

TC 019.351/2015-1

Tipo: Tomada de Contas Especial (recurso de revisão)

Unidade jurisdicionada: Município de Guaraciaba do Norte/CE

Recorrente: Egberto Martins Farias (CPF 048.904.773-49)

Advogado: Catarina Fernandes Freitas OAB/28.844, procuração e-tcu - Aba: Representações Legais.

Interessado em sustentação oral: não há

Sumário: Tomada de Contas Especial. Convênio com o Ministério do Turismo para realização de projeto intitulado “2º festival de Quadrilhas” de Guaraciaba do Norte/CE. Não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais recebidos. Contas irregulares. Débito. Multa. Recurso de revisão. Conhecimento. Razões insuficientes para alteração do *decisum*. Negativa de provimento do recurso.

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recurso de revisão (peça 48) interposto por Egberto Martins Farias, então prefeito do município de Guaraciaba do Norte/CE, contra o Acórdão 1870/2018 – TCU – 2ª Câmara (peça 26).

1.1. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

9.1 julgar irregulares as contas do Sr. Egberto Martins Farias, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea c, 19, caput, e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992;

9.2. condenar o Sr. Egberto Martins Farias ao pagamento da quantia de R\$ 199.557,00 (cento e noventa e nove mil, quinhentos e cinquenta e sete reais), atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir de 28/07/2006, até a data do recolhimento, abatendo-se, na oportunidade, os valores eventualmente já ressarcidos, a exemplo da quantia de R\$ 3.218,93 (três mil, duzentos e dezoito reais e noventa e três centavos), em 20/12/2006, nos termos do Enunciado 128 da Sumula de Jurisprudência do TCU, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea a, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, na forma da legislação em vigor;

9.3 aplicar ao responsável retromencionado a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 38.000,00 (trinta e oito 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 Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste Acórdão, até a data do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.4. autorizar, caso requerido, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217 do Regimento Interno/TCU, o parcelamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e sucessivas, sobre as quais incidirão os correspondentes acréscimos legais (débito: atualização monetária e juros de mora; multa: atualização monetária), esclarecendo ao responsável que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor, sem prejuízo das demais medidas legais;

9.5. autorizar a cobrança judicial das dívidas do Sr. Egberto Martins Farias, caso não atendida a notificação, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992;

9.6. encaminhar cópia da presente deliberação à Procuradoria da República no Estado do Ceará, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992.

HISTÓRICO

2. Trata-se de Tomada de Contas Especial instaurada pelo Ministério do Turismo contra o Sr. Egberto Martins Farias, ex-prefeito de Guaraciaba do Norte/CE, nas gestões 2005/2008 e 2009/2012, em face da falta de comprovação da execução do Convênio 294/2006 (Siafi 564087), que tinha por escopo “apoiar a divulgação do turismo, por meio da implementação do projeto intitulado 2º Festival de Quadrilhas”, conforme Plano de Trabalho aprovado, com vigência prevista para o período de 28/06 a 03/09/2006.

2.1. O repasse de recursos federais, no valor de R\$ 199.557,00, foi efetuado ao Município em tela, mediante a Ordem Bancária 2006OB900309, de 28/07/2006.

2.2. De acordo com os exames, parcialmente reproduzidos no relatório do voto condutor, foi definida a responsabilidade pelo ressarcimento ao Sr. Egberto Martins Farias, prefeito entre 2005 e 2012, gestor dos recursos em causa.

2.3. O ex-gestor foi citado pelas seguintes irregularidades (peça 3)

- a) Licitações realizadas antes da vigência do convênio;
- b) realização de parte das despesas (R\$ 129.700,00) antes da vigência do convênio;
- c) vinculação entre participantes do processo licitatório;
- d) adulteração de documentos de licitantes

2.4. Após desenvolvimento do processo, o ex-gestor foi condenado nos termos da instrução da unidade técnica que foi acolhida pelo voto do Ministro-Relator, *verbis*

Voto – peça 27

10 Mantendo-me alinhado a esse entendimento, acompanho a proposição de encaminhamento formulada pelo Auditor Federal de Controle Externo com o endosso do corpo diretivo daquela unidade técnica e do Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico (peças 22 a 25), no sentido de considerar irregulares as contas do Sr. Egberto Martins Farias, ex-prefeito de Guaraciaba do Norte/CE, com a imputação do débito apurado nos autos, visto que não logrou demonstrar a regular aplicação dos recursos do Convênio 294/2006, deixando de apresentar, na prestação de contas, documentos essenciais a comprovar a adequabilidade das despesas incorridas para a realização do evento ora em análise.

Instrução reproduzida no Relatório – peça 22

12. No caso vertente, a responsabilidade do ex-gestor decorre de diversas irregularidades na execução financeira no âmbito do Convênio 294/2006, consoante evidenciado pela CGU no Relatório de Demandas Externas – RDE 00206.0001387/2009-02 (peça 1, p. 66-90), cuja conclusão pela reprovação das contas fora reiterada na nova análise

promovida pela Coordenação de Prestação de Contas do Ministério do Turismo (peça 1, p. 96-100) e pela Comissão de Tomada de Contas Especial (peça 1, p. 129-33).

13. Nessa situação, conclui-se pela ausência de comprovação da boa e regular aplicação dos recursos repassados pelo referido Ministério, conclusão esta reforçada também pela não apresentação de documentos essenciais à regular prestação de contas, mesmo após serem solicitados pelo Tomador de Contas.

(...)

14. No que concerne à quantificação do dano, verifica-se que fora imputado ao responsável a totalidade dos recursos repassados (abatendo-se a parcela restituída pelo signatário do ajuste), no exercício de 2006, ao Município de Guaraciaba do Norte/CE, no âmbito do Convênio 294/2006 (Siafi 564087), cujo objeto consistiu no “apoio à divulgação do turismo, por meio da implementação do projeto intitulado “2º Festival de Quadrilhas””, haja vista que o responsável não logrou demonstrar a boa e regular aplicação dos recursos repassados, ou seja, não evidenciou-se o nexo causal entre os recursos federais e a execução do aludido Convênio.

2.5. Vê-se, portanto, que o ex-gestor foi condenado pela não comprovação das despesas do convênio e pela ausência de nexo causal entre os recursos e o objeto.

2.6. Neste momento, o recorrente insurge-se contra a deliberação previamente descrita.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

3. Reitera-se o exame de admissibilidade contido nas peças 57-58, ratificado pelo Ministro-Relator Benjamin Zymler sem a atribuição de efeitos suspensivos (despacho de peça 60).

EXAME DE MÉRITO

4. Delimitação

4.1. Constitui objeto do presente recurso definir se:

a) há legitimidade do recorrente para figurar como responsável pela gestão dos recursos no convênio sob exame;

b) se há prejuízo a defesa que implique o trancamento das contas por iliquidáveis;

c) a) a citação realizada, por edital, cumpriu as disposições regimentais e normativas definidas para as comunicações processuais desta Corte;

d) houve vício na citação por edital (peça 20);

e) os argumentos e documentos colacionados aos autos demonstram a comprovação das despesas, a execução do objeto e o nexo de causalidade.

