GRUPO I – CLASSE I – Segunda Câmara
TC 029.325/2014-5
Natureza: Recurso de Reconsideração (em Tomada de Contas Especial).
Entidade: Município de Pacujá – CE.
Recorrente: Francisco das Chagas Alves, ex-prefeito, gestão 2005-2008 (CPF 626.153.357-15).
Representação legal: Carlos Eduardo Maciel Pereira (OAB/CE 11.677).

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO MINISTÉRIO DO TURISMO. FESTEJOS JUNINOS. NÃO COMPROVAÇÃO DA CORRETA APLICAÇÃO DOS RECURSOS. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. ELEMENTOS RECURSAIS CONSUBSTANCIADOS NA APRESENTAÇÃO DE FOTOGRAFIAS DESACOMPANHADAS DE QUAISQUER OUTROS ELEMENTOS DE PROVA. NÃO COMPROVAÇÃO DA REALIZAÇÃO DO EVENTO. AUSÊNCIA DE EXTRATOS E NOTAS FISCAIS. IMPOSSIBILIDADE DO ESTABELECIMENTO DO NEXO DE CAUSALIDADE. CONHECIMENTO. NEGATIVA DE PROVIMENTO.

A mera apresentação de fotografias, mormente quando desacompanhadas de elementos probatórios, não constitui meio de prova suficiente para atestar a regularidade da aplicação de recursos públicos transferidos, prestando-se, quando muito, a comprovar a existência ou realização do objeto conveniado, não sendo o conjunto probatório capaz de demonstrar, efetivamente, o nexo de causalidade entre os recursos federais transferidos e as despesas efetuadas.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução elaborada no âmbito da Serur (peça 36), com a qual se manifestaram de acordo o escalão dirigente da unidade técnica especializada (peças 37 e 38) e o Ministério Público que atua junto ao TCU, neste ato representado pelo Procurador-Geral Paulo Soares Bugarin (peça 39).

1. Cuidam os autos de recurso de reconsideração (peças 27 e 28) interposto por Francisco das Chagas Alves contra o 6.041/2015-TCU-2ª Câmara (peça 12).

1.1. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

> *ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão da Segunda Câmara, diante das razões apresentadas pelo Relator, em:*
> *9.1. considerar revel o Sr. Francisco das Chagas Alves, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992;*
> *9.2. julgar irregulares as contas do Sr. Francisco das Chagas Alves, com fundamento nos arts. 1º inciso I, 16, inciso III, alínea "c", e 19, caput, da Lei nº 8.443, de 1992, para condená-lo ao pagamento da quantia de R$ 100.000,00 (cem mil reais), atualizada monetariamente e acrescida*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56581058.

de juros de mora, calculados desde 29/8/2008 até a data da efetiva quitação, abatendo-se os valores já devolvidos e fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno do TCU – RITCU), o recolhimento da referida quantias aos cofres do Tesouro Nacional, na forma da legislação em vigor;

9.3. aplicar ao Sr. Francisco das Chagas Alves a multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443, de 1992, no valor de R$ 40.000,00 (quarenta mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do RITCU), o recolhimento da referida quantia aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente na forma da legislação em vigor;

9.4. 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 ao responsável que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor (art. 217, § 2º, do RITCU), sem prejuízo das demais medidas legais;

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

9.6. encaminhar cópia do presente Acórdão, bem como do Relatório e da Proposta de Deliberação que o fundamenta, à Procuradoria da República no Estado do Ceará, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei nº 8.443, de 1992, para o ajuizamento das ações penais e civis cabíveis, bem como ao Ministério do Turismo, para conhecimento..

HISTÓRICO

1.2. Em análise, tomada de contas especial instaurada pelo Ministério do Turismo, arrolando-se como responsável Francisco das Chagas Alves, ex-prefeito do município de Pacujá/CE (gestão: 2005-2008), em razão da não apresentação de toda a documentação exigida para comprovação das despesas efetuadas no âmbito do Convênio nº 516/2008-Siafi nº 630.693 (peça 1, p. 47-79), cujo objeto consistia no apoio à realização dos festejos juninos, no período de 14/6 a 1º/7/2008.

1.3. O Convênio teve vigência de 13/6/2008 a 15/12/2008, com prazo final para prestação de contas em 13/2/2009, sendo que os recursos repassados alcançaram R$ 100.000,00, e foram transferidos por meio da Ordem Bancária 2008OB900977, em 27/8/2008 (peça 1, p. 83), além da previsão de contrapartida municipal de R$ 5.180,00.

