito Privado*. 1ª edição, 2ª tiragem. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000, p. 411.):

Já por ‘boa-fé objetiva’ se quer significar – segundo a conotação que adveio da interpretação conferida ao § 242 do Código Civil alemão, de larga força expansionista em outros ordenamentos, e, bem assim, daquela que lhe é atribuída nos países da common law – modelo de conduta social, arquétipo ou standard jurídico, segundo o qual ‘cada pessoa deve ajustar a própria conduta a esse arquétipo, obrando como obraria um homem reto: com honestidade, lealdade, probidade’. Por este modelo objetivo de conduta levam-se em consideração os fatores concretos do caso, tais como o status pessoal e cultural dos envolvidos, não se admitindo uma aplicação mecânica do standard, de tipo meramente subsuntivo.

13.5. É nessa perspectiva que o TCU tem, modernamente, perscrutado a boa-fé, ou seja, sob o ângulo da boa-fé objetiva, em que se analisa não o estado de consciência do agente quando da realização do ato administrativo, mas a adequação dessa conduta ao padrão esperado. O trecho abaixo, mencionado no relatório que precedeu o Acórdão 734/2014-TCU-Primeira Câmara, ilustra essa visão:

51. Quanto à boa-fé, aproveita-se o gancho do item v da enumeração do parágrafo anterior para mencionar que ganha força na Corte Federal de Contas o entendimento no sentido de que a vertente da boa-fé objetiva pode ser examinada nos processos submetidos ao Tribunal. Além disso, diversos julgados do TCU defendem a tese de que a ausência de má-fé não significa presença de boa-fé.

52. Uma das alegações mais frequentes dos responsáveis é a de terem atuado de boa-fé. Na maioria das oportunidades em que se invoca esse instituto, percebe-se que os responsáveis referem-se à boa-fé subjetiva, relacionada ao estado mental no momento em que agiram, isto é, ao propósito presente na conduta.

53. Todavia, é preciso esclarecer que se tem fortalecido no Tribunal de Contas da União a corrente que defende o exame da conduta dos agentes à luz da boa-fé objetiva.

54. Com o advento do Código Civil vigente, essa doutrina ganhou vigor no ordenamento jurídico pátrio, inclusive no TCU. A boa-fé objetiva não perscruta o estado de consciência do agente no momento da ação, como faz a boa-fé subjetiva. Ou seja, o que importa não é a intenção, mas a adequação da conduta a um padrão esperado. Em recente assentada do Plenário, o Relator, Exmº Ministro José Múcio Monteiro, deixou consignado em seu voto condutor do Acórdão 2072/2012 - TCU - Primeira Câmara a sua adesão à corrente defensora da aplicação do instituto da boa-fé objetiva nos processos da Corte de Contas Federal, a saber:

Finalmente, deve ser dito que a boa-fé a ser levada em consideração nos processos de controle externo é a boa-fé objetiva, consistente na atuação conforme um padrão de conduta aceito como adequado e recomendável pelo meio social onde inserido o agente e não na boa-fé subjetiva, que consiste na convicção pessoal de estar agindo de acordo com as normas de conduta socialmente aceitas. Dessa

forma, não se pode considerar como amparadas pela boa-fé condutas, tais como as assumidas pelos responsáveis, de assinar documentos em branco.

55. Outrossim, o voto guia do Acórdão 776/2012 - TCU - Plenário, do mesmo modo, corrobora a informação acerca da disseminação do entendimento de que a atuação dos agentes públicos deve ser examinada pelo TCU sob o prisma da boa-fé objetiva, como se pode observar abaixo: (...)

56. Pode-se citar outros dois julgados recentes que aplicam a boa-fé objetiva na análise da conduta dos agentes: Acórdão 2523/2012 - TCU - Segunda Câmara; Acórdão 2184/2012 - TCU - Primeira Câmara.

13.6. Sob o enfoque acima, não se identifica boa-fé (objetiva) na conduta dos recorrentes vez que não fiscalizaram a execução das ações do Convênio 700778/2008 a contento. Assim, se por um lado não se extraem dos autos elementos que indiquem ter havido má-fé na gestão dos recursos, de outro turno, não houve o necessário acompanhamento por parte da conveniente e seus representantes acerca da execução das ações do convênio em tela. Note-se que o convênio vigeu entre 11/12/2008 e 30/4/2010 e não se observam durante esse período providências objetivando assegurar-se que os trabalhos tinham um bom andamento, o que somente foi detectado quando da cobrança das contas finais pela SDH/PR.