5. Da ilegitimidade passiva do recorrente

5.1. Defende-se no recurso a ilegitimidade passiva para responder, pessoalmente, por atos referentes ao convênio *sub examine*, uma vez que “não há qualquer ato efetivo do ex-Prefeito” ou qualquer conduta sua marcada de ilegalidade que tenha causado dano ao patrimônio público.

5.2. Argumenta que:

a) “tudo que se relaciona à licitação e aos fatos narrados na exordial é da esfera da respectiva unidade gestora contratante e do departamento de licitações” do município não alcançando atos praticados pelo ex-prefeito,

b) se houve a prática de atos irregulares, os responsáveis pela execução financeira e orçamentária e o departamento de licitações é quem deveriam responder pelas irregularidades. Junta aos autos a portaria de nomeação da gestora do Fundo Geral, Chefe de Gabinete que responde pela Secretaria de Administração e Finanças do Município (peça 50) e os processos de pagamento do convênio (peças 51 a 55);

c) não pode ser responsabilizado por aquilo que não tiver dado causa e somente se considera causa o evento que produziu direta e concretamente o resultado danoso e “as peças constantes dos autos deixam transparecer que (...) não perpetrou irregularidade alguma, mas, presumidamente, foi incluído no polo passivo da demanda”, o que se mostra antijurídico;

d) “não pode ser responsabilizado única e exclusivamente por ter firmado o convênio para o objeto proposto, que foi, efetiva e comprovadamente realizado, agindo, assim, em conformidade com os princípios que regem a Administração Pública, notadamente Eficiência”;

e) há que se observar o princípio da intranscendência da pena, “pelo qual as sanções e restrições de ordem administrativa não poderão superar a dimensão estritamente pessoal do infrator”.

Análise:

5.3. As razões recursais expostas não encontram amparo nos precedentes de jurisprudência desta Corte. O enunciado contido no Acórdão 8784/2017-TCU-1ª Câmara, extraído da pesquisa de jurisprudência selecionada (Portal TCU), bem sintetiza o entendimento prevalecente, *verbis*:

A assinatura do instrumento de transferência dos recursos da União ao ente federado torna o signatário garantidor do bom e regular emprego dos valores e motiva o dever de bem nomear seus auxiliares e de supervisionar suas atividades de modo adequado. A falta de fiscalização por parte do gestor quanto aos atos praticados pelos subordinados (*culpa in vigilando*), o conhecimento do ato irregular praticado ou a má escolha do agente delegado (*culpa in eligendo*) podem conduzir à responsabilização da autoridade.

5.4. No mesmo sentido, diversos outros julgados já assentaram a responsabilidade do signatário do convênio pela correta aplicação dos recursos transferidos e, mesmo delegando atribuições para realização de pagamentos, acompanhamento físico do ajuste ou prestação de contas, responde solidariamente pelos atos praticados pelos delegados escolhidos, *culpa in eligendo e in vigilando* (v.g Acórdãos 2360/2015, 2059/2015, todos do Plenário).

5.5. Ainda é importante mencionar o magistério desta Corte exposto no voto do Acórdão 2506/2019-TCU-Plenário, no qual se deixou assente que a delegação *interna corporis* dos executivos municipais, no que se refere a gestão de recursos públicos federais, não retira do agente político a responsabilidade sobre a execução das despesas uma vez que “ele sempre atua na dupla condição de gestor e agente político”, *verbis*:

9. Em relação ao primeiro argumento recursal, registro que a delegação interna de atividades administrativas, em prefeituras, para a execução de despesas custeadas com recursos públicos federais, não retira do agente político a responsabilidade sobre a execução do convênio, uma vez que ele sempre atua na dupla condição de gestor e agente político.

10. É certo que esse entendimento não preconiza que o responsável deva praticar todos os atos de gestão referentes aos recursos repassados, mas sim adotar providências para que execução da despesa ocorra dentro dos parâmetros legais. Assim, o titular de um órgão/entidade deve escolher seus auxiliares diretos com esmero, sob pena de responder por culpa in eligendo e acompanhar, mesmo que de forma geral, o desempenho de seus subordinados, sob pena de responder por culpa in vigilando. Como precedentes desta Corte nesse sentido, menciono os Acórdãos Plenário 2.059/2015, 644/2012 e 476/2008.

5.6. Dessa forma, nos termos de reiterados precedentes desta Corte, não se verifica fundamento para que o recorrente não figure como responsável na presente tomada de contas especial.

6. Da iliquidez das contas por impossibilidade de defesa

6.1. Defende-se no recurso que as contas devam ser consideradas ilíquidas, uma vez que houve prejuízo à defesa, ante o longo lapso temporal entre o fato ocorrido e a citação do responsável. Ademais, as contas do presente convênio já haviam sido consideradas aprovadas pelo Ministério do Turismo.

6.2. Argumenta que:

a) tinha ciência da aprovação das contas pelo Ministério do Turismo - MTur, que somente foi revista muito tempo depois, após a análise realizada pela Controladoria-Geral da União – CGU;

b) o convênio foi firmado no exercício de 2006, as contas aprovadas pelo MTur em 2008, as constatações da CGU somente verificadas em 2013, época em que o recorrente não mais ocupava o cargo, dessa forma, a primeira tentativa de comunicação foi somente realizada em 2016 e as contas julgadas em 2018, o que demonstra o prejuízo à defesa. No sentido defendido cita julgados constantes dos TCs 022.328/2006-3 e 032.302/2013-4.

Análise:

6.3. A jurisprudência deste Tribunal vinha considerando algumas contas especiais ilíquidas, em face da mora desarrazoada e injustificada por parte do órgão de controle e (ou) dos órgãos repassadores no exame de documentos relativos às prestações de contas, mas que por alguma falha tardiamente apontada, eram ao final rejeitadas.

6.4. Nesses casos, entendia-se que o longo tempo decorrido entre a prestação de contas e a sua rejeição pelo órgão repassador trazia prejuízos sensíveis à defesa do responsável, prejuízos estes que não são decorrentes de sua própria conduta, mas da administração, restando violado o pleno exercício da ampla defesa e do contraditório.

6.5. Em atenção a essa tendência, ainda na vigência da IN/TCU 56/2007 foi incluído o § 4º do artigo 5º, **verbis**:

"§ 4º Salvo determinação em contrário do Tribunal, fica dispensada a instauração de tomada de contas especial após transcorridos dez anos desde o fato gerador, sem prejuízo de apuração da responsabilidade daqueles que tiverem dado causa ao atraso, nos termos do art. 1º, § 1º."

