TC 007.831/2016-1

Tipo: tomada de contas especial (recurso de reconsideração)

Unidade jurisdicionada: Prefeitura Municipal de Paudalho/PE

Recorrente: José Pereira de Araújo (CPF 105.049.664-72)

Interessado em sustentação oral: não há

Advogado: Roberto de Freitas Morais, OAB/PE 5.539, procuração: peça 32

Sumário: Tomada de contas especial. Não comprovação da regular aplicação de recursos. Desenvolvimento da Produção Agrícola. Débito. Multa. Recurso de reconsideração. Conhecimento e provimento parcial. Redução do débito. Redução da multa.

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recurso de reconsideração interposto pelo Sr. José Pereira de Araújo (peça 37), ex-prefeito municipal de Paudalho/PE (gestões 2001-2004, 2005-2008, 2013-2016), contra o Acórdão 2342/2019-TCU-2ª Câmara, rel. Ministro-Substituto ANDRÉ DE CARVALHO. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

> 9.1. considerar revel o Sr. José Pereira de Araújo, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei nº 8.443, de 1992;
>
> 9.2. acolher as alegações de defesa do Sr. José Fernando Moreira da Silva, diante dos elementos de convicção até aqui obtidos pelo TCU, e, assim, excluir a sua responsabilidade na presente TCE;
>
> 9.3. julgar irregulares as contas de José Pereira de Araújo, nos termos dos arts. 1º, I, 16, III, alíneas "b" e "c", e 19, caput, da Lei nº 8.443, de 1992, para condená-lo ao pagamento do débito apurado nos autos, atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora, calculados desde as datas informadas até o efetivo recolhimento, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, contados da notificação, para que comprove perante o Tribunal (art. 214, III, "a", do Regimento Interno do TCU – RITCU), o recolhimento da dívida em favor do Tesouro Nacional, abatendo-se na oportunidade as quantias já eventualmente ressarcidas, nos termos da legislação em vigor, sob as seguintes condições:
>
> | Valor (R$) | Data |
> |---|---|
> | 451.838,60 | 27/4/2006 |
> | 5.400,00 | 26/12/2006 |
>
> 9.4. aplicar a multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443, de 1992, em desfavor de José Pereira de Araújo sob o valor de R$ 200.000,00 (duzentos mil reais), com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, contados da ciência desta deliberação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, III, "a", do RITCU), o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente na forma da legislação em vigor;
>
> 9.5. autorizar, caso requerido, nos termos do art. 26 da Lei nº 8.443, de 1992, o parcelamento das dívidas fixadas por este Acórdão em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e sucessivas, sobre as quais incidirão a atualização monetária e os correspondentes acréscimos legais, 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;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 63519131.

9.6. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443, de 1992, a cobrança judicial das dívidas fixadas por este Acórdão, caso não atendida a notificação; e

9.7. determinar que a unidade técnica envie a cópia deste Acórdão, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamenta, à Procuradoria da República no Estado de Pernambuco, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei nº 8.443, de 1992, e do art. 209, § 7º, do RITCU, para o ajuizamento das ações civis e penais cabíveis.

HISTÓRICO

2. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo então Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) em desfavor dos Srs. José Pereira de Araújo, ex-prefeito do Município de Paudalho/PE (gestões: 2001-2004, 2005-2008 e 2013-2016), e José Fernando Moreira da Silva (CPF 611.778.814-20), ex-prefeito sucessor do Município de Paudalho/PE (gestão 2009-2012), em decorrência da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados por força do Convênio 1.0282.00/2005 (vigência: 26/12/2005 a 25/5/2009), celebrado entre o MCTI e a aludida municipalidade, para o apoio ao "Desenvolvimento da Produção Agrícola – Primeira Etapa" sob o montante de R$ 777.223,60 por meio da previsão do aporte de R$ 457.238,60 em recursos federais (peças 1, p. 151-167, 197, 201, 233-235, 369-371; 3, p. 306-310; 8, p. p. 133-165, 193-203; 28, p. 1; e 35, p. 1).

2.1. A partir dos exames da fase externa desta TCE (peças 11-13), realizou-se a citação solidária dos sobreditos responsáveis (peças 17-18); haja vista a não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados ao município de Paudalho/PE para a execução do Convênio 01.0282.00/2005.

