GRUPO I – CLASSE I – Primeira Câmara
TC 045.843/2021-0
Natureza: I - Recurso de reconsideração (Tomada de Contas Especial)
Unidade Jurisdicionada: Caixa Econômica Federal
Responsável: Hilario Paulo da Silva (681.528.504-97)
Representação legal: Felipe Augusto de Vasconcelos Caraciolo (29702/OAB-PE), representando Hilario Paulo da Silva.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONTRATO DE REPASSE. REFORMA E MODERNIZAÇÃO DE ESTÁDIO MUNICIPAL. EXECUÇÃO PARCIAL SEM FUNCIONALIDADE. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. ARGUMENTOS INSUFICIENTES PARA ALTERAR O JULGADO. CONHECIMENTO. NÃO PROVIMENTO.

## RELATÓRIO

Por registrar as principais ocorrências havidas no andamento do processo até o momento, resumindo os fundamentos das peças acostadas aos autos, adoto como relatório, com os ajustes necessários, a instrução da unidade responsável pela análise da demanda (peça 104), que contou com a anuência de seu corpo diretivo (peça 105) e do Ministério Público junto ao TCU (peça 106):

> "Trata-se de recurso de reconsideração (peças 80 a 87) interposto por Hilário Paulo da Silva contra o Acórdão 638/2026-TCU-1ª Câmara (peça 76), relatado pelo Ministro Walton Alencar Rodrigues.
>
> 1.1. Reproduz-se integralmente o teor do dispositivo da decisão objurgada:
>
> > ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da Primeira Câmara, ante as razões expostas pelo Relator, em:
> >
> > 9.1. excluir a empresa Pilar Serviços Ltda. da presente tomada de contas especial;
> >
> > 9.2. considerar revel Hilário Paulo da Silva, para todos os efeitos, com fundamento no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, dando-se prosseguimento ao processo;
> >
> > 9.3. julgar irregulares as contas de Hilário Paulo da Silva, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, III, 'b' e 'c', 19 e 23, III, da Lei 8.443/1992, e condená-lo ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:
>
| Data de ocorrência | Valor histórico (R$) | Tipo da parcela |
|---|---|---|
| 23/1/2017 | 90.085,08 | Débito |
| 23/8/2017 | 69.684,97 | Débito |
| 6/4/2018 | 82.875,00 | Débito |
| 16/3/2021 | 57.319,64 | Crédito |
>
> > 9.4. aplicar ao responsável Sr. Hilário Paulo da Silva a multa prevista no artigo 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R$ 145.000,00 (cento e quarenta e cinco mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81009444.

(art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.5. autorizar a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 219, inciso II, do Regimento Interno do TCU;

9.6. encaminhar cópia desta deliberação aos interessados e à Procuradoria da República no Estado de Pernambuco, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 209, § 7º, do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas que entender cabíveis.

## HISTÓRICO

2. Preambularmente, faz-se breve memorial dos fatos restrito aos de interesse para o exame do recurso.

3. A Caixa Econômica Federal (Caixa) instaurou esta tomada de contas especial (TCE) ante a não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos repassados por meio do Contrato de Repasse 779201/2012 firmado entre o Ministério do Esporte e o Município de Brejo da Madre de Deus, Estado de Pernambuco, para a reforma e a modernização do estádio municipal. O tomador de contas responsabilizou pelo prejuízo havido ao erário Hilário Paulo da Silva, Prefeito do Município entre 2017 e 2020.

4. Firmou-se o contrato de repasse no valor de R$ 501.261,09 e previram-se repasses efetivos da União de R$ 243.750,00. O tomador de contas concluiu pela existência de prejuízo ao Erário no valor original de R$ 242.645,05 em face da não funcionalidade da parcela executada da obra.

5. Na análise inicial, a Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE) reputou que a irregularidade havida consistiu em 'vícios construtivos na execução do objeto' e considerou que tais falhas comprometeram a segurança e a funcionalidade da obra. Consequentemente, estabeleceu a responsabilidade solidária de Hilário Paulo da Silva e da empresa Pilar Serviços Ltda. pelo prejuízo ao erário, calculado em R$ 185.325,42 (resultante do débito de R$ 242.645,05 abatido o crédito de R$ 57.319,64). A Unidade Técnica fundamentou faticamente a responsabilização da empresa na suposta existência de vícios construtivos que teriam deixado a obra sem condições de uso.

6. Validamente citados, o responsável e a empresa silenciaram.

7. A Corte entendeu que não houve prescrição das pretensões do Estado-persecutor à luz da Resolução TCU 344/2022 considerando os fatos interruptivos das contagens dos prazos de prescrição, em especial o Relatório de Vistoria de 2020 e as citações levadas a cabo validamente.

8. Quanto o mérito das contas, o Tribunal acolheu entendimento do Ministério Público especializado (MPTCU) de que não há nos autos meio de prova da existência vícios construtivos na parcela executada, mas antes da incompletude da obra, com o que caberia afastar a responsabilidade da empresa contratada e manter integralmente a do gestor público pela não de funcionalidade do empreendimento.

9. A Corte incorporou a análise do MPTCU a suas razões de decidir e acolheu as considerações do Ministro-Relator *a quo* condensadas a seguir relativas à responsabilidade de Hilário Paulo da Silva.

10. O Relatório de Vistoria da Caixa atestou a execução física de 49,77% e a não funcionalidade da obra decorrente da incompletude dos serviços, e não de defeitos na parcela executada.

11. Cabe ao gestor público o dever de garantir que os recursos federais sejam aplicados de forma a gerar benefício à população. A paralisação da obra e a consequente falta de aproveitamento útil da parcela executada, por culpa do gestor, implicam na imputação de débito no valor total despendido.

12. Esta Corte possui entendimento consolidado de que a utilização de parte dos recursos federais transferidos, se não contribuir para o alcance do objeto pactuado, não permite o abatimento do valor a ser ressarcido. Somente não se imputa débito à parcela de obra executada se esta tiver potencial de destinação útil à sociedade, o que não se verifica no caso.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81009444.

13. A Caixa notificou o ex-prefeito para regularizar as pendências e retomar a obra, mas ele se manteve inerte. Assim, não há elementos nos autos que permitam reconhecer a boa-fé do responsável.

14. Daí as deliberações consignadas nos subitens 9.3, 9.4 e 9.5 do dispositivo da decisão, integralmente reproduzido no subitem 1.1 desta instrução.

15. Diante disso, vem o mencionado responsável interpor o recurso ora examinado.

**ADMISSIBILIDADE**

16. Perfilha-se o exame de admissibilidade juntado à peça 89, acolhido pelo relator do recurso, Ministro Bruno Dantas (peça 97), em que se propõe conhecer do recurso e suspender os subitens 9.3, 9.4 e 9.5 da decisão combatida.