13.7. Oportuno, nesse ponto, reportar à proposta de convênio formulada à SDH/PR. Segundo esse documento, eis a função do CCLF no projeto (peça 1, p. 38):

**Papel no projeto** – O CCLF, enquanto entidade filiada ao MNDH, cumprirá dois papéis no projeto: o primeiro será o **de monitoramento de suas atividades**, a partir da participação da Coordenadora Geral da instituição, Aldenice Rodrigues Teixeira, que também é Coordenadora do Conselho Nacional do Movimento Nacional de Direitos Humanos – MNDH, nas reuniões sistemáticas de monitoramento e avaliação; e o segundo papel será o de gestor financeiro do projeto. (grifei)

13.8. O Acórdão 333/2010-TCU-Plenário tratou de situação similar, e seguiu a orientação do voto revisor apresentado pelo Ministro Benjamin Zymler, do qual se extrai o seguinte trecho:

Os pareceres precedentes e os recorrentes não destoam acerca da inexecução parcial do contrato e portanto da existência de prejuízos ao erário. Também não há maiores controvérsias acerca dos fatos e circunstâncias em que ocorreram a contratação e sua execução. A divergência pois consiste na valoração das condutas dos responsáveis, ou seja, se houve ilicitude nessas condutas e se há nexo de causalidade entre elas e os prejuízos verificados.

Consoante buscou se demonstrar neste voto, os responsáveis não agiram com o zelo esperado dos gestores públicos. Pelo contrário, agiram de forma negligente ao não adotarem quaisquer medidas eficazes no sentido de acompanhar a execução contratual. Apesar [...] da magnitude dos recursos envolvidos, da importância do projeto e de sua posição central dentro do contexto das atribuições dos gestores, não foram adotadas medidas minimamente aceitáveis para se acompanhar a execução dos objetos contratados. Em franca violação aos dispositivos legais referentes à execução das despesas, que se espera sejam de amplo conhecimento de qualquer gestor público, autorizou-se os pagamentos sem a prévia comprovação dos serviços.

Desta feita, entendo que restou configurada a conduta ilícita dos gestores e o nexo de causalidade dessa conduta com débito verificado, pois, caso tivessem sido seguidos os procedimentos legais pertinentes e adotadas as ações administrativas cabíveis, o débito teria condições de ser evitado.

13.9. Em conclusão, a ausência de elementos que comprovem com mínima segurança o efetivo atingimento do objeto conveniado, decorrente em boa medida de omissão da conveniente no acompanhamento dos trabalhos, além do caráter incompleto dos documentos apresentados pelo próprio CCLF e seus representantes - a exemplo das notas sobre passagens aéreas - foi que ensejou o julgamento da tomada de contas desde logo pela irregularidade, por considerar-se que

automaticamente não restara demonstrada a boa-fé das partes, segundo se depreende da leitura das instruções anteriores ao aresto recorrido, do parecer do MP/TCU e do próprio voto que precedeu o acórdão.

13.10. O efeito prático dessa conclusão foi o julgamento das contas pela irregularidade desde logo, após a análise das alegações de defesa trazidas aos autos, ao invés de fixar-se novo prazo para o recolhimento do débito após a avaliação daquelas alegações, conforme previsto no artigo 12, §1.º, da Lei Orgânica/TCU. No caso, foi adotado o procedimento estabelecido no artigo 202, §6.º, do Regimento Interno/TCU.

13.11. Quanto ao argumento de que não houve a prática de ato de improbidade, conduta dolosa e enriquecimento ilícito, cumpre anotar que o processo de controle externo não se confunde com as ações judiciais para verificar se houve a prática de ato descrito na Lei 8.429/1992. O relatório que precedeu o Acórdão 2178/2013-2.<sup>a</sup> Câmara, também sobre recurso de reconsideração em tomada de contas especial, contém explanação sobre o tema, ao tratar da distinção entre controle externo pelo tribunal de contas e ação de improbidade:

**Ao contrário do que sustenta o recorrente, para a imputação em débito, não é necessária a comprovação da má-fé ou desonestidade do agente.** Nas hipóteses em que for constatado dano ao erário resultante de omissão no dever de prestar contas, de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico, ou desvio de dinheiro público, o Tribunal, ao julgar irregulares as contas, fixará a responsabilidade do agente público que praticou o ato irregular (artigo 16, § 2º, alínea "a", da Lei 8.443/1192). Não é necessária, assim, a conduta dolosa, bastando apenas a modalidade culposa.