1.4. O relatório do tomador de contas concluiu pela glosa integral do valor repassado, descontada a importância de R$ 180,00, devolvida pelo convenente em 8/5/2009, em virtude das seguintes omissões na prestação de contas apresentada:

a) relatório de cumprimento do objeto e relatório de execução físico-financeira preenchidos incorretamente, em desacordo com o plano de trabalho aprovado;

b) ausência de fotografias ou filmagem do evento, das bandas e da infraestrutura (sonorização, banheiros químicos e telões), de acordo com as especificações do plano de trabalho, constando nome do evento e logomarca do MTur;

c) não apresentação da publicação do edital e do resultado da licitação em jornal oficial e/ou de circulação local/regional, mapa comparativo de preços e termos de adjudicação e de homologação do procedimento licitatório;

d) não disponibilização do extrato de publicação do contrato de exclusividade entre os artistas e os empresários contratados, conforme cláusula terceira, inciso II, alínea "cc" do termo de convênio; e

e) ausência de cópia das notas fiscais com o atesto de recebimento dos serviços e a identificação do número do convênio e de todos os cheques ou ordens bancárias emitidas para o pagamento dos serviços contratados

1.5. O Exmo. Sr. Ministro Relator do Acórdão recorrido, André Luiz de Carvalho, em voto à peça 13, acompanhou as conclusões da unidade técnica (peças 8-10), secundadas pelo Ministério Público

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56581058.

de Contas (peça 11), com a caracterização da revelia do responsável, no sentido de que não existem elementos suficientes nos autos para atestar a realização do evento objeto do Convênio, tampouco o nexo de causalidade entre as receitas e as despesas, e pugnou pela condenação do recorrente em débito e multa.

1.6. Prolatado o Acórdão 6.041/2015-TCU-2ª Câmara (peça 12), o Sr. Francisco das Chagas Alves opôs embargos de declaração, os quais foram conhecidos e rejeitados pelo Acórdão 9.402/2015-TCU-2ª Câmara (peça 23) e contra os quais insurge-se o ex-gestor municipal, interpondo recurso de reconsideração (peças 27 e 28).

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

1.7. O Exmo. Ministro Relator do recurso, Augusto Nardes, admitiu, em despacho à peça 33, o recurso de reconsideração interposto contra o Acórdão 6.041/2015-TCU-2ª Câmara (peça 12), suspendendo-se os efeitos dos itens 9.2, 9.3 e 9.5 do decisum, consoante o parecer de admissibilidade da Serur (peças 30-31).

1.8. Determinou ainda fosse dado ciência aos órgãos/entidades cientificados do Acórdão recorrido sobre o efeito suspensivo do recurso, o que foi providenciado, conforme peças 34-35.

EXAME DE MÉRITO

2. Delimitação

2.1. Constitui objeto do presente recurso definir se

a) Os elementos comprobatórios acostados pelo recorrente são ou não suficientes para atestar a realização do evento objeto do convênio e o nexo de causalidade;

b) A multa imputada ao recorrente justifica-se ou não em função da ausência de fundamentação ou critérios de fixação;

c) É ou não possível reconhecer a boa-fé do recorrente, bem como a ausência de ato de improbidade administrativa.

3. Da não comprovação da realização do evento (peça 27, p. 2-6) e da ausência do nexo de causalidade.

3.1. O recorrente acosta fotografias ao recurso, que comprovariam a regular realização do evento objeto do Convênio em análise (p. 2 e p.12-14).

Análise:

3.2. O recorrente junta ao recurso tão somente três fotografias de festejos (peça 28, p. 12-14), que não indicam o local do evento, a data, a indicação da logomarca do Ministério do Turismo, da Prefeitura, ou qualquer outra evidência de que se trata do evento a ser financiado com recursos federais.