2.2. No tocante à conduta dos responsáveis, tem-se que o Sr. José Pereira de Araújo empregou integralmente os recursos federais no valor de R$ 457.238,60 (em vez de apenas R$ 252.013,60) para a realização da meta 1, em desacordo com o plano de trabalho do Convênio 01.0282.00/2005 (peça 17, p. 1). Por sua vez, o Sr. José Fernando Moreira da Silva não apresentou documentação complementar para comprovação da execução física das metas 2 a 7 do plano de trabalho do convênio e, consequentemente, do não alcance dos objetivos e resultados finais esperados (peça 7, p. 1).

2.3. Ante à revelia do Sr. José Pereira de Araújo, e o acolhimento das alegações de defesa do Sr. José Fernando Moreira da Silva e sua exclusão do polo passivo da lide; esta Corte de Contas, mediante o Acórdão 2342/2019-TCU-2ª Câmara, julgou irregulares as contas do Sr. José Pereira de Araújo, condenando-o em débito, e lhe aplicando, individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

2.4. Irresignado, o Sr. José Pereira de Araújo interpôs recurso de reconsideração contra o Acórdão 2342/2019-TCU-2ª Câmara, espécie de recurso objeto do presente exame.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

3. Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade (peças 38-39), acolhido por despacho do Relator, Ministro Aroldo Cedraz, que conheceu do recurso, com a atribuição de efeito suspensivo aos itens 9.3, 9.4 e 9.6 do Acórdão 2342/2019-TCU-2ª Câmara em relação ao recorrente (peça 41).

EXAME TÉCNICO

4. Delimitação

4.1. Constitui objeto do presente recurso definir as seguintes questões:

a) <u>preliminar:</u>

a.1) nulidade da citação;

b) <u>mérito:</u>

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 63519131.

b.1) regular execução do convênio;

b.2) ausência de má fé.

4.2. Registra-se que o presente exame atentará para a questão da responsabilidade subjetiva com base na Lei 13.655/2018 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB), mormente no que concerne aos arts. 22 e 28 da novel legislação.

5. Nulidade da citação

5.1. O recorrente apresenta a tese de que não teria sido regularmente citado, tendo aduzido, para tanto, a seguinte linha de argumentação (peça 37, p. 3-5):

a) o Aviso de Recebimento - AR (peça 26) não teria sido subscrito pelo recorrente, mas sim por Paulo Roberto de Souza, pessoa completamente estranha a ele (peça 37, p. 3); e

b) residiria, à época da citação, no Loteamento Primavera, nº 167, Primavera, Paudalho/PE e não no endereço nela indicado (peça 37, p. 3).

Análise:

5.2 De início, insta consignar que o responsável foi citado mediante o Ofício 0181/2017-TCU/SECEX-PE, de 16/2/2017 (peça 17). Tal endereço encontrava-se na base de dados da Receita Federal à época da comunicação processual (peça 16), além de que consta AR de recebimento do aludido ofício em 27/3/2007 (peça 26).

5.3. Quanto à alegada nulidade decorrente da ausência de citação pessoal, observa-se que o art. 22, inc. I, da Lei 8443/1992, determina que as comunicações realizadas pelo Tribunal devem observar a forma estabelecida no Regimento Interno do TCU (RITCU).

5.4. O art. 179, inc. II, do RITCU, por sua vez, estabelece que as comunicações processuais far-se-ão mediante carta registrada, com aviso de recebimento (AR) que comprove a entrega no endereço do destinatário, comando reiterado nos arts. 3º, inc. III, e 4º, inc. II, da Resolução-TCU 170, de 30/6/2004, que disciplina a expedição das comunicações processuais pelo Tribunal de Contas da União.

5.5. Do regramento exposto, evidencia-se que não é necessária a entrega pessoal das comunicações processuais realizadas pelo TCU, razão pela qual o AR não precisa ser assinado pelo próprio destinatário. Assim, apenas quando não estiver presente o AR específico é que se verificará nos autos a existência de outros elementos que comprovem a ciência da parte.

5.6. A validade de tal critério de comunicação processual é referendada pela jurisprudência deste Tribunal, conforme os Acórdãos 4138/2016-TCU-1ª Câmara, rel. Ministro JOSÉ MÚCIO MONTEIRO; 11321/2016-TCU-2ª Câmara, rel. Ministro VITAL DO RÊGO; e 143/2013-TCU-Plenário, rel. Ministro WALTON ALENCAR RODRIGUES. O entendimento desta Corte de Contas encontra amparo em deliberação do Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF), proferida em sede de agravo regimental em mandado de segurança (MS-AgR 25.816/DF, relator Ministro Eros Grau), conforme excerto a seguir transcrito:

> EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL. MANDADO DE SEGURANÇA. DESNECESSIDADE DE INTIMAÇÃO PESSOAL DAS DECISÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. ART. 179 DO REGIMENTO INTERNO DO TCU. INTIMAÇÃO DO ATO IMPUGNADO POR CARTA REGISTRADA, INICIADO O PRAZO DO ART. 18 DA LEI N. 1.533/51 DA DATA CONSTANTE DO AVISO DE RECEBIMENTO. DECADÊNCIA RECONHECIDA. AGRAVO IMPROVIDO.
>
> 1. O envio de carta registrada com aviso de recebimento está expressamente enumerado entre os meios de comunicação de que dispõe o Tribunal de Contas da União para proceder às suas intimações.
>
> 2. O inciso II do art. 179 do Regimento Interno do TCU é claro ao exigir apenas a comprovação da entrega no endereço do destinatário, bastando o aviso de recebimento simples. (Grifou-se).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 63519131.

5.7. Assim, conclui-se que a notificação foi válida, porquanto realizada conforme o disposto no Regimento Interno do TCU e demonstrada sua entrega no endereço do destinatário.

5.8. Nesse contexto, é importante salientar a existência de farta jurisprudência desta Corte de Contas no sentido da validade do uso da base de dados da Receita Federal para fins de citação, bem como da necessidade de que o responsável a mantenha atualizada. Nesse sentido, tem-se os Acórdãos 9805/2019-TCU-1ª Câmara, rel. Ministro-Substituto MARCOS BEMQUERER, 2720/2019-TCU-2ª Câmara, rel. Ministro AUGUSTO NARDES, 3105/2018-TCU-Plenário, rel. Ministro BRUNO DANTAS, 316/2018-TCU-Plenário, rel. Ministro VITAL DO RÊGO, 5793/2017-TCU-2ª Câmara, rel. Ministro VITAL DO RÊGO, 5419/2017-TCU-2ª Câmara, rel. Ministro AUGUSTO NARDES, 2016/2017-TCU-2ª Câmara, rel. Ministro VITAL DO RÊGO, 1523/2016, rel. Ministra ANA ARRAES, 371/2016-TCU-Plenário, rel. Ministro VITAL DO RÊGO, 3254/2015-TCU-1ª Câmara, rel. Ministro BENJAMIN ZYMLER, e 501/2015-TCU-Plenário, rel. Ministro-Substituto ANDRÉ DE CARVALHO.

5.9. Por derradeiro, no que concerne à questão residência em local diverso daquele constante do ofício da citação, verifica-se que o recorrente não trouxe aos autos prova do alegado, a exemplo de apresentação de contas de luz, água, em seu nome, com o endereço informado, na mesma época em que houve a citação.

5.10. Em face do exposto, propõe-se **rejeitar** a tese do recorrente.

6. Regular execução do convênio

6.1. O recorrente traz a tese de que o Convênio 1.0282.00/2005 teria sido regularmente executado, tendo, para isso, oferecido as seguintes alegações (peça 37, p. 5-8):

a) todas as metas e objetivos estipulados no ajuste teriam sido atingidos (peça 37, p. 6);

b) os recursos repassados pelo órgão concedente para a execução da Meta 1 (adequação das instalações do Centro de Apoio ao Produtor/Mercado Público) teriam sido utilizados, não existindo dúvidas acerca da destinação pública dos recursos e, por conseguinte, dano ao erário (peça 37, p. 6);

c) o dano imputado teria sido presumido e não efetivamente demonstrado (peça 37, p. 6);

d) os documentos juntados aos autos evidenciariam a destinação pública dos recursos federais repassados (peça 37, p. 6);

e) o que se teria, em verdade, seria o descumprimento do plano de trabalho aprovado pelo órgão concedente, com o uso dos recursos repassados para a consecução de apenas uma das metas previstas (peça 37, p. 7);

f) as outras metas previstas no convênio teriam sido devidamente atingidas, sendo elas custeadas com a contrapartida municipal (peça 37, p. 7); e

g) ainda que não houvesse o atingimento dos objetivos pactuados, os recursos teriam sido regularmente aplicados na adequação das instalações do Centro de Apoio ao Produtor/Mercado Público, um equipamento público funcional e útil à população de Paudalho/PE, e que teria passado a integrar o patrimônio do referido ente municipal, de modo que a atribuição de débito configuraria enriquecimento sem causa da Administração (peça 37, p. 7).

Análise:

6.2. O Convênio 1.0282.00/2005 (vigência: 26/12/2005 a 25/5/2009), celebrado entre MCTI e a aludida municipalidade, para o apoio ao "Desenvolvimento da Produção Agrícola – Primeira Etapa" sob montante de R$ 777.223,60 por meio da previsão do aporte de R$ 457.238,60 em recursos federais.