6.6. Na mesma linha de entendimento as instruções normativas que a sucederam (IN/TCU 71/2012 e IN/TCU 76/2016), dispuseram:

Art. 6º Salvo determinação em contrário do Tribunal de Contas da União, fica dispensada a instauração da tomada de contas especial, nas seguintes hipóteses:

(...)

II - houver transcorrido prazo superior a dez anos entre a data provável de ocorrência do dano e a primeira notificação dos responsáveis pela autoridade administrativa competente;

6.7. Há que se ressaltar que a regra tanto do art. 5º, §4º, da IN-TCU 56/2007, quanto do art. 6, II, das IN/TCU 71/2012 e 76/2016 não são absolutas. Os comandos normativos dispensam a instauração de TCE, mas ressalvam a possibilidade de determinação em contrário do Tribunal, de modo que a análise da conveniência e da oportunidade, bem como da razoabilidade de se prosseguir na instrução, deve ser feita caso a caso (v.g Acórdãos 67/2014, Plenário; 3855/2011 – 2ª Câmara).

6.8. O longo transcurso de tempo entre a ocorrência da irregularidade e a instauração da tomada de contas especial não implica, automaticamente, sua nulidade. Uma vez instaurada, o largo interregno temporal apenas enseja o julgamento pela iliquidez das contas caso reste comprovado que, por este motivo, tenham sido prejudicados o contraditório e a ampla defesa do responsável (v.g Acórdãos 139/2017, 729/2014, todos do Plenário, 4373/2016, 9570/2015, 2ª Câmara; Acórdão 6974/2014, da 1ª Câmara).

6.9. Ademais, para esta Corte, só há contas ilíquidáveis diante de fatos alheios à vontade do gestor. Se ele não cumpre a obrigação de prestar contas na época apropriada ou, quando o faz, não apresenta toda a documentação necessária, não pode alegar demora na instauração da tomada de contas especial para se eximir dos compromissos que assumiu (v.g Acórdão 842/2017, 293/2017, todos do Plenário, Acórdão 6667/2016 – 1ª Câmara).

6.10. Há, ainda, que se mencionar que precedentes desta Corte afirmam que eventual impedimento à plenitude do exercício de defesa, ou mesmo dificuldade na sua realização, deve ser provado, cabendo à parte o ônus dessa evidenciação (v.g Acórdão 729/2014, Plenário; Acórdãos 10452/2016, da 2ª Câmara).

6.11. Também é certo, nos termos da jurisprudência desta Corte, que:

a) se demonstrado que o responsável, por motivos alheios à sua vontade, ficou impossibilitado de obter os documentos necessários à apresentação de defesa, suas contas podem ser consideradas ilíquidáveis pelo TCU (v.g Acórdão 921/2009, Plenário, Acórdãos 3308/2016, 1560/2014, todos da 2ª Câmara), ou no caso, de terceiro contratado ter sua apenação afastada;

b) a demora excessiva na instauração de TCE inviabiliza a defesa do responsável e determina o trancamento das suas contas (v.g Acórdão 2296/2013 – 2ª Câmara)

c) falhas processuais atribuíveis ao Estado reduzem a capacidade de defesa do administrado, em evidente ofensa aos princípios do contraditório e da ampla defesa, tornam ilíquidáveis as contas, nos casos específicos em que tais elementos fiquem demonstrados (v.g Acórdão 7948/2014 – 2ª Câmara).

6.12. Dessa forma, dos precedentes citados e da IN/TCU 76/2016, entende-se que três requisitos são indispensáveis:

- i) lapso temporal superior a dez anos;
- ii) prova ou demonstração pela parte do efetivo prejuízo à defesa;
- iii) os motivos para o decurso do prazo devem ser alheios à sua vontade, em outras palavras, não se pode alegar decurso de prazo ante uma obrigação descumprida, a exemplo da regular apresentação da prestação de contas.

6.13. A citação foi consumada no dia 26/8/2016 (peça 20) e o convênio teve a vigência encerrada no dia 3/9/2006.

6.14. Dessa forma, nos termos de precedentes desta Corte, não deve prosperar a tese de que houve comprometimento do exercício da ampla defesa em decorrência do longo período para julgamento das presentes contas e que, portanto, as contas deveriam ser consideradas ilíquidáveis, com o seu trancamento, porque não foi atendido requisito objetivo, qual seja, lapso temporal superior a dez anos

6.15. Este Tribunal, ao expedir a Instrução Normativa/TCU 76/2016, autorizou, nos termos dos seus arts. 6º, inciso II, e 19, salvo qualquer outra determinação em contrário, dispensar a instauração da tomada de contas especial quando houver transcorrido prazo superior a dez anos entre a data provável de ocorrência do dano e a primeira notificação dos responsáveis pela

autoridade administrativa competente. Não obstante exista a autorização, não se adequa ao presente caso, visto que o responsável foi notificado em prazo inferior ao acima indicado, uma vez que a data *a quo* deva ser considerada o término da vigência do pacto.

6.16. Na mesma toada, entende-se que os mencionados dispositivos não têm aplicação automática, pelo simples transcurso do prazo de dez anos da citação, mas devem ser examinados em cada caso concreto, à vista da demonstração do efetivo prejuízo ao contraditório e à ampla defesa.

6.17. Eventual impedimento à plenitude do exercício de defesa, ou mesmo dificuldade na sua realização, não prescinde de prova, cabendo ao responsável o ônus dessa evidenciação.

6.18. Ademais, há que se considerar que os documentos da prestação de contas que possibilitariam à defesa estariam à disposição do responsável no MTur, uma vez que suas contas teriam sido aprovadas pelo concedente.

6.19. Assim, rejeita-se os argumentos trazidos pelo recorrente, ante a ausência de cumprimento de requisito objetivo.

7. Da validade da citação

7.1. O recorrente aduz em suas razões recursais que não houve citação válida, afrontando dessa forma o art. 5º, incs. LIV e LV, da CRFB/88 e o art. 22, da Lei 8.443/92.

7.2. Argumenta que:

a) “a citação pessoal é regra em qualquer seara jurisdicional, instância e grau de julgamento, como não poderia ser diferente, uma vez que a notificação realizada por meio editalício gera uma mera presunção, desprovida de efetividade na ciência dos fatos pelo interessado processual”

b) “o Tribunal realizou mais de uma tentativa de citação, porém em endereço impróprio, sendo reiterado, pela terceira vez, para mesmo endereço, que, sabidamente, não correspondia ao adequado, dada prévia tentativa frustrada”;

c) “não foram envidados os esforços necessários para localização do interessado, estando nos altos uma busca a um endereço eletrônico de telelista, não confiável, não havendo oficiado o Tribunal órgãos que poderiam conferir informação fidedigna sobre o endereço do recorrente”;

d) aplica-se supletivamente o Código de Processo Civil ao TCU e “tendo em vista que os normativos que regulam o procedimento nesta Corte preveem a citação por edital, mas não trazem disposição acerca dos procedimentos prévios, impera seja observada a lei processual civil”, cujas regras não foram observadas.