**MÉRITO**

**17. Delimitação**

17.1. Quanto ao mérito do recurso, no essencial é de perquirir se, tal como alegado:

a) a obra objeto do contrato de repasse sob controle administrativo nestas contas especiais 'teve a sua parcela executada aproveitada' (nesta instrução, item 18);

b) a paralisação da obra teria decorrido de 'dificuldades administrativas e financeiras enfrentadas pelo município, fatos notórios na gestão pública municipal' (*ibid*., item 19);

c) não se comprovou no procedimento de controle administrativo que o ora recorrente tenha obtido vantagem patrimonial indevida, enriquecido ilicitamente, perpetrado desvio de recursos ou agido com dolo (*ibid*, item 20);

d) cumpre condenar exclusivamente o Município de Brejo da Madre de Deus a ressarcir o erário em razão das ocorrências apuradas neste procedimento de controle administrativo (*ibid*, item 21);

e) o valor pecuniário da multa a ele aplicada 'é desproporcional em relação ao débito' imputado ao ora recorrente e à sua culpabilidade (*ibid*, item 22).

**18. Da não comprovação do bom e regular emprego dos recursos federais repassados**

18.1. O recorrente aduz a tese de que a obra objeto do contrato de repasse sob controle administrativo nestas contas especiais 'teve a sua parcela executada aproveitada' (peça 80, p. 3).

18.2. Parafraseia-se a sustentação da tese, exarada à peça 80, p. 3-4.

18.3. O mencionado estádio teria funcionado tanto durante o seu mandato de Prefeito Municipal quanto depois dele.

18.4. Os meios de prova anexados ao instrumento de recurso e juntados às peças 81 a 87 fariam ver 'a realização de diversos eventos esportivos no local'.

18.5. Diante disso, restaria claro que 'os recursos federais aplicados (correspondentes aos 49,77% executados) reverteram em benefício direto da comunidade' e que '[a] incompletude de itens secundários (como pintura ou acabamento de banheiros) não impediu a utilização principal do equipamento público (o campo e as arquibancadas)'. Os pagamentos realizados à empresa contratada para a execução da reforma e da modernização do estádio seriam 'estritamente compatíveis com o avanço físico da obra (49,77%)'. Não teria havido pagamento por serviços não executados.

18.6. A jurisprudência desta Corte seria pacífica no sentido de que 'a imputação de débito pelo valor total repassado só é cabível quando a parcela executada da obra for totalmente inservível ou não trouxer qualquer benefício à sociedade'.

**<u>Análise</u>**

18.7. A tese não merece acolhida.

18.8. Os anexos ao instrumento de recurso, discriminados a seguir, consistem em fotocópias de



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81009444.

matérias jornalísticas em que se estampam fotos:

a) às peças 81, 84, 85, 86 e 87, anexaram-se matérias jornalísticas de cuja leitura e visualização se depreende que o estádio municipal estava a funcionar, como alegado, durante o seu mandato e depois dele;

b) à peça 82, matéria jornalística que refere a 'cuidados especiais para' campeonato havido em 2019 e foto de cuidados com o gramado do campo de futebol do estádio;

c) à peça 83, matéria jornalística que refere a 'manutenção e reparos' e 'obras para recuperação' - e não a reforma ou a modernização - no estádio em 2022, portanto depois de findo o mandato do ora recorrente.

18.9. Em razão do exposto adiante, tais elementos de convencimento não bastam para demonstrar o bom e regular emprego dos recursos repassados objeto desta tomada de contas especial. Assim, não se prestam para embasar convicção de que houve erro de julgamento da decisão impugnada.

18.10. O Contrato de Repasse 779201/2012 (peça 12) tinha por objeto a reforma e a modernização do estádio municipal existente, como se depreende da leitura do seu capítulo intitulado 'OBJETO DO CONTRATO DE REPASSE', e não a construção de um estádio no Município ou a mantença do funcionamento de um estádio então existente - que supostamente deixaria de funcionar, ainda que em más condições, não fossem os repasses feitos mediante o ajuste em questão.

18.11. Em suma, o fato de o estádio estar em uso por ocasião de eventos esportivos e o fato de haverem sido levadas a cabo atividades de manutenção, reparos ou recuperação do estádio ou do gramado do seu campo de futebol não constituem prova de que se empreenderam com o emprego dos recursos pecuniários repassados a sua reforma e sua modernização consoante os itens e as metas previstos no contrato de repasse.

18.12. Por essa maneira, meios de prova da funcionalidade do estádio e do empreendimento de manutenção e de reparos no estádio municipal, tais como os anexados ao instrumento de recurso, identificados no subitem 18.8 desta instrução, não constituem prova contrária à produzida nestas contas de que teve lugar a irregularidade imputada ao ora recorrente, nos termos das seguintes manifestações emanadas neste procedimento de controle administrativo:

a) irregularidade descrita no item 6 do relatório do tomador de contas (peça 32, p. 3), a saber: 'Deixar de dar a funcionalidade do objeto do contrato de repasse descrito como 'Reforma e modernização do Estado Municipal', sem aproveitamento útil da parcela executável, por motivo de inexecução total' [grifou-se];

b) o infratranscrito entendimento acerca da situação fática objeto do julgamento impugnado emanado pelo MPTCU reproduzido no relatório da decisão vergastada (peça 78) e expressamente incorporados pela Corte a suas razões de decidir:

> 9. Abaixo, transcreve-se trecho do Relatório de TCE que condensa as irregularidades objeto de análise, apuradas na fase interna.
>
> 3. Asseveram o Parecer Circunstanciado - TCE (peça 1), o Parecer Técnico de Engenharia (peça 2) e o Relatório Resumo de Empreendimento - RRE (peça 17) que: (1) a execução do objeto do contrato, referente à 'Reforma e Modernização do estádio municipal' teve seu início em 31/10/2016; (2) foi atestada pela Engenharia do Tomador a execução física parcial de 49,77% em 13/03/2018; (3) os serviços executados não apresentam funcionalidade, conforme a vistoria in loco ocorrida em 06/07/2020 (peça 2), pois as instalações do estádio não foram concluídas e não estão em condições de uso com segurança, trazendo diversos vícios construtivos; (4) o Tomador foi notificado/participou de reuniões acerca das irregularidades apontadas e das soluções recomendadas pela área técnica da Caixa, tendo inclusive solicitado diversas prorrogações de vigência contratual; (5) foi devolvido à Conta Única do Tesouro o saldo não utilizado/rendimentos no valor de R$ 57.319,64 (peça 26).
>
> 10. Em que pese a menção, pelo tomador de contas, de que os serviços executados não apresentaram funcionalidade, conforme vistoria in loco ocorrida em 6/7/2020 (peça 2), já que as



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81009444.

instalações do estádio não haviam sido concluídas e não estavam em condições de uso com segurança, trazendo diversos 'vícios construtivos', esse último aspecto/característica não consta do relatório da peça 2 (vistoria da obra para ateste de funcionalidade).