6.3. O objetivo geral desse instrumento era a informatização da feira-livre de forma que o pequeno agricultor, por intermédio de suas associações, pudesse veicular as informações sobre a sua produção (oferta), bem como receber informações quanto à procura de tais produtos a partir do centro

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 63519131.

comercial e regiões adjacentes. No que tange à esfera de recursos federais, as metas apresentadas no plano de trabalho aprovado foram assim delineadas (peças 1, p. 45-51, 241-247; 3, p. 282-288; 5, p. 262-268, 364-370; 8, p. 68):

Tabela 1 – Metas do Convênio 1.0282.00/2005

Meta	Especificação	Quantidade	Valor (R$)*
1	Adequação das Instalações do Centro de Apoio ao Produtor/Mercado Público	600 m²	252.013,60
2	Aquisição de Equipamentos e Material Permanente	2	199.825,00
3	Instalação de Equipamentos e softwares	8	
4	Seleção e Capacitação dos agentes e produtores envolvidos no Projeto	24	
5	Desenvolvimento de *home page*/manutenção	-	5.400,00
6	Disponibilização do Telecentro, Centro de Capacitação, Kit/Associação	-	
7	Acompanhamento e Avaliação do Projeto	-	

* Valores federais a serem despendidos por meta

6.4. Os recursos federais previstos no ajuste foram repassados ao convenente por meio de duas ordens bancárias (OBs), quais sejam: 2006OB901127 (27/4/2006) e 2006OB904765 (26/12/2006), respectivamente nos valores de R$ 451.838,60 e R$ 5.400,00 (peça 8, p. 183-185).

6.5. Em seu último pronunciamento quanto à execução física do convênio, o órgão concedente, por meio da Nota Técnica 003/2015/SECIS/CGAP/GTPC, de 9/3/2015, concluiu pela aceitação do pleno cumprimento da Meta 1; mas, em razão da ausência de documentação que comprovasse a efetiva execução das demais metas, entendeu que não ocorreu a execução física do objeto do 1.0282.00/2005, e que os objetivos e resultados estabelecidos não foram alcançados (peça 8, p. 71-77).

6.6. Por outro lado, o último parecer financeiro do MCTI (Parecer Financeiro 137/2015) foi no sentido de que não houve execução física do objeto do ajuste, além de que os objetivos e resultados estabelecidos não teriam sido alcançados (peça 8, p. 121-125).

6.7. Como se vê, os supracitados pareceres (itens 6.5 e 6.6) estão dissonantes no tocante à execução da Meta 1 do Convênio 1.0282.00/2005. Nesse ponto, entende-se que o cerne da questão desta TCE redunda em averiguar se a aludida meta foi ou não executada, e, com isso, decidir se a imputação integral do débito se revela adequada no caso concreto.

6.8. Compulsando os autos, constatou-se a existência de elementos hábeis a indicar a consecução da Meta 1 do ajuste (Obra de construção de espaço para as instalações do Centro de Apoio ao Produtor/Mercado Público), bem assim como o nexo de causalidade financeiro entre os recursos federais repassados e a sobredita edificação, conforme documentação às peças 2, p. 5-21, 55-401; 3, p. 4-18, 66-250, 282-290, 318-398; 4, p. 4-334, 372-396; 5, p. 2-274, 290-400; 6, p. 4-394; 7, p. 3-309; 8, p. 7-15, 71-77, 145-147.

6.9. Senão veja-se. No tocante à execução financeira, verificou-se a existência de nexo de causalidade financeiro entre os cheques constantes da relação de pagamentos da prestação de contas final (peça 5, p. 298-306) – que totalizam o montante de R$ 841.834,02, e os extratos bancários constantes dos autos, conforme explicitado na planilha à **peça 49.**

6.10. A propósito, cabe salientar que o convenente apresenta, na primeira coluna da mencionada relação de pagamentos, o fato de todos os pagamentos se referirem à meta 1. No relatório de execução físico-financeira e no demonstrativo da execução da receita e despesa da prestação de contas, consta que a municipalidade despendeu recursos federais no montante de R$ 457.238,60 (peça 5, p. 294),

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 63519131.

informação que foi confirmada pelo último Parecer Financeiro 137/2015, do MCTI, tanto é que esse foi valor atribuído como dano ao erário (peça 8, p. 121-125). Tal valor corresponde exatamente ao repassado pelo órgão federal, em duas parcelas (R$ 451.838,60 e R$ 5.400,00) - peça 8, p. 151. Deve-se ressaltar, nesse ponto, que a municipalidade recolheu ao erário federal, em 21/5/2009, o valor de R$ 6.400,00 (peças 5, p. 228, 352-356; 7, p. 354; 8, p. 29, 38; e 23, p. 68-69, 107; 28, p. 2).