Análise:

7.3. De acordo com o art. 22, inciso I, da Lei 8.443/1992, as comunicações realizadas pelo Tribunal devem observar a forma estabelecida no Regimento Interno do TCU. O artigo 179, inciso II, do RI/TCU estabelece que as comunicações processuais far-se-ão mediante carta registrada, com Aviso de Recebimento (AR) que comprove a entrega no endereço do destinatário.

7.4. Nesse sentido, o entendimento desta Corte é de que as comunicações processuais realizadas pelo TCU não exigem entrega pessoal ao destinatário, bastando que o Aviso de Recebimento seja recebido no endereço da parte constante da base de dados da Receita Federal (v.g Acórdãos 1.008/2016 – Plenário; 5795/2017, 6791/2013, 3648/2013 – todos da 2ª Câmara).

7.5. O comando do RI-TCU é reiterado nos artigos 3º, inciso III, e 4º, inciso II, da Resolução – TCU 170, de 30/6/2004, que disciplina a expedição das comunicações processuais pelo Tribunal de Contas da União.

7.6. Nos termos da Resolução/TCU 170, apenas quando não estiver presente o aviso de recebimento (AR) específico é que se verificará nos autos a existência de outros elementos que comprovem a ciência da parte. Também não há que se falar em aplicação subsidiária das disposições contidas no Código de Processo Civil, pois a matéria é regulada por normativo específico desta Corte de Contas, editado no exercício de sua competência constitucional e a validade de tal critério de comunicação processual é referendada pela jurisprudência deste Tribunal, conforme os Acórdãos 14/2007-TCU-1ª Câmara, 3.300/2007-TCU-1ª Câmara, 48/2007-TCU-2ª Câmara e 338/2007-TCU-Plenário. O entendimento desta Corte de Contas encontra amparo em deliberação do Plenário do Supremo Tribunal Federal, proferida em sede de agravo regimental em mandado de segurança (MS-AgR 25.816/DF, relator Ministro Eros Grau).

7.7. Assim, em primeiro lugar deve-se examinar se houve no processo a citação por meio de AR, via correios, para somente depois de afastada a citação por esta via se passar a analisar outros elementos.

7.8. No caso concreto, verifica-se que existiram duas tentativas de citação (peças 8/9), na oportunidade o AR, enviado para o mesmo endereço, constante da base de dados da Secretaria da Receita Federal do Brasil, dos correios foi devolvido com o dizer “Endereço insuficiente”.

7.9. Ademais, há que se destacar que se tentou citar o recorrente em seis outras oportunidades (peças 11 e 15) na Rua Francisco Bezerra 625, Centro, no Município de Guaraciaba do Norte/CE e os ARs também retornaram ao remente com o dizer “Não existe o número” e “Ausente”.

7.10. Logo, não se encontrou nos presentes autos a citação por meio de AR conforme determina os aludidos arts. 22, inciso I, da Lei 8.443/1992 e 179, inciso II, do RI/TCU.

7.11. Tanto é assim que a citação considerada válida pelo TCU foi a realizada por edital constante à peça 20.

7.12. Superado o exame da citação válida por AR, deve-se perquirir se a citação por edital foi realizada nos termos disciplinados por esta Corte de Contas.

7.13. A Resolução TCU 170 determina, no artigo 6º, providências a serem adotadas na hipótese de os Correios informarem que o destinatário mudou-se, é desconhecido ou que o endereço é insuficiente:

“Art. 6º Na hipótese de os Correios informarem que o destinatário:

...

II - mudou-se, é desconhecido ou que o endereço é insuficiente, caberá à unidade remetente adotar uma ou mais das seguintes providências:

- a) consulta a outros cadastros mantidos por instituições públicas ou privadas que possam oferecer subsídios à obtenção do endereço do destinatário, fazendo juntar aos autos documentação ou informação comprobatória do resultado da consulta;
- b) solicitação de auxílio à unidade jurisdicionada ou órgão de controle interno ao qual esteja vinculado o destinatário ou o processo;
- c) solicitação de colaboração à secretaria do Tribunal na unidade da federação em que se supõe residir o destinatário;
- d) solicitação de colaboração dos órgãos de controle externo estaduais.”

7.14. Todo este esforço é necessário para que o jurisdicionado possa contradizer e exercer o seu direito constitucional de se defender.

7.15. Ainda sobre a importância de se resguardarem os direitos constitucionais da ampla defesa e do contraditório, destaca-se trecho de parecer do Ministério Público junto ao TCU, inserto nos autos do processo TC 225.229/1995-1:

“2.Em nosso entendimento, sempre que houver dúvidas quanto a se efetivamente um responsabilizado em processo administrativo teve resguardado os direitos constitucionais da ampla defesa e do contraditório, é de se decidir no sentido mais favorável a ele. No caso em tela, muito embora o responsável tenha apresentado alegações de defesa em resposta à citação efetuada pela Corte, não há certeza de que foram envidados os esforços exigidos pela legislação aplicável quando da comunicação da rejeição dessas alegações de defesa. A importância da referida comunicação é notória já que o responsável poderia, antes do julgamento de mérito, ter apresentado alegações adicionais de defesa ou recolhido o valor integral da dívida a ele atribuída, com possibilidade de julgamento menos gravoso.”

7.16. No presente caso, verificou-se a tentativa de adoção das providências insculpidas no art. 6º da Resolução-TCU 170/2004. Embora não se identifique nos autos a forma como a unidade técnica obteve endereço do recorrente constante da Francisco Bezerra 625, Centro, no Município de Guaraciaba do Norte/CE verifica-se a tentativa de se obter um endereço diverso daquele constante da base de dados da Secretaria da Receita Federal – SRF.

7.17. Ainda vale mencionar a tentativa de obtenção de outro endereço ao se consultar a telelista (peça 16), mas, registra-se, todas as tentativas foram infrutíferas para a efetivação da comunicação.

7.18. Não se pode dizer, que frustrada a citação por meio de AR (peça 14) recorreu-se diretamente a citação por edital, pois etapa intermediária prevista no dispositivo regulador foi realizada.

7.19. Pelo exposto, não há como afirmar que não foram seguidos os normativos desta Corte que ensejariam a nulidade da citação e, portanto, não vislumbra este auditor informante o vício que contraria a Resolução/TCU 170/2004.

8. Da prescrição do débito e da multa

8.1. Defende-se, em síntese, a ocorrência da prescrição do débito e da multa fundado nos seguintes argumentos:

a) “a prescrição é instituto que estabelece o fim da pretensão do direito na seara civil, (...), depois de decorrido determinado prazo estabelecido legalmente”;

b) “a prescritibilidade é a regra, sendo excetuada apenas por algumas disposições constitucionais, e dessa forma o é a fim de preservar a segurança jurídica do ordenamento posto”;

c) há que se “reconhecer a prescritibilidade quinquenal dos feitos desta Corte de Contas”, conforme decisões já adotadas pelo STF (v.g. **Multa:** MS 35.512/DF, MS 32.201/DF, MS 36.127-MC/DF, MS 35.940-MC/DF, MS 35.294/DF, MS 35.539/DF, MS 34.256- MC/DF e MS 36.054-MC e 36.067MC/DF e **Débito:** MS: 35294 DF - MS 35.971-TP/DF).