11. O que o relatório da Caixa concluiu foi que a obra atingiu um percentual de execução física de 49,77%, e que as metas parcialmente executadas não apresentaram funcionalidade. No entanto, nada foi dito sobre a presença de vícios construtivos na obra.

12. As pendências listadas na peça 2, copiadas abaixo, mostram que houve execução incompleta de alguns serviços contratados, o que comprometeu a funcionalidade e o aproveitamento da obra como um todo pelos munícipes.

1- Executar os serviços de revestimento da alvenaria.

2 - Concluir as instalações das louças sanitárias, executar a pintura das esquadrias e a pintura de paredes.

3 - Concluir de forma geral a construção do banheiro (revestimentos, forros, louças e etc.).

4 - Concluir as instalações (bacias, torneira, chuveiro, caixa de descarga). Trocar os vidros das esquadrias.

5 - Executar o piso sextavado e realocar os postes que estão dentro do gramado.

6 - As arquibancadas estão em conformidade, porém por si só não possuem funcionalidade.

7- Não foram instalados os extintores.

8 - Não foram executados os itens de acessibilidade. [grifou-se]

18.13. Com efeito, a reforma prevista abarcaria obras estruturais de alvenaria, revestimento do muro externo (peça 78, p. 4), modernização de banheiros e vestiários com louça sanitária, chuveiros e acessórios adequados (peça 78, p. 4), instalação de piso sextavado (peça 78, p. 4), colocação de extintores (peça 78, p. 5) e itens de acessibilidade (peça 78, p. 5). No item 4 do parecer técnico trazido à peça 2, emanado em 6/7/2020 com base e vistoria realizada por empresa credenciada, registrou-se a não execução completa desses itens.

18.14. Daí a conclusão do Tribunal, assinalada na fundamentação da decisão combatida (peça 77) no sentido de que, no caso concreto, 'a utilização de parte dos recursos federais transferidos […] não contribui[u] para o alcance do objeto pactuado', situação fática impossibilitadora de abatimento do valor pecuniário do ressarcimento do erário objeto por parte de quem tenha dado causa ao respectivo prejuízo.

18.15. Perfilha-se esse entendimento.

18.16. O emprego de recursos pecuniários públicos também é examinado pelo Tribunal sob os pontos de vista da eficiência, da eficácia e outros aspectos relacionados com o atingimento dos objetivos almejados pela União com o seu repasse. Não se cinge ao plano da sua conformidade com a legislação aplicável à situação fática sob análise. Ele se dá também no plano da conformidade com os princípios informadores da Administração Pública insculpidos no art. 37 da Constituição da República, dentre esses os da moralidade administrativa e eficiência.

18.17. Estabelecem os arts. 70 e 71, inciso II, da Carta Política:

> Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.
>
> Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:
>
> […]
>
> II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81009444.

> públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;
>
> […]
>
> VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;
>
> […]
>
> VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário; [grifou-se]

18.18. Alexandre de Moraes, sem sua obra *Direito Constitucional* (6ª ed., São Paulo: Atlas. 1999.p. 298) conceitua o princípio da eficiência como:

> 'aquele que impõe à Administração Pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitar-se desperdícios e garantir-se uma maior rentabilidade social. Note-se que não se trata da consagração da tecnocracia, muito pelo contrário, o princípio da eficiência dirige-se para a razão e fim maior do Estado, a prestação dos serviços sociais essenciais à população, visando a adoção de todos os meios legais e morais possíveis para satisfação do bem comum' [grifou-se]

18.19. Nessa ordem de ideias, em situações em que uma obra restou inutilizável por inacabada, há desperdício da parte dos valores pecuniários repassados de fato nela empregada. Por isso, diante de tal situação fática a jurisprudência do Tribunal é tranquila no sentido da condenação dos responsáveis pelo valor total dos recursos federais repassados. Aplica-se entendimento exarado, por exemplo, no Acórdão 993/2018-TCU-1ª Câmara, relatado pelo Ministro Bruno Dantas e aplicável também a contratos de repasse, sintetizado no seguinte enunciado:

> 'No caso de execução parcial do objeto do convênio, sem alcance dos seus objetivos, o gestor convenente responde pelo total dos recursos repassados. A empresa contratada, por outro lado, somente deve ressarcir ao erário o montante correspondente ao valor recebido e não executado, porquanto esta não tem a responsabilidade de assegurar o cumprimento dos objetivos do convênio, mas de realizar a obra. Havendo a empreiteira executado serviços para os quais foi contratada, deve receber a respectiva remuneração.'

18.20. Também nesse sentido os Acórdãos 4.712/2015 - 1ª Câmara, relator do ministro Bruno Dantas, 5.164/2014 - 2ª Câmara, relator o ministro-substituo Augusto Sherman, 852/2015 - Plenário, relator o ministro Raimundo Carreiro.

18.21. Para fazer ver erro de julgamento motivador da pretendida reforma da decisão recorrida, teria o recorrente de produzir prova contrária à produzida nos autos no sentido da não funcionalidade do objeto de contrato de repasse.

18.22. O recorrente não o faz. Como visto, aduz tão somente elementos de convencimento da funcionalidade do estádio municipal mencionado, que não se confunde com a funcionalidade do objeto do contrato de repasse.

**19. Da responsabilização do ora recorrente fulcrada faticamente no seu incurso em conduta injurídica culposa e grave**

19.1. À peça 80, p. 4, o recorrente aduz a tese de que paralisação da obra teria decorrido de 'dificuldades administrativas e financeiras enfrentadas pelo município, fatos notórios na gestão pública municipal'



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81009444.

19.2. O recorrente não sustenta a tese.

**Análise**

19.3. Descabe agasalhar a tese aduzida por duas razões.

i) Da não observância do princípio da dialeticidade

19.4. Primeiro, porque o recorrente não sustenta a tese aduzida. Nem ao menos discrimina as supostas dificuldades administrativas ou financeira alegadamente impeditivas da consecução dos itens da obra não funcionais por não executados integralmente.

19.5. Um instrumento de impugnação não pode restringir-se a adução de teses jurídicas ou fáticas: É mister que constem do teor do instrumento de recurso as sustentações das teses desses jaezes.