3.3. Cumpre destacar que a Cláusula Décima Segunda, parágrafo segundo, alínea "e", do instrumento firmado (peça 1, p. 71), previa o destaque da participação do Governo Federal e do Ministério do Turismo nas ações promocionais efetuadas, inclusive durante o evento, irregularidade essa que o recorrente não logrou solucionar, porquanto as fotografias não indicam os patrocinadores e nem se houve disponibilização de material promocional ou fotografias de cartazes, outdoors etc, conforme excerto abaixo transcrito do ajuste:

> *e) comprovação, por meio de fotografia jornal, vídeo etc., da fixação da logomarca do Ministério do Turismo no material promocional, na forma estabelecida pela Instrução Normativa n2 31, de 10 de setembro de 2003, da Secretaria de Comunicação do Governo e Gestão Estratégica da Presidência da República;*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56581058.

3.4. Já as alíneas "h", "i", "j" e "k" (peça 1, p. 71-73), do mesmo parágrafo, exigiam a comprovação, por meio de fotografia, de toda peça de mídia de anúncio e promotora do evento (outdoors, banners, faixas), bem como cópia de mídia de anúncios em vídeos, cd's, dvd"s e veiculação de anúncio em rádios, tv, jornais e assemelhados dos referidos eventos patrocinados. Assim, a convenente era obrigada a destacar a participação do Governo Federal e do Ministério do Turismo no referido festejo, deveria registrar tal destaque para apresentação junto à prestação de contas.

> *h) cópia do comprovante de veiculação e fotografia com o endereço do anúncio em outdoor, frontlight ou luminoso, se for o caso;*
> *i) comprovação por meio de fotografia nos casos em que houver banners, faixas, troféus e medalhas, de cada peça afixada ou entregue;*
> *j) cópia do anúncio em vídeos, cd's, dvd's, entre outros, e, ainda, comprovante de veiculação dos anúncios em rádios, tv, jornais, revistas ou catálogos, se for o caso;*
> *k) exemplar de cada peça com o termo de recebimento do material e termo de distribuição do material promocional e peças produzidas, quando for o caso; e*

3.5. Não obstante o instrumento avençado não previsse expressamente o encaminhamento de fotografias da execução do evento, o Parecer do MTur que aprovou o Plano de Trabalho (peça 1, p. 19-23) exigia o encaminhamento pela convenente, junto com a prestação de contas, de documentos, amostras, fotos e gravações do material de divulgação produzido, além de declaração do convenente e de autoridade local, atestando a realização do evento, conforme excerto do voto condutor que ora transcreve-se:

> *11. Cabe esclarecer que o plano de trabalho foi aprovado pela área técnica do MTur, consoante o Parecer nº 772, de 13/6/2008, indicando que as ações consistiam em: locações de sonorização e de cabines sanitárias; contratação de seis bandas; dois shows pirotécnicos; contratação de empresa de organização de evento; locação de palco; e aluguel de telão (fls. 19/23 da Peça nº 1).*
> *12. No aludido parecer foi consignada a necessidade de informar à convenente que ela deveria encaminhar, juntamente com a prestação de contas (nos moldes previstos nos arts. 56 a 60 da Portaria Interministerial nº 127, de 29 de maio de 2008, então vigente e aplicável à avença), documentos, amostras, fotos e gravações do material de divulgação produzido, além de declaração do convenente e de autoridade local, atestando a realização do evento.*
> *13. Cabe ressaltar, quanto à ausência de fotografias e filmagens do evento e da infraestrutura que teria sido montada para tal, que esses elementos não se prestam, por si sós, a comprovar a boa e regular aplicação dos recursos transferidos, de modo que devem servir apenas como subsídio adicional à prestação de contas, até mesmo porque esses elementos não podem substituir a fiscalização in loco durante a execução da avença, a fim de fundamentar o parecer do concedente sobre o cumprimento do objeto (v. Acórdão 163/2015-TCU-2ª Câmara).*
> *14. De qualquer modo, o parágrafo segundo da cláusula décima segunda do termo do ajuste alertava que, caso os documentos e informações do ajuste não pudessem ser inseridos no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (Siconv), instituído pelo Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, a convenente deveria apresentá-los ao concedente por ocasião da prestação de contas (fl. 71 da Peça nº 1).*

3.6. Outros elementos de demonstração da realização do evento e do nexo de causalidade não foram localizados, nem no Siconv e nem neste processo, tais como extratos da conta bancária específica do convênio, cópia dos despachos de adjudicação e de homologação da licitação realizada, comprovantes e exemplares das peças de veiculação na mídia e de divulgação do evento, falta de ateste dos serviços realizados, notas fiscais com os itens e valores correspondentes aos previstos no plano de trabalho aprovado e comprovantes da aplicação dos recursos no objetivo pactuado.