Análise:

8.2. Em relação ao débito, a preliminar de prescrição arguida pelo recorrente há muito é rejeitada por esta Corte de Contas. Objetiva-se na Tomada de Contas Especial - TCE a apuração da responsabilidade civil/administrativa dos que deram causa a dano ao Erário. Registra-se que não se aplica, portanto, o RE 669.069, pois este tratou de ilícitos civis e não administrativos vinculados ao

direito público. Dessa forma, nos termos do art. 37, §5º, da Constituição Federal, tem-se entendido que as ações de ressarcimento ao patrimônio público são imprescritíveis. Assim, não teria existido a prescrição da pretensão ao ressarcimento. Este entendimento já foi defendido no Supremo Tribunal Federal (MS 26210/DF, in DJ de 10/10/2008) e após a deliberação editado o entendimento deste Tribunal, nos termos da Súmula/TCU 282, *verbis*:

As ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis.

8.3. Ainda sobre a prescritibilidade do débito, é fundamental destacar os julgados do STF em sede de repercussão geral (Temas 666 e 897).

8.4. No julgamento do RE 669.069 (tema 666), sob o rito da repercussão geral, o Supremo Tribunal Federal (STF) reafirmou a interpretação do art. 37, § 5º, da Lei Maior, segundo a qual são imprescritíveis as ações de ressarcimento de danos decorrentes de ilícitos tipificados como de improbidade administrativa e como ilícitos penais. Ressalvou-se, na ocasião, apenas os danos decorrentes de ilícitos civis (no caso concreto, um acidente automobilístico). Por elucidativo, vale a leitura do seguinte trecho do voto que guiou a decisão paradigmática (STF, RE 669.069):

3. Em suma, não há dúvidas de que o fragmento final do § 5º do art. 37 da Constituição veicula, sob a forma da imprescritibilidade, uma ordem de bloqueio destinada a conter eventuais iniciativas legislativas displicentes com o patrimônio público. Esse sentido deve ser preservado. Todavia, não é adequado embutir na norma de imprescritibilidade um alcance ilimitado, ou limitado apenas pelo (a) conteúdo material da pretensão a ser exercida – o ressarcimento – ou (b) pela causa remota que deu origem ao desfalque no erário – um ato ilícito em sentido amplo. O que se mostra mais consentâneo com o sistema de direito, inclusive o constitucional, que consagra a prescritibilidade como princípio, é atribuir um sentido estrito aos ilícitos de que trata o § 5º do art. 37 da Constituição Federal, afirmando como tese de repercussão geral a de que a imprescritibilidade a que se refere o mencionado dispositivo diz respeito apenas a ações de ressarcimento de danos decorrentes de ilícitos tipificados como de improbidade administrativa e como ilícitos penais. [...] (STF. RE 669069, Rel. Min. Teori Zavascki, Tribunal Pleno, Repercussão Geral - Mérito DJe 27/4/2016).

8.5. No voto que guiou o julgamento dos Embargos de Declaração opostos no mesmo RE 669.069, a abrangência do julgamento ficou bem delimitada:

[...]. 2. O primeiro ponto a ser enfrentado diz respeito à abrangência da tese fixada, bem como à exata definição dos atos que poderiam ser considerados ilícitos civis, para fins de reprodução do entendimento firmado em sede de repercussão geral. No julgamento, proferi voto no sentido de negar provimento ao recurso extraordinário, afirmando a tese de que “a imprescritibilidade a que se refere o art. 37, § 5º, da CF diz respeito apenas a ações de ressarcimento de danos ao erário decorrentes de atos praticados por qualquer agente, servidor ou não, tipificados como ilícitos de improbidade administrativa ou como ilícitos penais”.

Contudo, fiquei vencido quanto à tese firmada, uma vez que o posicionamento majoritário desta Corte, encabeçado pelo Min. Roberto Barroso, foi no sentido de que a orientação a ser fixada, para fins de repercussão geral, deveria ser mais restrita e adstrita ao caso concreto, que consistia em ação de ressarcimento ajuizada pela União em razão de danos sofridos em decorrência de acidente de trânsito. Assentou-se, assim, a tese de que “é prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil”.

3. Nos debates travados na oportunidade do julgamento ficou clara a opção do Tribunal de considerar como ilícito civil os de natureza semelhante à do caso concreto em exame, a saber: ilícitos decorrentes de acidente de trânsito. O conceito, sob esse aspecto, deve ser buscado pelo método de exclusão: não se consideram ilícitos civis, de um modo geral, os que decorrem de infrações ao direito público, como os de natureza penal, os decorrentes de atos de improbidade e assim por diante. Ficou expresso nesses debates, reproduzidos no acórdão embargado, que a

prescritibilidade ou não em relação a esses outros ilícitos seria examinada em julgamento próprio.

Por isso mesmo, recentemente, o Supremo Tribunal Federal reconheceu a repercussão geral de dois temas relacionados à prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário: (a) Tema 897 – “Prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário em face de agentes públicos por ato de improbidade administrativa”; e (b) Tema 899 – “Prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas”. Desse modo, se dúvidas ainda houvesse, é evidente que as pretensões de ressarcimento decorrentes de atos tipificados como ilícitos de improbidade administrativa, assim como aquelas fundadas em decisões das Cortes de Contas, não foram abrangidas pela tese fixada no julgado embargado. [...]. (RE 669069 ED, Rel. Min. Teori Zavascki, Tribunal Pleno, DJe 29/6/2016).

8.6. Observa-se, portanto, que nos julgados do STF em sede de repercussão geral (Temas 666 e 897) não restou afastada a imprescritibilidade das ações de ressarcimento apuradas por esta Corte de Contas em sede de TCE, logo, não há que se falar em prescrição do débito.

8.7. Nesta Corte de Contas também já se decidiu que o julgamento do RE 669.069/MG (Tema 666) não alcança os processos neste Tribunal.

8.8. Dispôs o voto do Acórdão 2506/2019-TCU-Plenário, *verbis*:

14. É certo que, em data mais recente, o STF alterou a abrangência desse entendimento no julgamento do Recurso Extraordinário 669.069 (Rel. Min. Teori Zavascki, julgado em 3/2/2016), em que se discutiu o prazo de prescrição da pretensão ao ressarcimento por danos causados ao erário por ilícito civil. Na ocasião, fez-se assente que: “É prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil.”

15. Entretanto, essa decisão não tem reflexo nos processos em curso no Tribunal de Contas da União, que decorrem de infrações a normas de direito público e não ao direito privado (veja-se Acórdãos Plenário 1.844/2019 e 185/2019 e 2.234/2019 da Primeira Câmara).

