

## VOTO

Em julgamento, recurso de reconsideração interposto por Osmar de Jesus da Costa Leal contra o Acórdão 8.610/2018-TCU-Primeira Câmara, por meio do qual o Tribunal julgou irregulares suas contas, imputou-lhe débito e aplicou-lhe multa, em razão de irregularidades ocorridas no uso de recursos públicos recebidos por força do Convênio 0213/2009 (SIAFI 723486), pactuado entre a Fundação Nacional de Saúde (Funasa) e o Município de Santa Quitéria/MA, ente no qual o ora recorrente atuou como Prefeito Municipal à época dos fatos.

2. Nesta oportunidade, o recorrente alega, em síntese, que é parte ilegítima para figurar no polo passivo desta tomada de contas especial (TCE), uma vez que, apesar de ser Prefeito à época da celebração do convênio, não o era à época da prestação de contas; e que, enquanto Prefeito, teria comprovado a boa e regular aplicação dos recursos por ele geridos, não devendo ser considerado responsável por eventuais irregularidades identificadas.

3. Preliminarmente, ratifico o despacho exarado no sentido de que o presente recurso merece ser conhecido, uma vez que preenche os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992

4. Após examinar as razões recursais, a Secretaria de Recursos, com a anuência do Ministério Público, concluiu que foram trazidos elementos suficientes para anular a deliberação recorrida, razão pela qual, com a concordância do Ministério Público junto ao TCU, propõe o conhecimento e o provimento deste apelo recursal.

5. Isso porque embora o recorrente não tenha se desincumbido do dever de comprovar a correta aplicação dos recursos gastos durante sua gestão, haveria vício no ofício de citação a ele endereçado, por falha na indicação da irregularidade, da conduta e do nexos de causalidade, de forma que seria cabível a anulação da decisão impugnada.

6. Discordo da secretaria instrutora e do Ministério Público junto ao TCU no que diz respeito à suposta nulidade da citação.

7. No entender da referida unidade, o fato de o recorrente ter sido chamado a se manifestar pela omissão no dever de prestar contas poderia comprometer o exercício dos direitos ao contraditório e à ampla defesa. Isso porque, embora ele tenha recebido e gerido R\$ 150.000,00 dos recursos transferidos pela Funasa ao Município, não cabia a ele a responsabilidade pela não apresentação da prestação de contas, eis que o prazo para a prática de tal ato fluíu inteiramente na gestão do prefeito que o sucedeu.

8. De fato, a responsabilidade pela apresentação da prestação de contas cabia ao prefeito que sucedeu o recorrente. Contudo, não se pode esquecer, em primeiro lugar, que a parte é chamada a se defender dos fatos a ela imputados, não do enquadramento jurídico dado a eles, o qual cabe ao julgador (dá-me os fatos que te darei o direito).

9. Por isso, para que haja vício da citação, é preciso que os fatos não estejam descritos correntemente no ofício encaminhado à parte, de forma a comprometer seu direito de defesa, não constituindo nulidade o mero erro no enquadramento legal da conduta.

10. A “omissão no dever de prestar contas”, hipótese de irregularidade das contas do gestor prevista no art. 16, inciso III, alínea “a” da Lei 8.443/1992, é, nesse contexto, a capitulação legal da conduta, de forma que a mera alusão a essa hipótese, por si só, não invalida a citação do responsável se os fatos indicados estiverem adequadamente descritos.

11. Além disso, não se pode esquecer que, conforme o princípio do prejuízo, consagrado no direito processual brasileiro, não há ineficácia do ato ou do processo (reconhecimento da nulidade)

sem prejuízo. O princípio do prejuízo está expressamente previsto no art. 171 do Regimento Interno/TCU:

“Art. 171. Nenhum ato será declarado nulo se do vício não resultar prejuízo para a parte, para o erário, para a apuração dos fatos pelo Tribunal ou para a deliberação adotada.

Parágrafo único. Quando puder decidir do mérito a favor da parte a quem aproveitaria a declaração de nulidade, o Tribunal não a pronunciará nem mandará repetir o ato ou suprir-lhe a falta.”

12. Na mesma linha, o Código de Processo Civil brasileiro, com aplicação subsidiária aos processos que tramitam no TCU, dispõe, em seus arts. 282 e 283:

“Art. 282. Ao pronunciar a nulidade, o juiz declarará que atos são atingidos e ordenará as providências necessárias a fim de que sejam repetidos ou retificados.

§ 1º O ato não será repetido nem sua falta será suprida quando não prejudicar a parte.

§ 2º Quando puder decidir o mérito a favor da parte a quem aproveite a decretação da nulidade, o juiz não a pronunciará nem mandará repetir o ato ou suprir-lhe a falta.

Art. 283. O erro de forma do processo acarreta unicamente a anulação dos atos que não possam ser aproveitados, devendo ser praticados os que forem necessários a fim de se observarem as prescrições legais.”