3.7. É que, para comprovação da boa aplicação dos recursos objeto do Convênio nº 516/2008-Siafi nº 630.693 (peça 1, p. 47-79), é necessário a existência de uma série de nexos, não evidenciados pelo responsável: o extrato bancário deve ser apresentado e coincidir com a relação de pagamentos efetuados, que deve refletir as notas fiscais devidamente identificadas com o número do convênio, que por sua vez devem ser coincidentes com a vigência do convênio e com as datas dos desembolsos

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56581058.

ocorridos na conta específica; apresentação de exemplares de peças de promoção, veiculação e de divulgação na mídia do evento; disponibilização dos despachos de adjudicação e homologação da licitação; comprovação de utilização da logomarca do MTur no material promocional e durante o evento em si.

3.8. No caso vertente, o recorrente não apresentou qualquer documentação que viesse a comprovar a realização dos festejos juninos, juntando, tão somente, três fotografias ao recurso (peça 28, p. 12-14), que não indicam o local dos festejos, a data, a indicação da logomarca do Ministério do Turismo ou qualquer outra evidência de que se trata do evento a ser financiado com recursos federais.

3.9. Conforme assinalado pelo voto conduto do Acórdão recorrido (peça 13), a ausência, na prestação de contas, de cópias dos cheques nominais emitidos pela prefeitura ao prestador de serviços, de comprovantes de atesto dos serviços prestados nas notas fiscais, bem como divergência entre os valores destas e os valores indicados nos relatórios de execução de receita e despesa, impendem o nexo de causalidade imprescindível à comprovação da correta aplicação dos valores e o reconhecimento da boa-fé do responsável.

3.10. Desse modo, ausentes quaisquer indícios de que o evento em questão tenha sido realizado com recursos oriundos do Convênio nº 516/2008-Siafi nº 630.693, rejeitam-se as razões recursais.

4. Da fundamentação da multa imputada ao recorrente (peça 38, p. 2-3).

4.1. O recorrente assevera que o Acórdão recorrido impôs cominação no montante de R$ 40.000,00, correspondente a 40% do valor quantificado como débito devido, nos termos do art. 57 da lei 8.443/1992, e que tais valores carecem de devida fundamentação (p. 6).

4.2. Argumenta não constar da decisão "embargada" (sic) a devida fundamentação ou critério para imposição da multa, o que acarretaria na utilização de critérios meramente subjetivos, ferindo o art. 93, IX, da CF/1988 (p. 3).

Análise:

4.3. O recorrente simplesmente transcreve o conteúdo do arrazoado contido nos embargos de declaração (peça 21), para questionar os critérios de estabelecimento da dosimetria aplicada à imputação de multa.

4.4. O Acórdão 9.402/2015-TCU-2ª Câmara, que apreciou os embargos opostos pelo recorrente, tratou suficientemente dessa questão, ao consignar, no voto condutor do Exmo. Ministro André Luís de Carvalho que (peça 24):

> *8. De todo modo, a despeito de o Tribunal valorar as circunstâncias fáticas e jurídicas, quando da fixação da sanção, buscando uma maior adequação punitiva, a dosimetria da pena no TCU consiste em procedimento pautado por certa discricionariedade, como, aliás, ocorre nas sanções administrativas em que não se exige a dosimetria objetiva, comum à aplicação das normas de direito penal, destacando-se que no processo de contas não há um rol de agravantes e atenuantes legalmente reconhecido, a fim de possibilitar a alteração objetiva da pena prevista in abstrato.*
> *9. Contudo, a despeito de toda essa discricionariedade, o TCU está adstrito, na dosimetria da sanção pecuniária, aos limites impostos nas cabeças dos arts. 57 e 58 da Lei nº 8.443, de 1992, bem como, ainda, à gradação trazida pelos incisos I a VIII do art. 268 do RITCU.*
> *10. No presente caso concreto, nota-se que a proporcionalidade da multa em relação ao débito decorreu do grau de reprovação das condutas perpetradas pelo ora embargante, de sorte que a multa aplicada no valor de R$ 40.000,00, que sequer alcançou a metade do valor histórico do débito, decorreu dos fatos indicados na Proposta de Deliberação (do acórdão ora embargado) (...)*
> *11. Bem se vê, nos excertos transcritos acima, que a conduta do ex-prefeito, ora embargante, revestiu-se de inegável gravidade, tendo em vista, por exemplo, que ele: não comprovou a realização do evento mediante a prestação de contas apresentada ao concedente, deixando, ainda, de atender às notificações encaminhadas pelo concedente e pelo TCU, embora elas tenham sido recebidas no mesmo endereço em que foi recebida a notificação sobre o acórdão ora embargado; e deixou de apresentar a documentação complementar exigida para a demonstração do nexo*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56581058.

causal entre as receitas (recursos federais recebidos) e as despesas declaradas.