O Tribunal não condenou o prefeito por ato de improbidade administrativa. Nem poderia, pois não é da competência dos Tribunais e Conselhos de Contas condenarem gestores por atos desta natureza, os quais devem ser apurados em procedimento próprio no âmbito do Poder Judiciário. A improbidade administrativa deve ser apurada em processo movido pelo Ministério Público, a ser julgado pela autoridade judicial.

Frisa-se que a condenação em débito, embora acarrete a obrigação de restituir determinada importância à União, não é sanção, mas sim recomposição do patrimônio público ao status quo anterior. Quando a boa e regular aplicação de recursos não pode ser comprovada, considera-se causado dano ao patrimônio da União, um prejuízo, tendo lhe sido lesionado um bem jurídico. Dessa forma, do ato danoso, nasce a obrigação de indenizar, de restaurar o equilíbrio jurídico-econômico quebrado pelo agente.

**É assim desnecessária, para o julgamento pela irregularidade das contas ou para a aplicação de multa em processo de fiscalização, a caracterização de ato doloso de improbidade.** Basta que o gestor tenha cometido, de forma não justificada, ato ilegítimo ou antieconômico lesivo ao Erário ou deixado de adimplir sua obrigação de prestar contas dos recursos recebidos, e que lhe fosse exigível conduta diversa, para ficar caracterizada sua responsabilidade subjetiva. (grifei)

13.12. E na mesma linha o seguinte excerto do voto que orientou o Acórdão 6173/2011-1.<sup>a</sup> Câmara: “20. Ressalto que a recomposição do dano ao erário independe de ter havido ou não prática de ato de improbidade administrativa **ou auferimento de vantagem** pelo gestor em razão da execução do convênio”. (grifei)

13.13. Por fim, as falhas que ensejaram o julgamento das contas pela irregularidade não podem ser consideradas formais, pois representam inobservância do próprio convênio, que previa a necessidade de bem comprovar o emprego dos recursos geridos. Nesse ponto, como consignou o parecer do MP/TCU, embora reste claro que houve a realização de eventos objeto do Convênio 700778/2008, a documentação juntada aos autos não permite concluir com segurança mínima

acerca da real extensão de tais eventos, além de seu custo efetivo, ainda que de fato possam ter ocorrido inclusive falhas formais durante sua execução.

## **CONCLUSÃO**

14. Das análises anteriores, conclui-se que:

a) o objeto do Convênio 700778/2008, celebrado pela Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República e o Centro de Cultura Professor Luiz Freire não foi regularmente executado em se considerando a fragilidade da documentação comprobatória presente nos autos;

b) o acórdão recorrido não considerou ter havido má-fé, dolo, enriquecimento ilícito, a prática de ato de improbidade, elementos desnecessários para o julgamento das contas pela irregularidade no TCU, resultado ordinariamente relacionado à própria ausência de comprovação da boa e regular aplicação de recursos federais geridos;

c) as falhas identificadas não se caracterizam como formais, pois se relacionam à obrigação primeira daqueles que gerem recursos públicos, qual seja; a comprovação de modo mínima e suficientemente segura da boa e regular gestão; e

d) o débito imputado pelo acórdão recorrido deve ser revisto para desconsiderar algumas despesas de natureza administrativa, despesas com monitores e tutores no montante de R\$ 1.996,03 (ver item 12.25 desta instrução), bem como despesas, no montante de R\$ 7.483,53, com passagens aéreas (ver itens 12.26 a 12.29). Consequentemente, a multa aplicada deve ser reduzida proporcionalmente.

## **DA PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

15. Ante o exposto, submetem-se à consideração superior a presente análise do recurso de reconsideração interposto por Aldenice Rodrigues Teixeira e o Centro de Cultura Professor Luiz Freire contra o Acórdão 3611/2015-TCU-2.<sup>a</sup> Câmara 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 e, no mérito, dar-lhe provimento parcial, para subtrair do valor do débito os seguintes valores originais, com as respectivas datas de origem: R\$ 1.996,03, a partir de 24/3/2010 e R\$ 7.483,53, a partir de 26/8/2009, além de diminuir proporcionalmente a multa aplicada;

b) dar conhecimento ao recorrente e à Procuradoria da República no Estado de Pernambuco da deliberação que vier a ser proferida.

**TCU/Secretaria de Recursos, em 30/03/2016.**

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