19.6. Trata-se de observar do princípio jurídico da dialeticidade. Com base nesse princípio, no julgamento do RO 00856-2007-013-03-00-0, a 5ª Turma do TRT-MG não conheceu de recurso interposto por falta de fundamentação lavrada com argumentação lógica. Entendeu ali aquela corte que

> '[p]elo princípio processual da dialeticidade, a fundamentação, cujo atendimento pressupõe necessariamente a argumentação lógica destinada a evidenciar o equívoco da decisão impugnada, é pressuposto extrínseco de admissibilidade de qualquer recurso.'[grifou-se]

19.7. De acordo com o art. 1.010 do Código de Processo Civil brasileiro (CPC), aplicável subsidiariamente aos processos de controle administrativo da competência dessa Corte por força do seu art. 15 e do art. 298 do Regimento Interno do TCU, a apelação deverá conter não apenas a exposição do fato e do direito, como prevê o seu inciso I, mas também, como dispõe o seu inciso II, 'as razões do pedido de reforma ou de decretação de nulidade' [grifou-se].

19.8. Araken de Assis leciona em seu *Manual dos Recursos* (Editora RT, 2007, p. 197-198):

> 'Recurso desacompanhado de razões ressente-se da falta de relevante requisito, mostrando-se inadmissível, proclamou a 6ª Turma do STJ. Sem a motivação, de fato revelar-se-ia impossível estabelecer a extensão do recurso, total ou parcial, e o recorrido responder ao recurso.
>
> […]
>
> Essas exigências se mostram compreensíveis e indispensáveis. Elas significam que o recorrente expõe uma causa - causa pretendi, portanto - para o pedido de reforma, invalidação ou integração, e tal causa assenta numa crítica à resolução tomada no provimento, quanto a questão decidida. Não há, assim, simetria com os fundamentos da inicial ou da contestação, por exemplo, embora a censura se desenvolva, por óbvio, dentro do quadro geral da causa. A diferença na formulação das teses parece evidente. Por exemplo: João pleiteia gratificação por risco à saúde da pessoa jurídica de direito público, alegando que o exercício das atribuições inerentes ao cargo prejudica-lhe a audição, mas o juiz reitera o pedido, baseando-se na ausência de norma local concedendo a vantagem pecuniária para aquela situação, na apelação contra tal sentença, não bastará João reproduzir os fundamentos da inicial, destacando o trabalho em condições insalubres, incumbindo-lhe alegar que a gratificação é devida a despeito, da falta de previsão legal, ou que o órgão judiciário interpretou erroneamente a norma aplicável à espécie. É claro que a alegação do recorrente se desenvolve dentro do quadro geral traçado pelas postulações iniciais das partes (inicial e resposta). Porém, há diferenças quantitativas e qualitativas flagrantes. Ao recorrente urge persuadir o tribunal do desacerto do provimento impugnado'. [grifou-se]

ii) . Da não subsunção da situação fática às hipóteses de caso fortuito ou de força maior

19.9. Segundo, porque dificuldades administrativas ou financeiras não constituem caso fortuito ou de força maior, de maneira que, tivessem tido lugar, como alegado, não se constituiriam em excludentes de responsabilidade.

19.10. O caso fortuito se constitui em acidente razoavelmente imprevisível decorrente de forças naturais ou ininteligentes (tais como um terremoto ou acidente aéreo decorrente de falha mecânica).



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81009444.

O caso de força maior, no fato de terceiro impedidor da execução da obrigação e invencível pela vontade de quem esteja obrigado adimplir a obrigação (tais como guerra, assassinato ou embargo de autoridade pública).

19.11. À luz dos documentos juntados aos autos, as circunstâncias não autorizam a subsunção da situação fática e nenhuma dessas duas hipóteses.

**20. Do recaimento do ônus da prova sobre o ora recorrente e do não condicionamento do julgamento no sentido da irregularidade de contas a sua fundamentação fática em perpetração de ato doloso ou de má-fé ou de desvio de recursos**

20.1. À peça 80. p. 4 e 6, o recorrente aduz a tese de que não se comprovou no procedimento de controle administrativo que ele tenha obtido vantagem patrimonial indevida, enriquecido ilicitamente, perpetrado desvio de recursos ou agido com dolo.

20.2. O recorrente não sustenta a tese.

**Análise**

20.3. Descabe agasalhar a tese.

iii) Da não observância do princípio da dialeticidade

20.4. Primeiro, porque o recorrente não a sustenta, de forma que se aplica aqui o exposto nos subitens 19.4 a 19.8 desta instrução. Se a tese recursal é a de que o Estado-persecutor não provou a causação pelo ora recorrente de prejuízo ao erário, cumpre ao recorrente demonstrar a deficiência probatória da imputação refutando diretamente os fundamentos do julgamento.

iv) Do recaimento do ônus da prova sobre o ora recorrente

20.5. Segundo, porque é não é ônus do Estado-persecutor produzir prova do mau ou irregular emprego de recursos públicos. É de quem administre tais recursos o ônus de comprovar o seu bom e regular emprego. Basta o inadimplemento dessa obrigação para que se constitua prova presuntiva da imputação de causação do prejuízo ao erário constatado por incurso em conduta antijurídica culposa grave ou dolosa. A presunção é prevista no infratranscrito parágrafo único do art. 70 da Constituição da República e no art. 93 do Decreto-Lei 200/1967, c.c. o art. 66, do Decreto 93.872/1986:

> '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'.

20.6. Colhe-se o conceito de prova presuntiva da lição de Plácido e Silva em sua obra *Vocabulário Jurídico* (28ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010, p. 1124):

> 'PROVA PRESUNTIVA. É a que se firma numa determinação legal, que se constitui em prova por determinação legal.
>
> E, neste caso, salvo para tornar desfeita ou para a anular, o que cabe à parte contrária, quando se trata de presunção relativa, a menção da presunção legal dispensa o encargo da prova, desde que ela própria a produz'.

20.7. Equivale a dizer que no processo de controle administrativo o ônus da prova é invertido. De conseguinte, para que sejam julgadas regulares suas contas deve o responsável produzir e juntar aos autos elementos probatórios suficientemente robustos para fazer ver cabalmente não apenas as despesas realizadas, mas também o nexo causal entre estas e os recursos repassados para sua realização.

20.8. A jurisprudência da Corte, em consonância com as normas constitucional, legal e infralegal citadas no subitem 20.5 desta instrução, é pacífica no sentido de que compete ao gestor comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos.