6.11. Nesse contexto, passa-se a avaliar a execução do convênio sob o prisma da execução física. Aqui, conforme dito alhures (itens 6.5 a 6.7 supra), deve-se ressaltar que somente uma vez ocorreu, no âmbito do MCTI, a mensuração, por meio de fiscalização *in loco*, acerca do cumprimento do objeto (peças 3, p. 320-398; 4, p. 4-402; 5, p. 2-400; 6, p. 4-394; 7, p. 3-301). Esta ocorreu em 15/10/2007, ou seja, quando o convênio ainda se encontrava vigente (26/12/2005 a 25/5/2009). Na oportunidade, a equipe de fiscalização do órgão concedente concluiu que a infraestrutura do Centro de Apoio ao Desenvolvimento da Produção Agrícola (correspondente à Meta 1) encontrava-se em fase final de acabamento e que as demais metas estariam ainda não iniciadas (peça 3, p. 328).

6.12. Conclui-se, também, que as despesas do ajuste realizadas até a data da visita foram pagas com os recursos federais repassados, no montante de R$ 457.431,09, valor esse próximo do montante do débito (R$ 457.238,60) e bem acima do valor previsto no plano de trabalho (R$ 252.013,60). Na oportunidade, verificou-se que a Meta 1 estava parcialmente executada (50,90% do projeto – adequações e instalações do Centro de Apoio ao Produtor/Mercado Público) – peça 3, p. 322.

6.13. Posteriormente, em 2015 (quase oito anos após a fiscalização *in loco*, e quase seis anos após o término da vigência do convênio), a unidade técnica emitiu seu último parecer (peça 8, p. 71-77). Nesse documento, concluiu-se por aceitar a plena execução da Meta 1, e pela ausência de documentação que apontasse o cumprimento das demais metas, mas que, de todo modo, a convenente não teria cumprido os objetivos e resultados pactuados.

6.14. A partir do exame de tal conclusão, depreende-se que o órgão concedente considerou que a aceitação da Meta 1 não seria suficiente para comprovar a execução, ainda que parcial, do convênio. Com efeito, há de se verificar *in casu* se há uma relação de dependência entre a meta 1 e as demais metas e, principalmente, se houve benefício à população diante dessa situação.

6.15. Em casos como este, em que o objeto não foi concluído, a responsabilização do gestor pela inexecução deve se limitar ao valor correspondente à fração não concretizada do objeto, desde que a parte realizada possa, de alguma forma, trazer algum benefício para a comunidade envolvida ou para o alcance dos objetivos do ajuste.

6.16. No caso em tela, há a possibilidade de aproveitamento do que foi executado em benefício da comunidade. Assim, não se deve promover a responsabilização pela totalidade do valor do convênio, o que caracterizaria o enriquecimento sem causa da administração. O valor do débito decorrente da inexecução deve, pois, corresponder apenas à fração não realizada do objeto.

6.17. A jurisprudência desta Corte tem reiterado o referido entendimento de acordo com os Acórdãos 852/2015-TCU-Plenário, rel. Ministro RAIMUNDO CARREIRO; 1.523/2015-TCU-1ª Câmara, rel. Ministro JOSÉ MÚCIO MONTEIRO; 1.779/2015-TCU-Plenário, rel. Ministro VITAL DO RÊGO; Ministro 5.792/2015-TCU-1ª Câmara, rel. Ministro-Substituto WEDER DE OLIVEIRA; 6.933/2015-TCU-1ª Câmara, rel. Ministro BENJAMIN ZYMLER; 817/2019-TCU-2ª Câmara, rel. Ministro-Substituto MARCOS BEMQUERER e 2.264/2019-TCU-2ª Câmara, rel. Ministro RAIMUNDO CARREIRO, dentre outros.

6.18. Antes de examinar a aproveitabilidade da obra atinente à Meta 1 em benefício da comunidade do Município de Paudalho/PE, insta consignar que o órgão convenente entendeu, de maneira equivocada, a desnecessidade de fiscalização do convênio *in loco* após o término da vigência, conforme se observou no Parecer Técnico 14/2014/SECIS/CGAP/GTPC (peça 8, p. 7-15). Ora, somente tal fiscalização, a mais contemporânea possível ao término da vigência do ajuste, poderia afirmar

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 63519131.

categoricamente a utilidade da obra em benefício da população.