8.9. Ainda que exista julgados da Corte Suprema, a exemplo dos MS: 35294/DF e MS 35.971-TP/DF, citados pelo recorrente, há que se destacar que o RE 636.886 - Tema 899 trata exatamente da questão *sub examine* e tal recurso susta as deliberações acerca do assunto. Assim está disposta a questão no sítio do STF, *verbis*:

Recurso extraordinário em que se discute o alcance da regra estabelecida no art. 37, 5º, da Constituição Federal, relativamente a pretensões de ressarcimento ao erário fundadas em decisões de Tribunal de Contas.

8.10. Dessa forma, tem-se entendido que a sustação do RE 636.886 - Tema 899 não retira a presunção de constitucionalidade da norma, logo, enquanto não sobrevier interpretação eventualmente restritiva por parte da Suprema Corte, não cabe outra leitura do texto constitucional, cujo teor é sublinhado no âmbito do processo administrativo de controle externo pela Súmula-TCU 282.

8.11. Ante o exposto, entende-se que ainda não há decisão ou decisões definitivas do Supremo Tribunal Federal que autorize a modificação do entendimento desta Corte há muito estabelecido e, portanto, propõe-se rejeitas as razões recursais em relação à preliminar de prescrição do débito.

8.12. No tocante à multa, tem-se entendido no STF (MS 32.201/DF) que a regra aplicável a esta Corte é a Lei 9.873/1999 e que, portanto, a pretensão sancionatória tem prazo prescricional de cinco anos.

8.13. Contudo, após longa discussão nesta Corte, restou decidido e firmado o incidente de uniformização de jurisprudência (Acórdão 1441/2016-Plenário) no sentido abaixo exposto.

8.14. Entende-se contraproducente e desprovido de racionalidade processual desenvolver argumentos e alegações a justificar tese jurídica diversa da já estabelecida nesta, ainda que o entendimento desse auditor informante seja similar ao decidido no MS 32.201/DF.

8.15. Dessa forma, a análise e o encaminhamento será feito de acordo com o definido no Acórdão 1441/2016-Plenário.

8.16. O *decisum* deixou assentado que:

- a) A pretensão punitiva do TCU subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 da Lei 10.406/2002 (Código Civil), dez anos;
- b) o termo *a quo* para o prazo prescricional é contado a partir da data de ocorrência da irregularidade sancionada, nos termos do art. 189 da Lei 10.406/2002 (Código Civil);
- c) o ato que ordenar a citação, a audiência ou oitiva da parte interrompe a prescrição da pretensão punitiva do TCU, nos termos do art. 202, inciso I, da Lei 10.406/2002 (Código Civil), recomendo a contagem da data do ato que motivou a interrupção, nos termos do art. 202, parágrafo único, parte inicial, do Código Civil;
- d) a prescrição da pretensão punitiva do TCU será suspensa toda vez que a parte apresentar elementos adicionais de defesa ou quando forem necessárias diligências em razão de algum fato novo trazido pela parte, não suficientemente documentado nas manifestações processuais. A paralisação da contagem do prazo prescricional ocorrerá no período compreendido entre a juntada dos elementos adicionais de defesa ou da peça contendo o fato novo e a análise dos referidos elementos ou da resposta à diligência, nos termos do art. 160, § 2º, do Regimento Interno do TCU.

8.17. Segundo o regime prescricional previsto no Código Civil, observa-se que os fatos ocorridos na vigência do CC/1916, mas que no início da vigência do novo Código (11/1/2003) ainda não ultrapassaram mais de 10 anos (mais da metade do prazo anterior), aplica-se o prazo decenal do novo Código, segundo a regra de seu art. 2.028.

8.18. A condenação do recorrente decorreu da inexecução do objeto e da ausência de nexo entre recursos e objeto, assim, entende-se que o termo *a quo* para a contagem do prazo prescricional iniciaria com o fim da vigência do pacto qual seja, no dia, 3/9/2006 (informação constante do voto do acórdão).

8.19. O prazo foi interrompido em 18/8/2016 (peça 18), manifestação da autoridade competente, logo, do início da contagem do prazo até a citação decorreram menos de dez anos.

8.20. Da citação (2016) até o julgamento em 2018, também não decorreu dez anos, e, portanto, não há prescrição da pretensão punitiva, nos termos do art. 205 c/c 2.028, da Lei 10.406/2002 (Código Civil) e do entendimento desta Corte de Contas.

9. Da correta execução do objeto

9.1. Defende-se, em síntese, no recurso a correta execução do objeto e que a condenação em virtude de certames realizados antes da vigência do convênio representa “excesso de rigor” no exame das contas. Afirma, ainda, que inexistindo prejuízo não há que se falar em “ilegalidade considerável para julgamento severo”.

9.2. Argumenta que:

- a) se houve vícios “na realização de procedimentos licitatórios ou orçamentário-financeira, não há que se falar em prejuízo ao Erário quando verificado que a finalidade foi obtida”;

b) “a solicitação do município para firmar o convênio foi encaminhada antes da realização dos certames, não havendo, com isso, que concluir pela efetivação de despesas antes da vigência do convênio, a uma porque licitação e contrato são institutos diferentes, a duas porque mesmo para aqueles serviços e objetos adquiridos antes da confirmação do convênio pelo ente federal, muitos pagamentos apenas foram realizados em momento posterior”;

c) “a rala base probatória tomada para decisão inicial levaram a equívocos na individualização das condutas, bem como na quantificação de suposto débito”;

d) “não há que prosperar no âmbito desta Corte de Contas decisórios que não sejam baseados em provas suficientes, uma vez que o direito administrativo sancionador pode acarretar gravosas consequências à esfera de direitos dos interessados investigados, assemelhando-se, assim, ao direito penal, sendo a suficiência de provas ressaltada pela própria lei orgânica ao determinar como hipótese de recurso de revisão julgamento baseado em provas insuficientes”

e) “ilícito não se presume, se prova. Em verdade, certo é que a própria boa-fé não pode ser desconstituída sem que, para tanto, esteja a decisão baseada em prova suficiente” (v.g. STJ - AgInt nos EDcl no REsp: 1745782 PR 2018/0134778-6, Relator: Ministro RAUL ARAÚJO, Data de Julgamento: 13/11/2018, T4 - QUARTA TURMA, Data de Publicação: DJe 29/11/2018; REsp: 956943 PR 2007/0124251-8, Relator: Ministra NANCY ANDRIGHI, Data de Julgamento: 20/08/2014, CE - CORTE ESPECIAL, Data de Publicação: DJe 01/12/2014);

f) “não há prova suficiente para demonstração de participação efetiva deste defendente nos atos tidos por irregulares, tampouco para demonstração de despesas antes da vigência do certame e seu eventual quantum, menos ainda para comprovar a vinculação das empresas e irregularidades em documentos das mesmas, que, sequer, foram chamadas a prestar esclarecimentos”;

g) não há “fatos que tenham o condão de macular de forma grave o cumprimento do convênio, devendo a decisão ser proporcional, compatível aos fatos e em observância à ausência de prejuízos”;

h) há que se observar o princípio da proporcionalidade (formalismo moderado), para em seguida apresentar respeitáveis manifestações doutrinárias e deliberações judiciais sobre o princípio e a proporcionalidade das decisões;

i) “a conclusão do Tribunal no Acórdão recorrido não atende aos normativos postos, uma vez que não considerou a ausência de prejuízo fático, a efetiva conclusão do serviço proposto, o regular adimplemento das parcelas, restando tão somente arestas formais, sem maior relevância”.