4.5. Cumpre acrescentar ainda que esta Corte tem firme o entendimento de que a dosimetria da pena tem como balizadores o nível de gravidade dos ilícitos apurados, com a valoração das circunstâncias fáticas e jurídicas envolvidas, e a isonomia de tratamento com casos análogos e nesse sentido o Tribunal não realiza dosimetria objetiva da multa, comum à aplicação de normas do Direito Penal, e não há um rol de agravantes e atenuantes legalmente reconhecido.

4.6. É o que se depreende voto condutor do Acórdão 944/2016-TCU-Plenário, que tratou do mesmo tema:

> *10. A alegada obscuridade quanto aos critérios para aplicação da multa também não procede. Afinal, a jurisprudência desta Corte é pacífica no sentido de que a dosimetria da pena, no âmbito do TCU, tem como balizadores o nível de gravidade dos ilícitos apurados, com a valoração das circunstâncias fáticas e jurídicas envolvidas, e a isonomia de tratamento com casos análogos. O Tribunal não realiza dosimetria objetiva da multa, comum à aplicação de normas do Direito Penal e não há um rol de agravantes e atenuantes legalmente reconhecido. (v.g. Acórdãos 795/2014, 123/2014, ambos do Plenário, 9.402/2015-2ª Câmara).*

4.7. Estando assim a multa imputada ao recorrente enquadrada em critérios de razoabilidade e proporcionalidade, usualmente aplicados pelo Tribunal e aderentes à legislação vigente, impõe-se a rejeição das razões recursais

5. Do reconhecimento da boa-fé do recorrente, e ausência de ato de improbidade administrativa (peça 28, p. 3-10).

5.1. O recorrente assevera que o encaminhamento da prestação de contas em 6/5/2009 (peça 1, p. 87-143), bem como a demonstração de execução do evento objeto da avença, possibilitariam o reconhecimento da boa-fé do ex-prefeito, nos termos do art. 12, inciso II, da Lei 8.443/1992 (p. 3), nos termos do Acórdãos 9.550/2011-TCU-1ª Câmara e 5.274/2011-TCU-1ª Câmara (p. 3-4).

5.2. Destarte, passa a argumentar sobre inexistência de atos de improbidade, passíveis de serem enquadrados na Lei nº 8.429/1992, afirmando que nem toda ilegalidade configura ato de improbidade (p. 4).

5.3. Colaciona doutrina de Fábio Medina Osório, para defender que a mera ilegalidade pura e simples não revela improbidade administrativa e que não auferiu qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida (p. 4-5).

5.4. Acosta precedentes do Superior Tribunal de Justiça, do Tribunal Regional Federal da 5ª Região, bem como do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, para aduzir que o dolo, a má-fé é premissa do ato ilegal e ímprobo, e só adquire o status de improbidade quando a conduta ilegal fere os princípios constitucionais da Administração Pública ou quando há proveito patrimonial obtido com a conduta (p. 5-10).

5.5. Requer, por fim, o provimento do recurso para julgamento das contas pela regularidade com ressalvas ou provimento para reconhecimento da boa-fé do responsável, bem como citação do mesmo para recolhimento tempestivo do débito, no prazo de quinze dias, e consequente saneamento do processo (p. 10).

<u>Análise:</u>

5.6. Os argumentos apresentados pelo responsável não se mostram idôneos a sanear as irregularidades a ele atribuídas. No tocante à aferição da ocorrência de boa-fé, determinada no § 2º do art. 202 do RI/TCU, com paradigma no Acórdão deste Tribunal de nº 213/2002-TCU-1ª Câmara, verifica-se que a decisão recorrida se refere à não comprovação da realização do evento e da não aplicação correta dos recursos federais recebidos via convênio, não bastando para tanto a simples apresentação da prestação de contas.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56581058.

