

## VOTO

Conforme consignado no Relatório precedente, este Recurso de Reconsideração foi interposto pelo Sr. José Pereira de Araújo, 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 Luís de Carvalho), que, entre outras providências, o condenou, à sua revelia, ao pagamento do débito apurado nos autos e da multa do art. 57 da Lei 8.443/92, no valor de R\$ 200.000,00, em razão da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados por força do Convênio 1.0282.00/2005, celebrado com o então Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) para o apoio ao “Desenvolvimento da Produção Agrícola – Primeira Etapa”.

2. Preliminarmente, conheço do Recurso por estarem preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos nos artigos 32, inciso I, e 33 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União.

3. Quanto ao mérito, registro, de início, que acolho o exame e a proposta de encaminhamento da Serur, que contou com a anuência do Ministério Público junto ao Tribunal, cujos fundamentos incorporo às minhas razões de decidir, sem prejuízo dos destaques que farei adiante.

4. Em sua peça recursal, o recorrente alega, em síntese, que: a) houve nulidade na sua citação, uma vez que o Aviso de Recebimento - AR foi assinado por pessoa completamente estranha a ele e que, na ocasião do recebimento do AR, residia no Loteamento Primavera, 167, Primavera, Paudalho/PE e não no endereço nele indicado; b) o convênio foi regularmente executado e todas as metas e objetivos estipulados no ajuste teriam sido atingidos; c) ainda que não houvesse o atingimento dos objetivos pactuados, os recursos foram 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, tendo passado a integrar o patrimônio do município, de modo que a atribuição de débito configuraria enriquecimento sem causa da Administração; d) o dano imputado teria sido presumido e não efetivamente demonstrado; e e) o que houve, de fato, foi o descumprimento do plano de trabalho, com o uso dos recursos repassados para a consecução de apenas uma das metas previstas, mas as demais metas teriam sido devidamente atingidas, à conta da contrapartida municipal.

5. No que diz respeito à citação, observa-se que esta atendeu aos requisitos para sua regularidade. O ofício citatório foi entregue no endereço informado pelo recorrente à Receita Federal e a alegação sobre endereço diverso não foi comprovada pelo recorrente. E, ainda que fosse, vale lembrar que cabe ao recorrente manter atualizado o seu endereço para correspondência. Esse entendimento, já consolidado nesta Corte de Contas, constou adequadamente da instrução da Serur, nos seguintes termos:

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.

(...)

5.9. 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. (os grifos não constam do original)

6. Quanto à execução do convênio em questão, não vieram aos autos elementos adicionais capazes de desconstituir a conclusão constante do jugado recorrido. Entretanto, a Serur observou a possibilidade de se retirar do débito apurado, o valor correspondente ao que restou comprovado na execução da Meta 1 do Convênio, uma vez que verificou “nexo de causalidade 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”. Ademais, no tocante à execução física, vê-se que a conclusão da área técnica do MCTI foi pela execução plena da Meta 1.

7. Com base nesses elementos, a Serur considerou aceitável a execução parcial do objeto, conforme se vê a seguir:

6.9. Senão veja-se. No tocante à **execução financeira, verificou-se a existência de nexos 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.

(...)

6.11. 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).

(...)

6.13. 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 conveniente 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.**

8. Ao acolher as ponderações da Serur, entendo possível suprimir do débito a fração realizada do objeto, até porque é bem provável que a parte executada tenha sido útil à comunidade. O seguinte trecho da instrução da Serur revela a possibilidade de aproveitamento da Meta 1, independentemente da execução das demais metas:

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 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 m <sup>2</sup>	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	-	

(...)

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. (os grifos não constam do original)

9. Quanto à alegação da imputação ao recorrente de um dano presumido, os elementos dos autos apontaram adequadamente o prejuízo causado ao erário, decorrente da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais transferidos. Para que se afaste o débito, neste caso, seria necessário que o recorrente trouxesse aos autos prova em contrário, com a demonstração do cumprimento do objeto para o qual recebeu recursos públicos, uma vez que lhe compete o ônus da prova, nos termos do artigo 70, parágrafo único, da Constituição Federal, 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, assumira obrigações de natureza pecuniária".

10. Sobre a utilização de contrapartida municipal para a conclusão de outras metas do convênio, como bem destacou a Serur, "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".

11. No que diz respeito à ausência de má-fé, em nada interfere nas constatações das irregularidades apuradas neste processo, porque a existência de má-fé, neste caso, não é requisito essencial à culpabilidade do recorrente.

12. Sendo esses os destaques que considero relevantes para resolver o mérito deste recurso, acolho a proposta de provimento parcial para reduzir a multa aplicada ao recorrente, para R\$ 90.000,00 (noventa mil reais) e excluir parte do débito de que trata o item 9.3 do acórdão recorrido, considerando-se que houve aproveitamento do que foi executado em benefício da comunidade.

Isso posto, VOTO pela adoção da deliberação que submeto ao escrutínio deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 23 de fevereiro de 2021.

AROLDO CEDRAZ  
Relator