13. Dito isso, observo que o ofício de citação encaminhado ao recorrente continha as seguintes informações (peça 15):

“O débito é decorrente de:

a) **Irregularidade:** não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais recebidos, em face da omissão no dever de prestar contas dos valores repassados por meio do Convênio 0213/2009 - Registro Siafi 723486, pactuado entre a Funasa e a Prefeitura Municipal de Santa Quitéria do Maranhão/MA, no valor de R\$ 300.000,00 a cargo do concedente, sendo R\$ 6.300,00 como contrapartida, com vigência de 31/12/2009 a 30/6/2014, cujo objeto era a “Construção de Melhorias Sanitárias Domiciliares”, contrariando o art. 70, parágrafo único, da CF c/c o art. 93 do Decreto-lei 200/67;

b) **Conduta:** omissão no dever de prestar contas, quando deveria ter apresentado os documentos necessários para prestação de contas dos recursos recebidos por meio do Convênio 0213/2009 - Registro Siafi 723486;

c) **Nexo de Causalidade:** a omissão no dever de prestar contas dos repassados por meio do Convênio 0213/2009 - Registro Siafi 723486, pactuado entre a Funasa e a Prefeitura Municipal de Santa Quitéria do Maranhão/MA, propiciou a não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos;

(...)

Ressalto que:

a) **Os documentos eventualmente apresentados a título de prestação de contas deverão estar de acordo com as exigências legais e regulamentares, vir acompanhados de argumentos de fato e de direito, de elementos comprobatórios das despesas e da regular aplicação dos recursos federais geridos;**

b) A rejeição das alegações de defesa apresentadas para a irregularidade “**não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos em razão da omissão no dever de prestar contas**” poderá ensejar, além do julgamento pela irregularidade das contas do responsável, a condenação ao pagamento dos débitos (...)

(...)

**5. Para subsidiar a resposta, segue anexa cópia da instrução técnica, peça 13 dos autos.**

(...)

## ANEXO I – DETALHAMENTO DO DÉBITO

Dívida 1:

Responsável:

Osmar de Jesus da Costa Leal - CPF: 133.543.703-78

(...)

Débito: R\$ 145.964,78, em 13/12/2012”

14. A despeito da referência à “omissão no dever de prestar contas”, a leitura das informações acima deixa claro que o fato imputado ao recorrente diz respeito à não comprovação da correta aplicação dos recursos gastos durante a sua gestão, e que caberia a ele apresentar tal documentação para afastar a irregularidade de suas contas e se eximir da condenação ao pagamento do débito correspondente a esses valores.

15. Além disso, conforme expressamente consignado no ofício, para subsidiar sua resposta, o responsável também teve acesso à instrução da unidade instrutora (peça 13), a qual é muito clara ao descrever os fatos que estavam sendo atribuídos a cada um dos responsáveis:

“8. Observa-se que, de acordo com os extratos bancários encaminhados a esta Unidade Técnica pela Superintendência Regional do Banco do Brasil no Estado do Maranhão (peça 11, p. 2-53), os recursos foram gastos nas gestões dos dois responsáveis. Para quantificar o montante despendido em cada uma delas e delimitar a responsabilidade de cada executar, obteve-se ainda as movimentações da conta do convênio (peça 12) dispostas no sistema Repasse de Recursos de Projetos de Governo (RPG). Verificou-se que ao final da gestão do Sr. Osmar de Jesus da Costa Leal existia um saldo na conta de R\$ 5.857,76 (peça 11, p. 53), razão pela qual o débito será imputado da seguinte forma:

Responsável	Data	Valor Original do Débito (R\$)
Osmar de Jesus da Costa Leal	13/12/2012	145.964,78
Sebastião Araujo Moreira	1/1/2013	5.872,76
	6/8/2013	150.000,00

**9. Sabe-se, ainda, que o prazo para a apresentação da prestação de contas relativa ao ajuste expirou na gestão do Sr. Sebastião Araujo Moreira, e que as ditas contas não foram encaminhadas.**

**CONCLUSÃO**

(...)

11. Desse modo, deve ser promovida a citação do **Sr. Osmar de Jesus da Costa Leal**, para que apresente suas alegações de defesa quanto à **não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos** recebidos por força do Convênio 0213/2009 - Registro Siafi 723486, **geridos durante o período em que esteve à frente da prefeitura.**

12. Quanto ao **Sr. Sebastião Araujo Moreira**, cumpre citá-lo pela **não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos geridos no período de sua administração, e realizar sua audiência pela omissão no dever de prestar contas do referido ajuste.**

13. Cabe informar aos responsáveis que a demonstração da correta aplicação dos recursos perante

este Tribunal deve ocorrer por meio da apresentação de documentação probatória das despesas efetuadas, tais como notas fiscais, recibos, processos de pagamento, extratos bancários da conta específica (recursos federais transferidos e contrapartida) e da aplicação financeira, processos licitatórios, contratos e termos de adjudicação e homologação, bem como documentos que comprovem a execução do objeto do convênio.