5.7. A alegada presunção de boa-fé não merece acolhida portanto, tendo em vista que, por força do que dispõe o art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, bem assim o art. 93 do Decreto-Lei 200/1967 c/c o art. 66 do Decreto 93.872/1986, compete exclusivamente ao gestor dos recursos comprovar a boa e regular aplicação dos recursos transferidos. Tal entendimento, é confirmado pelo Supremo Tribunal Federal no Mandado de Segurança (MS 20.335/DF, de 12/10/1982 da Relatoria do Ministro Moreira Alves), é também consolidado nesta Corte de Contas, conforme se depreende dos Acórdãos 4.869/2010-TCU-1ª Câmara, 2.665/2009-TCUPlenário, 5.798/2009-TCU-1ª Câmara, 5.858/2009-TCU-2ª Câmara, 903/2007-TCU-1ª Câmara e 1.656/2006-TCU-Plenário.

5.8. Quanto à alegação de inexistência de ato de improbidade e de dolo ou culpa na conduta do ex-gestor, impende considerar que, para efeito da responsabilização perante o TCU, a teoria da responsabilidade subjetiva, unanimemente adotada pelo Tribunal de Contas da União, requer a comprovação da culpa em sentido amplo (latu sensu) na conduta do agente para efeito da imposição de sanções ou do dever de indenizar (restituir ao erário). Em outras palavras, o TCU segue a regra geral da responsabilidade civil, ou seja, examina a conduta dos agentes públicos sobre o prisma da responsabilidade subjetiva, que tem como um de seus pressupostos a existência de culpa (lato sensu).

5.9. Uma das consequências da diferença na natureza dos processos que correm na jurisdição cível (improbidade administrativa) e criminal e aquela corrente no âmbito desta Corte de Contas é que para a responsabilização do agente público nos processos no âmbito deste Tribunal não se requer que a conduta seja dolosa. No que toca ao dever de reparar o dano causado ao erário, quando for o caso, este decorre também da conduta culposa stricto sensu, que traduz um descuido no agir, um descumprimento de um dever, seja pela negligência, seja pela imprudência ou pela imperícia, ainda que não haja comprovação de enriquecimento ilícito.

5.10. A esse respeito, cabe trazer a lume as judiciosas ponderações constantes no Voto condutor da Decisão 207/2002 – TCU – Plenário:

> *Restaria letra morta o princípio geral de direito que determina que todo o que causa prejuízo a outrem, dolosa ou culposamente, tem o dever de indenizar, dever esse que, na área pública, a Tomada de Contas Especial é o instrumental de concretização.*
> *O dever de indenizar também nasce do dano causado por culpa do agente. São irrelevantes o dolo ou a prova de que tenha obtido benefício para si ou para seus familiares. A presença de dolo e de eventual locupletamento são circunstâncias que, quando presentes, conferem maior gravidade ao ato ilícito e devem ser avaliadas por ocasião da imposição da multa.*
> *A ausência de dolo e de locupletamento por parte do responsável não o exime do dever de recompor o dano a que deu causa por meio de atuação imprudente e desautorizada.*

5.11. Outro posicionamento desta Corte sobre a matéria pode ser verificado no excerto do voto do Ministro Raimundo Carreiro, condutor do Acórdão 3.186/2008-TCU-2ª Câmara, verbis:

> *Nessa linha, cito excerto do Voto proferido pelo Exmo Ministro Benjamin Zymler, no Acórdão-1905/2004-TCU-Segunda Câmara, in verbis:*
> *'Insistiu o recorrente na tese de que o débito somente lhe poderia ser atribuído se provados, além da ocorrência do dano, a culpa ou o dolo. Por certo não se aplica no âmbito do processo no TCU a teoria da responsabilidade objetiva, que prescinde a demonstração de culpa ou dolo. Contudo, o parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal impõe ao gestor público o dever de demonstrar a boa e regular aplicação dos recursos sob sua guarda, sendo que a omissão ou falta de exação no cumprimento dessa obrigação induz a presunção de culpa. Não cabe ao Tribunal de Contas da União provar a culpa do agente público, mas antes exigir que esse demonstre, por meio da competente prestação de contas, que administrou o patrimônio público de acordo com a lei. Caso não logre produzir tal prestação de contas, restará presumida sua culpa'.*

5.12. Essas considerações acerca da imputação de responsabilidade no âmbito deste Tribunal aplicam-se perfeitamente à não comprovação da aplicação correta os recursos oriundos da avença e do não envio da documentação complementar exigida pelo Ministério do Turismo.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56581058.