20.9. O Supremo Tribunal Federal sempre se posicionou no sentido de que, em Direito Financeiro, cabe ao administrador público provar que não cometeu irregularidades a eles eventualmente



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81009444.

imputadas:

> ‘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.’ (MS 20.335/DF, Relator Min. MOREIRA ALVES, DJU 25/2/1983)’

20.10. Vale citar elucidativo trecho da fundamentação da Decisão 225/2000-TCU- 2ª Câmara, da lavra do Relator Ministro Adylson Motta:

> ‘A não-comprovação da lisura no trato de recursos públicos recebidos autoriza, a meu ver, a presunção de irregularidade na sua aplicação. Ressalto que o ônus da prova da idoneidade no emprego dos recursos, no âmbito administrativo, recai sobre o gestor, obrigando-se este a comprovar que os mesmos foram regularmente aplicados quando da realização do interesse público. (…)
>
> Há que se destacar, ainda, que, além do dever legal e constitucional de prestar contas do bom e regular emprego dos recursos públicos recebidos, devem os gestores fazê-lo demonstrando o estabelecimento do nexo entre o desembolso dos referidos recursos e os comprovantes de despesas realizadas com vistas à consecução do objeto acordado. Assim, é imperioso que, com os documentos apresentados com vistas a comprovar o bom emprego dos valores públicos, seja possível constatar que eles foram efetivamente utilizados no objeto pactuado, de acordo com os normativos legais e regulamentares vigentes.’

20.11. Assim, a falta de elementos de comprovação da aplicação boa e regular de recursos públicos faz constitucionalmente presumível tanto a ocorrência de prejuízo ao erário como a sua causação por conduta injurídica dolosa ou culposa grave do seu administrador, fato jurídico subsumível à hipótese de infração a norma financeira e por isso atraente da competência desta Corte por força do art. 70, *caput*, da Constituição da República.

20.12. Cumpre ao Tribunal julgar as contas do causador do prejuízo presumivelmente havido e lhe aplicar as sanções reintegrativa do erário e punitiva previstas na Lei 8.443/1992, por força dos incisos II e VIII, respectivamente, do art. 71 Constituição da República. Vale citar o seguinte entendimento exarado na fundamentação do Acórdão 1.314/2013-TCU-Plenário:

> […] quando o TCU imputa débito, ele está aplicando uma sanção reintegrativa ou compensatória, pois a sua finalidade é restituir o Poder Público à situação anterior ao ilícito ou compensar o erário, procurando reaver as quantias não aplicadas, mal aplicadas ou desviadas. [grifou-se]

20.13. No caso concreto, o recorrente malogra comprovar a funcionalidade da parte da obra executada.

20.14. Isso basta para manter o julgamento no sentido da irregularidade de suas contas, da sua condenação a ressarcir o erário e da sua punição mediante aplicação de multa com arrimo no art. 16, inciso III, alíneas ‘b’ e ‘c’, da Lei 8.443/1992.

v) <u>Do não condicionamento do julgamento no sentido da irregularidade de contas a fundamentação fática em conduta de má-fé ou dolosa</u>

20.15. Terceiro, porque a inexistência de dolo e a não obtenção de vantagem pessoal por parte do responsável não o exime do dever de comprovar o bom e regular emprego dos recursos públicos sob sua responsabilidade. Basta o inadimplemento dessa obrigação para que se constitua presuntiva da imputação de causação do prejuízo ao erário constatado.

20.16. No Brasil, o Direito Financeiro é considerado um ramo autônomo do Direito, separado do Direito Administrativo. Embora haja certa interseção entre as áreas, o Direito Financeiro trata especificamente das normas e princípios que regulam as Finanças Públicas, ou seja, a gestão dos recursos financeiros do Estado. Por isso, não necessariamente se aplicam a este procedimento de controle administrativo normas, institutos e princípios informadores de outras searas do Direito brasileiro.

20.17. É inexigível à condenação em débito, à aplicação de multa e ao julgamento no sentido da



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81009444.

irregularidade das contas pelo Tribunal a ocorrência de dolo. Pacífica a jurisprudência do Tribunal no sentido de que para tanto é suficiente a existência, tal como no caso concreto, de dano decorrente da prática de ato (i) de gestão ilegítimo ou antieconômico, (ii) infrator de norma legal ou (iii) omissivo no dever de prestar contas. Noutras palavras, basta a conduta culposa, presumível ante a não comprovação da boa e regular aplicação de recursos públicos.

20.18. Como decidiu a Corte no Acórdão 1.620/2019-TCU-Plenário, relatado pelo Ministro Bruno Dantas, 'a responsabilização no âmbito do TCU não exige a configuração de dolo, bastando que o agente tenha agido com culpa grave'. Também nesse sentido os Acórdãos 2391/2018-TCU-Plenário, relator o Ministro Benjamin Zymler, e 11762/2018-TCU-2ª Câmara, relator o Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.

20.19. Perfilha-se esse entendimento consolidado. Pois uma tal situação fática se subsome induvidosamente não só às hipóteses descritas nas três primeiras alíneas do inciso III do art. 16 da Lei 8.443/1992, mas também à de imputação de débito pautada em não comprovação do bom e regular emprego de recursos públicos arrimada nos arts. 70, parágrafo único, e 71, § 3º, da Constituição da República, interpretados logicamente.

20.20. Não por outra razão, no caso concreto o julgamento não se fundou na alínea 'd' do inciso III do art. 16 da citada lei, de maneira que, diversamente do que sugere a tese a aduzida, a Corte não fundou faticamente a decisão impugnada em 'desvio de recursos'.

**21. Do descabimento da condenação do Município de Brejo da Madre de Deus a ressarcir o erário**

21.1. O recorrente aduz a tese de que cumpre condenar exclusivamente o Município de Brejo da Madre de Deus a ressarcir o erário em razão das ocorrências apuradas neste procedimento de controle administrativo.

21.2. Parafraseia-se a sustentação da tese, exarada à peça 80, p. 5-6.

21.3. Comprovadamente teria o Município se beneficiado pela execução da obra, razão por que a situação fática se subsumiria à hipótese de condenação exclusiva do município a ressarcir o erário que estaria prevista no art. 3º da Decisão Normativa-TCU 57/2004.

21.4. Aplicar-se-ia ao caso concreto o seguinte entendimento desta pela Corte condensado no sumário do Acórdão 4.187/2008-TCU-Segunda Câmara, relatado pelo Ministro Aroldo Cedraz: 'Nos termos da Decisão Normativa TCU 57/2004, o Estado, o Distrito Federal ou o Município é responsável pelo ressarcimento de recursos federais que, mesmo aplicados com desvio de finalidade, resulte em benefício para o ente federado'.

21.5. O recorrente transcreve o art. 3º da DN 57/2004, transcrito também na instrução reproduzida no relatório do acórdão referido no parágrafo anterior: 'Caso comprovado que o ente federado se beneficiou pela aplicação irregular dos recursos federais transferidos, o Tribunal, ao proferir o julgamento de mérito, condenará diretamente o Estado, o Distrito Federal ou o Município… ao pagamento do débito, podendo, ainda, condenar solidariamente o agente público responsável pela irregularidade'.