6.19. Nesse diapasão, há de se reconhecer que, **dez** anos após o término do convênio, o exame da aproveitabilidade da obra fica deveras comprometida, inclusive porque há possibilidade ter sido aproveitável à comunidade por certo tempo e, nos dias atuais não mais esteja. De todo modo, ainda que se observe tal limitação temporal, inicia-se o exame da correlação das metas que envolviam recursos federais (2 e 5) com a Meta 1. Efetivamente, a meta 2 envolvia aquisição de equipamentos e material permanente e a 5 desenvolvimento de *home page*/manutenção. Quanto a essas, vê-se, de plano, que não possuem relação direta com a construção do Centro de Apoio ao Produtor/Mercado Público, ou seja, não uma pode acontecer sem que envolva necessariamente a outra.

6.20. Assim, é possível acatar o cumprimento integral da Meta 1, independentemente do alcance das demais metas previstas no Plano de Trabalho. Além disso, a Meta 1 - Centro de Apoio ao Produtor/Mercado Público configura obra servível à população, o que afasta a imputação de débito com relação a esta parte dos recursos repassados.

6.21. No tocante ao argumento de que o dano ao erário teria sido presumido, vê-se, de plano, que esse não foi o caso. Com efeito, o dano imputado mediante o Acórdão 2342/2019-TCU-2ª Câmara não foi presumido, mas sim resultado da constatação de que houve a não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais transferidos. Nesse caso, o termo "presumido" refere-se à inversão do ônus da prova que ocorre nos processos de controle externo. De fato, a jurisprudência pacífica nesta Corte de Contas atribui ao responsável o dever de prestar contas da integralidade das verbas federais repassadas. Cabe ao gestor o ônus da prova da boa e regular aplicação desses recursos, por meio de documentação consistente.

6.22. Tal entendimento encontra fundamento na própria Constituição Federal, artigo 70, parágrafo único, que dispõe que "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, assuma obrigações de natureza pecuniária", e no artigo 93 do Decreto-lei 200/1967, segundo o qual, "Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades competentes".

6.23. Nesse sentido são os Acórdãos 6553/2016-TCU-1ª Câmara, rel. Ministro WALTON ALENCAR RODRIGUES; 3587/2017-TCU-2ª Câmara, rel. Ministro AROLDO CEDRAZ; e 2610/2016-TCU-Plenário, rel. Ministro BRUNO DANTAS.

6.24. Quanto ao alegado pelo recorrente de que todas as metas e objetivos estipulados no ajuste teriam sido atingidos; e de que as outras metas previstas no convênio teriam sido devidamente atingidas, sendo elas custeadas com a contrapartida municipal; cumpre salientar que tal linha de argumentação revela-se irrelevante para o mérito deste recurso, haja vista ter restado evidente nos autos o descumprimento do plano de trabalho aprovado pelo órgão concedente, com o uso dos recursos repassados para a consecução de apenas uma das metas previstas (peça 5, p. 294, e 298-306), fato reconhecido pelo próprio recorrente (peça 37, p. 7). Em outras palavras, ainda que tais metas tenham sido atingidas com recursos municipais a título de contrapartida, essas não elidem a ocorrência de dano ao erário decorrente do emprego integral de recursos federais no valor de R$ 457.238,60 (em vez de apenas R$ 252.013,60) para a realização da meta 1.

6.25. Por fim, no que concerne à questão da responsabilidade subjetiva com base na Lei 13.655/2018 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB), cabe assinalar que as alterações promovidas pela norma legal, em especial a inclusão do art. 28, não provocam modificação nos requisitos necessários à responsabilidade financeira pelo débito – o dever de indenizar os prejuízos ao erário permanece sujeito à comprovação de dolo ou culpa (Acórdãos 2391/2018-TCU-Plenário, rel. Ministro BENJAMIN ZYMLER, e 5547/2019-TCU-1ª Câmara, rel. Ministro BENJAMIN ZYMLER).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 63519131.

6.26. Importa mencionar, ainda, que, na aplicação de sanções, o TCU deve considerar a natureza e a gravidade da infração, os danos que delas provieram para a Administração Pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente, nos termos do art. 22, § 2º (Acórdão 2463/2019-TCU-1ª Câmara, rel. Ministro BRUNO DANTAS). Para fins de aplicação de sanções pelo TCU, deve-se verificar a ocorrência de culpa grave ou dolo do administrador público (Acórdão 11762/2018-TCU-2ª Câmara, rel. Ministro-Substituto MARCOS BEMQUERER).