14. Outrossim, urge esclarecer ao Sr. Sebastião Araujo Moreira que a omissão inicial no dever de prestar contas, se não justificada, poderá ensejar o julgamento pela irregularidade das contas e a aplicação da multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/92, nos termos do art. 16, III, *a e b*, da mesma norma, independentemente da comprovação da regular aplicação dos recursos no objeto pactuado.”

16. Não vislumbro, portanto, prejuízo à defesa da parte apenas por ter constado no ofício citatório referência à “omissão no dever de prestar contas”. A despeito de ser inadequada essa menção sob o ponto de vista do enquadramento legal da conduta, o teor da comunicação permite perceber que o prefeito antecessor está sendo chamado pela não comprovação da correta aplicação dos recursos gastos durante sua gestão, não pela ausência de apresentação da prestação de contas final no prazo devido. Ademais, essa informação está expressa e detalhadamente consignada na instrução que acompanhou a citação como subsídio à formulação da defesa.

17. Destaco, também, que o responsável, em suas alegações de defesa, apresentou os seguintes argumentos que evidenciam a ausência de prejuízo decorrente da falha em questão:

“In casu, conforme pode ser observado nos documentos em anexo houve cumprimento integral do objeto pactuado. Portanto, não se pode falar em execução parcial das obras de Melhorias Sanitárias Domiciliares, no Município de Santa Quitéria.

(...)

Desarte, não se pode falar em responsabilização Suplicante por recursos transferidos para a execução do objeto do Convênio 0213/2009, uma vez que restou devidamente comprovado que, em minha gestão, executou-se integralmente o objeto pactuado.

Ao contrário disso, o próprio corpo técnico da FUNSA considerou APROVADA a prestação de contas do instrumento em referência.

Ademais, requer uma visita técnica na atual conjuntura, a nosso ver, torna-se improcedente, visto que o objeto do Convênio fora executado de forma satisfatória conforme fotos juntadas aos autos.

Por fim, informo que a documentação atinente a execução do Convênio em tela encontra-se sob a guarda da Prefeitura Municipal de Santa Quitéria, sendo necessário, portanto, que a FUNASA solicite, de ofício, cópia de tais documentos, por força do disposto no art. 37, caput, da Lei 9.784/1999.”

18. E finaliza seu arrazoado com o seguinte pedido:

“Em face ao todo que foi exposto, o signatário desta manifestação requer o ACOLHIMENTO das justificativas aqui apresentadas, considerando executado o objeto do Convênio EP 0581/04 (524765), ajuizando REGULAR a Prestação de Contas Final do mesmo, e, com efeito, o ARQUIVAMENTO”

19. Nota-se que o recorrente, embora não tenha se desincumbido do ônus de comprovar a correta aplicação dos recursos que geriu, defendeu-se corretamente dos fatos que estavam sendo a ele atribuídos.

20. Assim, a despeito da errônea menção à “omissão no dever de prestar contas”, entendo que não restou configurado prejuízo à parte que justifique a declaração de nulidade do ato processual em tela.

21. Esclareço, por fim, que o recorrente sequer suscitou a nulidade da citação, a qual claramente se prestou ao fim proposto, como acima demonstrado. A alegação acerca da ausência de responsabilidade pela apresentação da prestação de contas, ponto de partida para a secretaria instrutora apontar essa suposta nulidade, teve por objetivo defender a ilegitimidade processual do ex-gestor e sua ausência de responsabilidade pelos fatos aqui apurados, argumento que não procede.

22. Como bem pontuado na instrução da Serur, a jurisprudência deste Tribunal é uníssona no sentido de afirmar a responsabilização pessoal do gestor pela comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais por ele recebidos e geridos, mesmo não sendo ele o responsável pela apresentação da prestação de contas (Acórdãos 2.093/2010 e 2796/2010, da Segunda Câmara, e Acórdão 3.342/2019, da Primeira Câmara, entre outros).

23. No mais, concordo com a análise empreendida pela secretaria especializada, no sentido de considerar que os argumentos apresentados pelo recorrente não lograram afastar as irregularidades a ele atribuídas, uma vez que não foram trazidos elementos aptos a comprovar o correto emprego dos recursos federais oriundos do convênio em tela gastos durante sua gestão.

24. Vale lembrar que, no que tange à boa e regular aplicação dos recursos recebidos, é firme a jurisprudência do TCU no sentido de se exigir, para a comprovação da correção dos gastos, além da execução física do objeto, a evidenciação de que o objeto tenha sido custeado com as verbas recebidas, de modo a se estabelecer o necessário nexos de causalidade entre a execução física e os recursos federais.

25. Nos presentes autos, não se verifica a existência de documentos que comprovem a execução financeira do objeto. É dever do gestor reunir e apresentar tal documentação, o que não foi feito nem na resposta à citação nem em sede recursal.

26. Sendo assim, ante a ausência de elementos capazes de alterar o juízo anteriormente formulado, não é possível reformar o julgado, como pretende o recorrente, razão pela qual deve-se conhecer e negar provimento ao presente recurso, mantendo-se inalterada a deliberação ora combatida.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 1 de dezembro de 2020.

Ministro BRUNO DANTAS  
Relator