**Análise**

21.6. Sem razão o recorrente.

21.7. Deflui-se do exposto nos subitens 18.8 a 18.22 desta instrução que se produziu prova nestas contas especiais da não funcionalidade da obra dela objeto.

21.8. Daí que é equivocada a premissa do recorrente de que o Município se beneficiou da obra em questão e, conseguintemente, inaplicável ao caso concreto tanta decisão normativa como a decisão precedente invocada.

**22. Da observância dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade na fixação do valor pecuniário da multa aplicada**

22.1. O recorrente aduz a tese de que o valor pecuniário da multa a ele aplicada 'é desproporcional



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81009444.

em relação ao débito' a ele imputado e à sua culpabilidade.

22.2. Parafraseia-se a sustentação da tese, exarada à peça 80, p. 4.

22.3. A sua punição mediante a aplicação de multa 'no exorbitante valor de R$ 145.000,00' constituiria violação dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, considerando 'a ausência de dolo, a inexistência de desvio de recursos e a efetiva utilização da obra pela população'.

**Análise**

22.4. Não assiste razão ao recorrente.

22.5. Deflui-se do exposto nos subitens 18.8 a 18.22 desta instrução que se produziu prova nestas contas especiais da não funcionalidade da obra dela objeto. Daí que é equivocada a premissa do recorrente de que cabe considerar 'a efetiva utilização da obra pela população' na dosimetria do valor pecuniário da multa aplicada.

22.6. Deflui-se do exposto nos subitens 20.15 a 20.20 desta instrução que o julgamento no sentido da irregularidade de contas não se condiciona a fundamentação fática em conduta de má-fé ou dolosa e ou a ocorrência de desvio de recursos, não imputada ao ora recorrente no caso concreto. Daí que é equivocada a premissa de que cabe considerar 'a ausência de dolo' e 'a inexistência de desvio de recursos' na mencionada dosimetria.

22.7. Por equivocadas as premissas da sustentação da tese, ela não se presta para fazer ver a alegada violação dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade na fixação do valor pecuniário da multa aplicada.

22.8. Tivesse o recorrente trazido provas contrárias às produzidas nos autos mediante as quais se pudesse reputar reduzida a reprovabilidade de sua conduta, poder-se-ia examinar em parecer a questão de fato e, cabendo-o, meramente propor ao Tribunal redução do valor da multa aplicada, em observância ao princípio da proporcionalidade, sem propor novo valor reputado proporcional à gravidade do conjunto de condutas sopesado.

22.9. Tanto as aplicações de multa previstas nos arts. 57 ou 58 da Lei 8.443, de 1992, como a fixação do seu valor até os limites nesses dispositivos estabelecidos, são atribuições desta Corte no exercício do poder discricionário da Administração, conforme tenha reputado maior ou menor a gravidade da conduta reprovável imputada. É o que se infere sem maior dificuldade da leitura atenta das expressões 'poderá aplicar' multa em ambos os citados artigos e, respectivamente, 'de até cem por cento do valor atualizado do dano causado ao Erário' e 'de até Cr$ 42.000.000,00 [.] ou valor equivalente'.

14.6. Vale lembrar do conceito dado ao adjetivo discricionário por Plácido e Silva em sua consagrada obra *Vocabulário Jurídico* (28ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010, p. 484):

> 'DISCRICIONÁRIO. Assim se diz de todo poder, que não está limitado, que se dirige pela própria vontade do agente, sem qualquer limitação exterior, segundo sua própria discrição ou entendimento.'

22.10. O juízo de aplicação de sanção deve considerar não só a gravidade da infração em causa, mas também as circunstâncias envolvidas na conduta do administrador faltoso. E é possível que tais circunstâncias influam na convicção do Tribunal de modo a afastar a cominação das penalidades previstas sem que tal constitua precedente em face de infrações da mesma natureza.

22.11. O mesmo raciocínio se aplica à dosimetria da pena no Processo Penal brasileiro, procedimento a respeito do qual não se manifesta previamente o réu. Ensina Guilherme de Souza Nucci, festejado doutrinador − alinhado, como se vê, à corrente entendedora de que há discricionariedade judicial − em seu *Código Penal Comentado* (1ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, p. 393):

> Conceito de fixação da pena: trata-se de um processo judicial de discricionariedade juridicamente vinculada visando à suficiência para prevenção e reprovação da infração penal.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81009444.

> O juiz, dentro dos limites estabelecidos pelo legislador (…), deve eleger o quantum ideal, valendo-se do seu livre convencimento (discricionariedade), embora com fundamentada exposição de seu raciocínio (juridicamente vinculada). [grifou-se]

22.12. A dosimetria da punição pecuniária resulta de sopesamento do conjunto de irregularidades praticadas e do juízo da reprovabilidade das condutas verificadas ante as circunstâncias do caso concreto.

22.13. Tal como se faz no processo criminal ao cumprir o disposto no art. 59, caput e inciso II, do Código Penal brasileiro. Dentre as mencionadas circunstâncias, a culpabilidade em sentido amplo − vale dizer, no sentido que abarca culpa e dolo −, a cujo respeito Fernando Capez leciona:

> 'O grau de culpa e a intensidade do dolo importam na quantidade de pena que será atribuída ao acusado. Em outras palavras, todos que agem com dolo ou culpa cometem crime doloso ou culposo, mas, dependendo da intensidade dessa culpa ou desse dolo, a pena será mais ou menos branda. (Direito Penal. Vol. 1. 8ª edição. p. 418. São Paulo, 2005)'

22.14. Tem-se no Direito Penal que na aplicação da pena o julgador, dentro dos limites estabelecidos pelo legislador, deve eleger um quantum ideal, valendo-se de seu livre convencimento (discricionariedade), com fundamentação (juridicamente vinculada).

22.15. Aplica-se também tal conceito na fixação do valor da apenação pecuniária levada a efeito pelo Tribunal, conquanto se trate de sanção punitiva de natureza civil, por acessória da consistente em condenação ao ressarcimento do erário.

22.16. O sopesamento do conjunto de irregularidades praticadas e a avaliação da gravidade da conduta de quem as tenha praticado consiste em delimitar o seu valor relativo perante as circunstâncias dadas à luz dos princípios de direito da razoabilidade e da proporcionalidade. Trata-se de um julgamento meramente subjetivo, pois o seu objeto consistirá exclusivamente na significância do dito conjunto e na gravidade das condutas reprováveis observadas.

22.17. Ademais, verifica-se que, no caso concreto, o montante de R$ 145.000,00 da multa equivale a cerca de 48,3% do valor histórico do débito, sendo que o limite previsto regimentalmente seria de até 100% do valor atualizado (art. 267 do RI/TCU). Não se vislumbra, portanto, violação aos limites normativos para a fixação do *quantum* punitivo.