5.13. Considerando, ainda, a independência entre as instâncias, não se pode confundir os diversos níveis de responsabilidade (administrativa, civil ou criminal) que são, em regra, independentes entre si, não havendo que se cogitar, no âmbito do TCU, dos procedimentos aplicados à ação de improbidade administrativa, conforme se depreende do excerto a seguir, proveniente do Acórdão 185/2008-TCU–Plenário:

> *De fato, o Tribunal de Contas da União possui jurisdição e competência próprias estabelecidas pela Constituição Federal e pela sua Lei Orgânica (Lei n.º 8.443/92), não obstando a sua atuação o fato de tramitar no âmbito do Poder Judiciário ação penal ou civil, versando sobre o mesmo assunto, dado o princípio da independência das instâncias.*
> *De mais a mais, o Supremo Tribunal Federal tem sufragado a tese da independência entre as instâncias administrativa e penal (v.g. Mandados de Segurança n°s 21.948-RJ, 21.708-DF e 23.625-DF), no que é acompanhado pelo Superior Tribunal de Justiça (MS 7080-DF, MS 7138-DF e 7042-DF), corroborando, por extensão, o entendimento esposado por esta Corte de Contas.*

5.14. Portanto, o julgamento do Tribunal de Contas da União, fundamentado em sua jurisdição, definida pela Constituição Federal em seu art. 71, é autônomo e obedece aos princípios e normas especialmente estabelecidos para este fim, conforme legislação própria, destacando-se o disposto na Lei 8.443/92 e no Regimento Interno do TCU.

5.15. Quanto ao pedido para abertura de novo prazo de 15 dias para recolhimento do débito e consequente julgamento das contas regulares com ressalvas, além de não ser possível o reconhecimento da boa-fé do ex-gestor municipal, o defendente utilizou-se de preceitos contidos na Lei 8.443/1992 (art. 12) que se referem à fase de instrução dos processos de contas neste Tribunal, não se aplicando à fase recursal, na qual o juízo da Corte já se consumou com a publicação do Acórdão recorrido:

> *Art. 12. Verificada irregularidade nas contas, o Relator ou o Tribunal:*
> *I - definirá a responsabilidade individual ou solidária pelo ato de gestão inquinado;*
> *II - se houver débito, ordenará a citação do responsável para, no prazo estabelecido no Regimento Interno, apresentar defesa ou recolher a quantia devida;*
> *III - se não houver débito, determinará a audiência do responsável para, no prazo estabelecido no Regimento Interno, apresentar razões de justificativa;*
> *IV - adotará outras medidas cabíveis.*
> *§ 1° O responsável cuja defesa for rejeitada pelo Tribunal será cientificado para, em novo e improrrogável prazo estabelecido no Regimento Interno, recolher a importância devida.*
> *§ 2° Reconhecida pelo Tribunal a boa-fé, a liquidação tempestiva do débito atualizado monetariamente sanará o processo, se não houver sido observada outra irregularidade nas contas.*
> *§ 3° O responsável que não atender à citação ou à audiência será considerado revel pelo Tribunal, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo.*

5.16. Nesse passo, impõe-se a rejeição das razões recursais.

CONCLUSÃO

6. Das análises anteriores, conclui-se que:

a) Os elementos comprobatórios acostados pelo recorrente não se mostram suficientes a atestar a realização do evento objeto do convênio, tampouco o nexo de causalidade entre as receitas e as despesas;

b) A multa imputada ao recorrente atende aos critérios legais adotados pelo TCU;

c) Não é possível reconhecer a boa-fé do recorrente, bem como o processo de contas nesta Corte não se confunde com os procedimentos e pressupostos adotados na ação civil de improbidade administrativa.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

7. Ante o exposto, submete-se à consideração superior a presente análise do recurso de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56581058.

reconsideração interposto por Francisco das Chagas Alves contra o Acórdão 6.041/2015-TCU-2ª Câmara, propondo-se, com fundamento no art. 33 da Lei 8.443/1992:

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

b) dar ciência desta deliberação ao responsável, à Procuradoria da República no Estado do Ceará e demais órgãos/interessados cientificados do Acórdão recorrido.

É o relatório.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 56581058.