Análise:

9.3. Importante rememorar os fundamentos do acórdão recorrido que ensejaram a condenação (peça 27), *verbis*:

7. Com base nos elementos contidos nos autos, em especial os vários pareceres exarados pelo Ministério do Turismo, órgão repassador dos importes federais, sobretudo a Nota Técnica de Reanálise Financeira 553/2013 (peça 1 pp. 97/98), creio assistir razão à Secex/ES, a qual considerou que não restou comprovada a adequabilidade da execução financeira do Convênio 294/2006.

8. O mencionado pronunciamento técnico indica que foram constatadas irregularidades nos cinco procedimentos licitatórios realizados, restando demonstrado que houve fracionamento do objeto de certames e conluio entre os participantes, além de terem sido realizadas despesas antes da vigência do ajuste.

9. No que concerne à imputação de débito integral ao gestor em decorrência de irregularidades na execução financeira do convênio, cumpre transcrever trecho do parecer do **Parquet** especializado ao abordar essa questão:

“Nesse sentido, a execução física do convênio, por si só, não confere regularidade aos gastos efetuados, pois é preciso atestar que as ações foram custeadas com recursos do ajuste, em escorreita execução financeira, sob pena de não se confirmar o nexo de causalidade entre as despesas realizadas e a verba federal recebida. Assim, a falta de comprovação da regularidade financeira da avença tem o condão de macular as contas apresentadas.”

10 Mantendo-me alinhado a esse entendimento, acompanho a proposição de encaminhamento formulada pelo Auditor Federal de Controle Externo com o endosso do corpo diretivo daquela unidade técnica e do Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico (peças 22 a 25), no sentido de considerar irregulares as contas do Sr. Egberto Martins Farias, ex-prefeito de Guaraciaba do Norte/CE, com a imputação do débito apurado nos autos, visto que não logrou demonstrar a regular aplicação dos recursos do Convênio 294/2006, deixando de apresentar, na prestação de contas, documentos essenciais a comprovar a adequabilidade das despesas incorridas para a realização do evento ora em análise.

9.4. A prestação de contas dos gestores de recursos públicos, instituto republicano e de estatura constitucional, pressupõe o cumprimento de requisitos. Para que as contas sejam julgadas regulares, ainda que com ressalvas, deve-se atender ao tripé sustentador da apreciação, as três acepções da prestação de contas, quais sejam:

(a) consecução da integralidade do objeto, conforme acordado, e com o pleno atendimento dos objetivos estabelecidos no pacto, aceção material;

(b) apresentação da prestação de contas com documentação idônea e apta a comprovar a regularidade das despesas executadas, a exemplo de relatório detalhado do que foi executado, demonstrativos de pagamentos, declarações, compromissos firmados, formulários com informações auxiliares, relações de bens, comprovações das destinações, entre outros, bem como o atendimento às normas pertinentes ao instrumento celebrado, trata-se da aceção formal; e

(c) o nexo de causalidade entre os recursos alocados ao objeto e a sua realização, estabelecido por linha contínua e demonstrável, que se inicia na liberação do repassador e termina na realização do objeto; comprovando, inequivocamente, que o objeto foi realizado com os recursos a ele destinados, integralmente nele aplicados ou oportunamente devolvidos, aceção financeira.

9.5. Pertinente, ainda, mencionar que se insere no conjunto de obrigações do gestor a comprovação, por meio de elementos e evidências que demonstrem a regularidade e a licitude dos meios (licitação, dispensa ou inexigibilidade daquela adequação dos preços, obediência a princípios constitucionais, legais, regulamentares e normativos) utilizados para o alcance dos fins pactuados.

9.6. O inadimplemento das obrigações descritas nas alíneas “a” e “c” do parágrafo precedente, em regra, conduz ao julgamento pela irregularidade com aplicação do débito. Já se houver falhas na segunda ponta do tripé, a natureza e a gravidade devem ser examinadas em cada caso concreto não implicando na imposição automática de débito.

9.7. Extrai-se que a essência da condenação decorreu da falta de comprovação das despesas (alínea “b”, acima descrita) e nexo entre os recursos repassados e o objeto do convênio (alínea “c”, acima descrita).

9.8. A prova da consecução integral do objeto, em variados acordos de repasse de recursos federais, a exemplo de treinamentos, palestras e consultorias, ocorre por meio de documentação e registros hábeis a demonstrar a sua execução, uma vez que não há objeto físico e permanente a ser

exibido. Nestes casos, os registros documentais se revelam ainda mais importantes e indispensáveis para aprovação das contas e o julgamento pela regularidade da aplicação dos recursos.

9.9. Os dispositivos regulamentares das transferências de recursos definem os documentos que deverão compor a prestação de contas. *In casu*, a regra aplicável trata-se do art. 28, da IN-STN 01/1997 (art. 58, da PRT 127), legislação vigente à época do convênio. Destaca-se dentre os documentos o relatório de cumprimento do objeto, previsto no *caput* do aludido artigo. É por meio deste relatório que se inicia a análise e a regular comprovação das despesas executadas.

9.10. O relatório deve destacar de forma pormenorizada o que foi de fato executado e demonstrar todas as metas pactuadas, discriminar como se realizou o objeto e dispor, ainda, sobre o local, as datas e todas as informações e registros que demonstram o cumprimento do objeto.

9.11. Uma vez descrita e demonstrada no relatório a integralidade da execução do objeto pactuado, deve-se apresentar a completude de documentação apta a comprovar os informes do relatório. Em seguida, para finalizar o tripé do exame da prestação de contas as despesas e a movimentação dos recursos na conta bancária específica devem provar o necessário nexo causal dos recursos federais repassados e o objeto do convênio.

9.12. No presente caso, não há relatório de cumprimento, inexistindo sequer como avaliar a consecução do objeto. Sem relatório ou sem a demonstração da execução do objeto não há o que confrontar com os pagamentos realizados e definidos no plano de trabalho.

9.13. Os argumentos apresentados requerem a aprovação da totalidade dos recursos repassados e o reconhecimento da execução do objeto em sua integralidade fundado apenas nas alegações e nos documentos juntados às peças 51-56.