**CONCLUSÃO**

23. Das análises empreendidas relativamente ao mérito do recurso se conclui que:

a) não é funcional a parte executada da obra objeto do contrato de repasse sob controle administrativo nestas contas especiais, de modo que ela não aproveita à municipalidade;

b) alegadas 'dificuldades administrativas e financeiras' não se constituem em caso fortuito ou força maior, portanto tampouco em excludentes da responsabilidade do ora recorrente;

c) o julgamento combatido não se condiciona a fundamentação fática em obtenção de vantagem patrimonial indevida pelo ora recorrente, em seu enriquecimento ilícito, em sua perpetração desvio de recursos ou em seu incurso em conduta dolosa;

d) descabe condenar o Município de Brejo da Madre de Deus a ressarcir o erário em razão das ocorrências apuradas neste procedimento de controle administrativo;

e) tendo-se em mente do prejuízo havido ao erário, a fixação do valor pecuniário da multa aplicada observou os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade.

**PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

24. Ante o exposto, submete-se à consideração superior esta análise do recurso de recurso de reconsideração interposto por Hilário Paulo da Silva contra o Acórdão 638/2026-TCU-1ª Câmara e se propõe, com fundamento nos arts. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443, de 16/6/1992 e nos arts. 277, inciso I, e 285 do RI/TCU:

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



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81009444.

b) notificar da decisão sobrevinda o recorrente e os demais interessados notificados do Acórdão impugnado, sem deixar de anexar ao expediente de notificação cópia do relatório e da fundamentação da decisão."

É o relatório.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81009444.

# VOTO

Trata-se de recurso de reconsideração interposto por Hilário Paulo da Silva, ex-prefeito do município de Brejo da Madre de Deus/PE (gestão 2017-2020), contra o Acórdão 638/2026-TCU-Primeira Câmara, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues.

2. A deliberação recorrida foi proferida em tomada de contas especial instaurada pela Caixa Econômica Federal em razão da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos repassados por meio do Contrato de Repasse 779201/2012, celebrado entre a União, por intermédio do Ministério do Esporte, e o município de Brejo da Madre de Deus/PE, com o objetivo de reformar e modernizar o estádio municipal.

3. O ajuste foi firmado no valor de R$ 501.261,09, dos quais R$ 487.500,00 à conta da União e R$ 13.761,09 de contrapartida municipal. Os repasses federais efetivamente realizados totalizaram R$ 243.750,00. A engenharia da Caixa atestou, em 13/3/2018, a execução física de 49,77% do empreendimento. Posteriormente, vistoria realizada em 6/7/2020 concluiu que as metas parcialmente executadas não apresentavam funcionalidade, devido à incompletude dos serviços contratados, entre os quais revestimentos de alvenaria, banheiros e vestiários, instalações sanitárias, piso sextavado, extintores de incêndio e itens de acessibilidade.

4. Validamente citados, o responsável e a empresa contratada permaneceram silentes. Ao apreciar o mérito, o Tribunal acolheu o parecer do Ministério Público junto ao TCU e excluiu a empresa Pilar Serviços Ltda. da relação processual, uma vez que não foram comprovados vícios na parcela executada e os pagamentos realizados mostraram-se compatíveis com os serviços entregues.

5. Quanto ao gestor, a Corte considerou que a incompletude do empreendimento retirou a utilidade das metas financiadas. Por essa razão, julgou irregulares suas contas, imputou-lhe o débito indicado no subitem 9.3 do acórdão recorrido e aplicou-lhe multa de R$ 145.000,00.

6. Em seu recurso, Hilário Paulo da Silva sustenta, em síntese: (i) o aproveitamento da parcela executada, uma vez que o estádio permaneceu em funcionamento durante e depois de sua gestão, conforme reportagens e registros fotográficos juntados aos autos; (ii) a ocorrência de dificuldades administrativas e financeiras que teriam impedido a conclusão da obra; (iii) a ausência de dolo, desvio de recursos ou enriquecimento ilícito; (iv) a responsabilidade exclusiva do município beneficiado, à luz da Decisão Normativa-TCU 57/2004; e (v) a desproporcionalidade da multa aplicada.

7. A Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos) propõe conhecer do recurso e negar-lhe provimento. O Ministério Público junto ao TCU manifesta-se de acordo com essa proposta.

8. Feito o breve resumo dos fatos, passo a decidir.

9. Inicialmente, ratifico o juízo de admissibilidade constante do despacho de peça 97, uma vez atendidos os requisitos previstos nos arts. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 285 do Regimento Interno do TCU.

10. Quanto ao mérito, acompanho as conclusões da AudRecursos e do Ministério Público junto ao TCU e incorporo seus fundamentos às minhas razões de decidir, sem prejuízo das considerações a seguir.

11. A principal questão controvertida consiste em saber se as reportagens e fotografias apresentadas no recurso comprovam que a parcela executada da reforma produziu benefício autônomo para a municipalidade. Esses documentos registram a realização de eventos esportivos no estádio e a execução de atividades posteriores de manutenção, reparo ou recuperação. Não demonstram, porém,



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81009468.

quais serviços custeados pelo contrato de repasse foram efetivamente utilizados, nem permitem aferir se as metas parcialmente executadas possuíam utilidade independente.

12. O objeto do ajuste não era a construção do estádio ou a manutenção de seu funcionamento ordinário, mas a reforma e a modernização de equipamento público preexistente. Por conseguinte, a continuidade das partidas de futebol no local não comprova que os recursos federais tenham produzido os resultados previstos no plano de trabalho. A utilização do estádio não se confunde com o aproveitamento funcional das intervenções financiadas.

13. A avaliação técnica da Caixa concluiu que as metas parcialmente executadas não apresentavam funcionalidade. O relatório relacionou serviços incompletos em instalações sanitárias, revestimentos, piso, prevenção contra incêndio e acessibilidade, além de registrar que as arquibancadas, embora em conformidade, não possuíam utilidade isolada. As reportagens e fotografias juntadas ao recurso não constituem avaliação técnica das intervenções, tampouco identificam os componentes custeados com recursos federais ou quantificam eventual benefício autônomo decorrente de sua execução. Ou seja, as fotografias não permitem estabelecer o nexo físico-financeiro.

14. Incide, portanto, o entendimento desta Corte de que a execução parcial que não contribui para o alcance do objeto pactuado não autoriza o abatimento do valor a ser ressarcido. Nessa situação, o gestor convenente responde pela totalidade dos recursos repassados, sem prejuízo de que a empresa contratada seja remunerada pelos serviços efetivamente executados, quando não constatados vícios ou pagamentos sem contraprestação. Nesse sentido, menciono os Acórdãos 993/2018 e 4.712/2015, ambos da Primeira Câmara; 852/2015-TCU-Plenário; e 5.164/2014-TCU-Segunda Câmara.