6.27. Em relação à natureza e a gravidade da infração, aponta-se, de plano, não haver nos autos elementos que evidenciem que o ex-alcaide tenha agido de má-fé, conforme explanado no item 7 deste exame. Resta, pois, averiguar se houve, para fins de aplicação de multa no âmbito desta TCE, a ocorrência ou não de culpa grave/erro grosseiro.

6.28. Para fins do exercício do poder sancionatório do TCU, erro grosseiro é o que decorreu de grave inobservância do dever de cuidado, isto é, que foi praticado com culpa grave (Acórdãos 1689/2019-TCU-Plenário, rel. Ministro AUGUSTO NARDES, 2924/2018-TCU-Plenário, rel. Ministro JOSÉ MÚCIO MONTEIRO, e 2391/2018-TCU-Plenário, rel. Ministro BENJAMIN ZYMLER).

6.29. No caso concreto, conclui-se que a irregularidade cometida (não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados ao município de Paudalho/PE para a execução do Convênio 01.0282.00/2005) foi praticada (conduta: empregar integralmente os recursos federais no valor de R$ 457.238,60 - em vez de apenas R$ 252.013,60 - para a realização da meta 1), no mínimo, com culpa grave (por negligência e/ou imprudência), tendo ele assumido todos os riscos envolvidos na prática do ato administrativo, pois era de se esperar dele o pleno cumprimento da cláusula primeira e terceira, inciso I, do Convênio 1.0282.00/2005 (peça 1, p. 151-153) e do respectivo plano de trabalho (peça 23, p. 23-26).

6.30. Com efeito, para fins de responsabilização perante o TCU, pode ser tipificado como erro grosseiro o descumprimento de regra expressa em instrumento de convênio. Tal conduta revela nível de atenção aquém ao de uma pessoa com diligência abaixo do patamar médio, o que configura culpa grave, passível de multa (Acórdão 2681/2019-TCU-1ª Câmara, rel. Ministro BENJAMIN ZYMLER).

6.31. Salienta-se, por oportuno, que, não haver nos presentas autos elementos hábeis a comprovar a ocorrência de circunstâncias práticas, ainda que de ordem estrutural, a limitar ou condicionar a ação do ex-gestor na consecução plena do objeto pactuado conforme o plano de trabalho.

6.32. Em face do exposto, propõe-se reduzir o débito imputado ao recorrente, considerando-se para tanto a diferença entre o dano ao erário considerado no item 9.3 do Acórdão 2342/2019-TCU-2ª Câmara (R$ 457.238,60) e o montante de verbas federais previsto no Plano de Trabalho para a consecução da Meta 1 (R$ 252.013,60), somados ao valor já ressarcido à União (R$ 6.400,00), remanescendo, pois, o débito no valor de R$ 199.019,71. Como não se sabe ao certo quais das duas datas das parcelas repassadas referem-se ao prejuízo à Fazenda Nacional, propõe-se que essas, em homenagem aos princípios da razoabilidade, proporcionalidade, e do *in dubio pro reo*, sejam as mais recentes até que se inteire o valor do débito, conforme tabela 2 abaixo:

Tabela 2 – Composição do débito remanescente

Valor (R$)	Data	Débito/Crédito
199.825,00*	27/4/2006	Débito
5.400,00	26/12/2006	Débito
6.400,00	21/5/2009	Crédito

* valor resultante do montante do repasse e o remanescente do débito descontando-se o valor de R$ 5.400,00

7. Ausência de má fé

7.1. O recorrente argumenta que o caso concreto não se trataria de malversação, apropriação ou desvio de recursos públicos (peça 37, p. 6).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 63519131.

Análise:

7.2. Uma vez caracterizada a reprovabilidade da conduta, a avaliação de existência de má-fé não é requisito essencial à culpabilidade do recorrente. De outro modo, tal elemento anímico, subjetivo da conduta, deve ser considerado apenas como agravante, no sentido de majorar a dosimetria da pena.

7.3. Nesse sentido, considerando ainda que a má-fé não pode ser presumida, devendo, portanto, ser demonstrada, reforça-se que sua existência sequer foi cogitada nos presentes autos.

7.4. Assim, conclui-se que a alegação de ausência de má-fé do responsável não é capaz de afastar a cominação da multa, vez que não é pressuposto de sua aplicação. Ademais, tendo em vista que a manifestação de má-fé não foi expressamente considerada na dosimetria da pena, reputa-se irrelevante o argumento do recorrente.