9.14. Contudo, não há uma organização dos elementos com o relato do que foi executado, assim não haveria sequer como constatar se aquela despesa tem relação tanto com o que foi executado como o que estava previsto no plano de trabalho. As notas fiscais e recibos juntadas desacompanhadas de relatório de cumprimento do objeto comprovam que houve pagamento, mas não comprova a execução do objeto em si.

9.15. Dessa forma, sem a presença de relatório organizado e suficiente para demonstrar o que foi executado não há como verificar se as despesas são devidas. Não se trata de formalismo exarcebado, mas de formalidade necessária na aplicação dos recursos públicos obtidos pelo ex-prefeito.

9.16. Há que se ressaltar que a prestação de contas não é mera formalidade, mas dever constitucional do administrador de recursos públicos, pois é por meio da prestação de contas que se demonstra a perfeita execução do objeto e sua higidez ao ordenamento jurídico. Sua ausência enseja a condenação e imputação do débito.

9.17. Não é demais lembrar 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 ao gestor comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos, isto é, cabe ao gestor o ônus da prova. O Tribunal firmou jurisprudência nesse sentido, conforme se verifica nos acórdãos 903/2007-TCU-1ª Câmara, 1.445/2007-TCU-2ª Câmara e 1.656/2006-TCU-Plenário.

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

MANDADO DE SEGURANÇA CONTRA O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO.
CONTAS JULGADAS IRREGULARES. APLICAÇÃO DA MULTA PREVISTA NO

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

9.19. Assim, não há como acatar tais alegações, uma vez que não demonstram que o objeto foi adimplido e que a documentação está apta a comprovar a execução.

9.20. Na mesma toada, se executado o objeto em sua integralidade, o que não se está a admitir, a apresentação do bem ou serviço não é suficiente para atestar a regularidade na gestão dos recursos, pois não é o bastante para comprovar que o objeto é resultado dos montantes obtidos por meio de convênio, há que se haver nexo de causalidade entre os recursos repassados e sua aplicação no objeto executado. Esta, inclusive foi a irregularidade que sobressaiu do parecer do *Parquet* especializado que precedeu o acórdão condenatório.

9.21. Essa irregularidade não é meramente formal. Havendo o descompasso entre a movimentação dos valores do convênio e a execução da obra perde-se a possibilidade de estabelecer o nexo necessário para a comprovação da boa e regular aplicação dos recursos.

9.22. O exame do nexo causal (liame entre os recursos públicos consumidos, o objeto e os objetivos almejados no instrumento), acepção financeira da prestação de contas, deve se atentar para as origens datas, montante e movimentações dos recursos, especialmente, se os normativos aplicáveis exigem conta corrente específica.

9.23. Apenas para demonstrar a imprescindibilidade do nexo, pode-se por hipótese, imaginar que determinado gestor empregue os dinheiros do convênio em finalidade diversa, ou até mesmo se aproprie do numerário, e depois execute o bem inicialmente avençado com recursos próprios do Município, de um convênio celebrado com o Estado, ou até mesmo por meio de outro convênio firmado com a União. Nessa situação hipotética, mas factível, o fim da avença foi alcançado, mas de maneira irregular e gravosa para o erário.

9.24. Portanto, ainda que executados em sua inteireza, há que se observar a necessária correlação entre o objeto exposto e os recursos repassados por intermédio da avença (v.g. Acórdãos 2464/2013, 214/2007, 605/2006, todos do Plenário; Acórdãos 2.128/2014, 8.252/2013, 53/2007, 52/2002, todos da 1ª Câmara; Acórdãos 3.058/2011, 2.827/2001, 1906/2011, 17/2007, 320/2006, 29/2006, 28/2006, 27/2004, todos da 2ª Câmara).

9.25. No caso concreto, o nexo somente poderia ser verificado a partir da aceitação das despesas relacionadas com o objeto previsto no plano de trabalho e sua correlação com os pagamentos realizados a partir da conta corrente específica. Dessa forma, a ausência de relatório que demonstre o que foi executado já inviabiliza o primeiro exame e tampouco permite a demonstração do nexo.

9.26. Dessa forma, entende-se que as razões recursais e os documentos colacionados não detalham nem demonstram exatamente o que foi executado, não comprovam as despesas e portanto não há como estabelecer o nexo.

9.27. Por fim, sobre a alegada ausência de má-fé e a necessidade de prová-la, vale dizer, que nos termos de precedentes desta Corte, não importa eventual ausência de intenção (dolo) ou má-fé nas condutas que levaram aos atos irregulares. Não é necessário que haja prova de má-fé ou ação

dolosa do agente para fins de responsabilização perante este Tribunal. Basta, portanto, a existência de uma conduta, um nexo de causalidade e uma irregularidade ocasionadora de dano ao Erário (v.g. Acórdãos 243/2010, 1.427/2015, 1.512/2015, 2.067/2015, 2.367/2015, 2.420/2015, 185/2016 e 8017/2016, do Plenário; Acórdãos 1.517/2012, 5.297/2013, 6.943/2015, 7560/2019, todos da 1ª Câmara; Acórdãos 3.694/2014, 3.874/2014-7, 6.479/2014 e 6.660/2015, estes da 2ª Câmara).

9.28. Nesse sentido, não se verificou nos presentes autos elementos para se propor a revisão do julgado.

CONCLUSÃO

10. Das análises anteriores, conclui-se que:

a) a assinatura do instrumento de transferência dos recursos da União ao ente federado torna o signatário garantidor do bom e regular emprego dos valores e motiva o dever de bem nomear seus auxiliares e de supervisionar suas atividades de modo adequado, assim, não há como eximir a responsabilidade do ex-prefeito;

b) no caso concreto, não se aplica, por inexistência de prejuízo à defesa e ausência do decurso de prazo de dez anos, o trancamento das contas, por iliquidáveis;

c) a citação feita por edital não desobedeceu a forma das comunicações processuais definidas por este Tribunal na Resolução/TCU 170/2004, e se verificou a adoção de providências previstas no art. 6º, da Resolução 170/2004;

d) não houve prescrição nem do débito, nem da multa nos termos dos precedentes desta Corte de Contas;

e) a documentação juntada sequer contém relato do que foi efetivamente executado e não demonstra a correta execução do objeto, das despesas e do nexo causal entre recursos e objeto.

10.1. Com base nessas conclusões, propõe-se **negar provimento ao recurso**.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

11. Ante o exposto, com fundamento nos art. 35, da Lei 8.443/92, a esta Corte de Contas, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se:

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

b) dar ciência do acórdão que for prolatado à recorrente e aos demais interessados, ressaltando-se que o relatório e o voto que o acompanharem podem ser consultados no endereço www.tcu.gov.br/acordaos, no dia seguinte ao de sua oficialização.

TCU/Secretaria de Recursos/2ª Diretoria,
em 8/4/2020.

Giuliano Bressan Geraldo
Auditor Federal de Controle Externo
Matrícula 6559-5