15. Também não prospera a alegação de que dificuldades administrativas e financeiras teriam ocasionado a paralisação. O recorrente não especificou quais obstáculos enfrentou, quando ocorreram ou de que maneira teriam inviabilizado a conclusão do objeto. Dificuldades ordinárias de gestão ou restrições orçamentárias não configuram caso fortuito ou força maior. A generalidade da alegação impede, inclusive, a avaliação das circunstâncias concretas prevista no art. 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

16. A ausência de dolo, desvio de recursos ou enriquecimento ilícito tampouco afasta a responsabilização. Nos termos do art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, incumbe ao gestor demonstrar a boa e regular aplicação dos valores que administrou. Para a responsabilização pessoal do agente, contudo, a incidência do art. 28 da Lindb requer a caracterização de dolo ou erro grosseiro, entendido pela jurisprudência desta Corte como culpa grave.

17. No caso, a irregularidade não decorreu de falha meramente formal. Os três desembolsos que compõem o débito ocorreram durante a gestão do recorrente, em janeiro de 2017, agosto de 2017 e abril de 2018. O empreendimento alcançou 49,77% de execução física em março de 2018 e permaneceu inconcluso, embora o contrato de repasse estivesse vigente até 31/12/2018 e Hilário Paulo da Silva tenha exercido o mandato até o final de 2020.

18. Além disso, mesmo após ser notificado pela Caixa para regularizar as pendências, não comprovou a adoção de providências para concluir o objeto, conferir utilidade às metas executadas ou restituir os recursos. Essa omissão prolongada, diante de obrigações conhecidas e de providências acessíveis ao gestor, evidencia grave inobservância do dever de cuidado e caracteriza erro grosseiro.

19. Nesse contexto, a responsabilização independe da demonstração de desvio ou proveito pessoal. O julgamento recorrido, a propósito, não se fundamentou na alínea "d" do inciso III do art. 16 da Lei 8.443/1992, mas nas alíneas "b" e "c", relativas à prática de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico e ao dano ao erário. A orientação de que a responsabilização perante o TCU não exige dolo, quando demonstrada culpa grave, encontra respaldo, entre outros, nos Acórdãos 1.620/2019-TCU-Plenário; 2.391/2018-TCU-Plenário; e 11.762/2018-TCU-Segunda Câmara.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81009468.

20. No que se refere à pretendida responsabilização do município, o art. 3º da Decisão Normativa-TCU 57/2004 incide quando, apesar da aplicação irregular dos recursos federais, fica comprovado que o ente federado obteve benefício concreto. A norma não exige a conclusão integral ou a plena funcionalidade do objeto pactuado, mas a demonstração de proveito econômico, patrimonial ou social atribuível aos recursos transferidos.

21. No caso, as reportagens e fotografias comprovam que o estádio continuou a receber eventos esportivos, mas não demonstram que essa utilização decorra das intervenções financiadas pelo contrato de repasse. Os documentos não identificam quais serviços custeados com recursos federais estariam sendo aproveitados, nem evidenciam que a parcela executada possua utilidade autônoma. Também não afastam a conclusão técnica da Caixa quanto à falta de funcionalidade das metas parcialmente executadas. Ausente prova de benefício concreto para o município decorrente da aplicação dos recursos federais, não se configura a hipótese prevista no art. 3º da Decisão Normativa-TCU 57/2004.

22. Por fim, a observância do limite de 100% do dano atualizado, estabelecido no art. 57 da Lei 8.443/1992, constitui condição de validade da multa, mas não basta para demonstrar sua proporcionalidade. A dosimetria também considera a gravidade da infração, o grau de reprovabilidade da conduta, as circunstâncias do caso, a materialidade e as consequências da irregularidade.

23. A multa de R$ 145.000,00 corresponde a aproximadamente 49,5% do débito atualizado de R$ 293.107,17 registrado no voto condutor do acórdão recorrido. Embora expressivo, esse patamar encontra fundamento na relevância material do dano, na frustração da finalidade pública do ajuste e na persistência da omissão durante período suficiente para que o gestor concluísse a obra, conferisse utilidade às metas executadas ou promovesse a restituição dos recursos. A inexistência de desvio e a compatibilidade dos pagamentos com os serviços realizados justificaram a exclusão da empresa e afastam a hipótese prevista no art. 16, inciso III, alínea “d”, da Lei 8.443/1992, mas não neutralizam a culpa grave decorrente da inexecução do objeto e da ausência de providências corretivas.

24. As razões recursais, portanto, não afastam os fundamentos do Acórdão 638/2026-TCU-Primeira Câmara. Mostra-se adequado manter o julgamento pela irregularidade das contas, o débito e a multa aplicados a Hilário Paulo da Silva.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 27 de outubro de 2026.

Ministro RODRIGO PACHECO
Relator



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81009468.

ACÓRDÃO Nº 5705/2026 – TCU – 1ª Câmara

1. Processo nº TC 045.843/2021-0.
2. Grupo I – Classe de Assunto: I – Recurso de reconsideração (Tomada de Contas Especial).
3. Recorrente: Hilário Paulo da Silva (681.528.504-97).
4. Unidade Jurisdicionada: Caixa Econômica Federal.
5. Relator: Ministro Rodrigo Pacheco.
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico.
7. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos); Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
8. Representação legal: Felipe Augusto de Vasconcelos Caraciolo (29702/OAB-PE), representando Hilario Paulo da Silva.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de recurso de reconsideração interposto por Hilário Paulo da Silva contra o Acórdão 638/2026-TCU-Primeira Câmara, por meio do qual o Tribunal julgou irregulares suas contas, imputou-lhe débito e aplicou-lhe a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, em razão da ausência de funcionalidade das metas parcialmente executadas no âmbito do Contrato de Repasse 779201/2012;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da Primeira Câmara, por unanimidade, ante as razões expostas pelo Relator, com fundamento nos arts. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 285 do Regimento Interno do TCU, em:

9.1. conhecer e negar provimento ao recurso de reconsideração; e

9.2. dar ciência desta deliberação ao recorrente e aos demais interessados.

10. Ata n° 37/2026 – 1ª Câmara.
11. Data da Sessão: 27/10/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-5705-37/26-1.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (Presidente), Odair Cunha e Rodrigo Pacheco (Relator).
13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira.
13.3. Ministro-Substituto presente: Augusto Sherman Cavalcanti.

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
RODRIGO PACHECO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
PAULO SOARES BUGARIN
Subprocurador-Geral



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81009485.