CONCLUSÃO

8. Das análises anteriores, conclui-se pelo **provimento parcial** do recurso, considerando-se que:

a) não houve nulidade da citação, haja vista que a notificação foi realizada com o uso de informações extraídas da base de dados da Receita Federal à época (com aviso de recebimento (AR) a comprovar a entrega no endereço do responsável), cuja atualização é de competência pessoal do contribuinte, devendo-se salientar o fato de o recorrente não ter fez prova nestes autos de que residia em outro domicilio à época da citação;

b) a responsabilização do gestor pela inexecução deve se limitar ao valor correspondente à fração não concretizada do objeto, desde que a parte realizada possa, de alguma forma, trazer algum benefício para a comunidade envolvida ou para o alcance dos objetivos do ajuste, fato que restou comprovado nos presentes autos em relação à Meta 1, considerando, nesse contexto, as seguintes circunstâncias ocorridas no caso concreto (peças 2, p. 5-21, 55-401; 3, p. 4-18, 66-250, 282-290, 318-398; 4, p. 4-334, 372-396; 5, p. 2-274, 290-400; 6, p. 4-394; 7, p. 3-309; 8, p. 7-15, 71-77, 145-147):

b.1) conclusão da única inspeção *in loco* ocorrida no âmbito do convênio (2007) no sentido de apontar 50,90% de execução e obra em fase final de acabamento;

b.2) conclusão da área técnica do MCTI pela execução plena da Meta 1;

b.3) entendimento do MCTI acerca de desnecessidade da avaliação *in loco* para aferir a aproveitabilidade da obra (Meta 1) após a vigência do convênio;

b.4) inviabilidade de se examinar a utilidade da obra para a comunidade dez anos após o término do convênio, havendo possibilidade de esta ter sido aproveitável à comunidade por certo tempo e, nos dias atuais não mais esteja;

b.5) comprovação do nexo de causalidade financeiro das despesas do convênio;

b.6) ausência de relação direta entre as metas previstas no plano de trabalho do convênio para serem custeadas pela União (1, 2 e 7); e

c) no âmbito do controle externo, a existência de má-fé não é requisito essencial à culpabilidade do recorrente, bastando haver caracterizada a reprovabilidade da conduta, não tendo sido inequivocamente comprovada nos presentes autos a má-fé da recorrente.

8.1. Com base na conclusão da alínea "b" do item precedente, propõe-se o **provimento parcial do recurso**, para excluir parte do débito de que trata o item 9.3 do acórdão recorrido conforme composição da tabela 2 supra, considerando-se que houve aproveitamento do que foi executado em benefício da comunidade, *in casu*, no valor histórico de R$ 199.016,71, correspondente ao valor resultante da diferença entre o valor de recursos federais aplicados na Meta 1 (R$ 457.430,31) e o valor a cargo da União previsto no plano de trabalho para a Meta 1 (R$ 252.013,60) somado ao valor já

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 63519131.

recolhido ao erário federal (R$ 6.400,00);

8.2. Por conseguinte, haja vista a redução do valor do débito, propõe-se, ainda, em homenagem aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, a **redução do valor da multa** aplicada por meio do item 9.4 do Acórdão 2342/2019-TCU-2ª Câmara, com fulcro no art. 57 da Lei 8.443/1992.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

9. Ante todo o exposto, submete-se à consideração superior a presente análise do recurso de reconsideração interposto pelo Sr. José Pereira de Araújo contra o Acórdão 2342/2019-TCU-2ª Câmara, propondo-se, com fundamento no art. 32, inciso I, e 33, da Lei 8.443/1992:

a) **conhecer** do recurso e, no mérito, dar-lhe **provimento parcial**, para:

a.1) **excluir** do débito de que trata o item 9.3 do acórdão recorrido as despesas comprovadas na fase recursal para a consecução da Meta 1 do Convênio 1.0282.00/2005e o valor já ressarcido à União, indicadas na fundamentação, atribuindo-lhes a seguinte composição de dívida remanescente:

Valor (R$)	Data	Débito/Crédito
199.825,00	27/4/2006	Débito
5.400,00	26/12/2006	Débito
6.400,00	21/5/2009	Crédito

a.2) **reduzir** o valor da multa aplicada mediante item 9.4 do acórdão recorrido; e

a.3) dar ciência da deliberação que vier a ser adotada ao recorrente, ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), à Prefeitura Municipal de Paudalho/PE, à Controladoria-Geral da União, à Procuradoria da República no Estado de Pernambuco, e aos demais interessados.

TCU/Secretaria de Recursos/3ª Diretoria, em 29/1/2019.

(assinado eletronicamente)
Gustavo de Souza Nascimento
Auditor Federal de Controle Externo
Matrícula 9438-2

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 63519131.