

ÔNUS DA PROVA NOS PROCESSOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS PERANTE OS TRIBUNAIS DE CONTAS

Michel de Oliveira Bandeira¹

RESUMO

Cuida o presente artigo do estudo do ônus da prova nos processos de contas submetidos ao julgamento dos Tribunais de Contas na forma do que estabelece o art. 71, inciso II, da Constituição Federal. Será enfocado qual o alcance da prescrição contida no art. 70, parágrafo único, do Texto Maior, que impôs a todos quanto administrem recursos públicos, bem assim àqueles que derem causa à perda ou extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público, o dever de prestar contas de sua gestão. Dessa forma, buscar-se-á examinar os contornos e os limites do ônus da prova, evidenciando a quem incumbe esse encargo, assim como os mecanismos que autorizam sua inversão nos processos perante as Cortes de Contas. Nesse sentido, a partir de pesquisa bibliográfica, exame dos preceitos constitucionais e legais alusivos à problemática posta e do método de estudo de hermenêutica, será estabelecido o conceito e o alcance do dever de prestar contas, demonstrado que compete ao administrador público o ônus de comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos sob sua gestão.

Palavras-chave: prestação de contas, dever de prestar contas, ônus da prova, inversa do ônus da prova, Tribunal de Contas.

1 INTRODUÇÃO

O dever de prestar contas imposto aos gestores públicos por força do que estabelece o art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, constitui decorrência do princípio republicano sob qual se assenta o Estado Democrático de Direito brasileiro, porquanto, numa democracia, os mandatários exercem poder por delegação.

No Brasil, a obrigação de prestar contas da gestão pública é realizada mediante a apresentação de contas para julgamento pelos Tribunais de Contas, conforme dispõe o art. 71, inciso II, da Constituição Federal. Assim, esses órgãos técnicos especializados emitirão um juízo de valor acerca da regularidade e da conformidade da gestão dos administradores públicos, para dizer se foram *regulares*, *regulares com ressalva* ou *irregulares*, com fundamento nos princípios da legalidade, legitimidade e economicidade.

¹ Auditor Federal de Controle Externo do Tribunal de Contas da União (TCU), Especialista (MBA) em Gestão Pública com ênfase em Controle Externo (Facinter), graduado em Matemática e Direito (Ufac). E-mail: miuva@bol.com.br

O objetivo do presente trabalho é demonstrar que, nos de processos de prestação de contas perante as Cortes de Contas, compete ao gestor demonstrar a boa e regular aplicação dos recursos públicos postos a sua disposição, ocorrendo espécie de inversão do ônus da prova por imperativo constitucional.

O estudo assume relevância na medida em que busca fixar as premissas sobre as quais se assenta a obrigação de prestar contas imposta aos gestores públicos, ao mesmo tempo em que define a quem compete o ônus da prova dessa obrigação, tratando-se de tema atual e que vem sendo consolidado no âmbito dos Tribunais de Contas.

O trabalho foi estruturado de modo que no primeiro capítulo do desenvolvimento será definido o conceito de prova, e demonstrada qual a finalidade e como é feita a distribuição do ônus desse instrumento processual entre as partes do processo. Ao depois, será focado o rito processual nos Tribunais de Contas, com a conceituação e a fundamentação constitucional e legal do dever de prestar contas e dos processos mediante os quais se materializa esse encargo. Finalmente, determinar-se-á que nos processos de contas perante as Cortes especializadas ocorre a inversão do ônus da prova, competindo ao administrador público demonstrar a regular aplicação dos recursos sob sua gestão.

2 PROVA

Tanto quanto nos processos judiciais as provas desempenham papel fundamental nos processos perante os Tribunais de Contas. Com efeito, consoante dicção do art. 5º, inciso V, da Constituição Federal, “aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes”.

Nesse sentido, aplicam-se aos processos perante as Cortes especializadas de contas os princípios constitucionais decorrentes do devido processo legal, entre os quais o contraditório, a ampla defesa e o direito à prova.

A esse respeito, foi editada a Súmula Vinculante nº 3, consoante a qual:

Nos processos perante o tribunal de contas da união asseguram-se o contraditório e a ampla defesa quando da decisão puder resultar anulação ou revogação de ato administrativo que beneficie o interessado, excetuada a apreciação da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma e pensão.

Demais disso, o Regimento Interno do Tribunal de Conta da União, que regulamenta

de maneira detalhada o trâmite processual nessa Corte, prescreve, em seu art. 298, que “aplicam-se subsidiariamente no Tribunal as disposições das normas processuais em vigor, no que couber e desde que compatíveis com a Lei Orgânica”.

Assim, o escopo do presente trabalho passa necessariamente por um exame, ainda que breve, do conceito, da finalidade e do ônus da prova, notadamente no que pertine à seara do direito processual civil.

2.1 Definição de prova

O conceito de prova apresenta diversas nuances no direito processual, tendo em vista que a própria palavra apresenta conteúdo plurissignificativo.²

Segundo Eduardo Cambi:³

Juridicamente o vocábulo “prova” é plurissignificante, já que pode ser referido a mais de um sentido, aludindo-se ao fato representado, à atividade probatória, ao meio ou fonte da prova, ao procedimento pelo qual os sujeitos processuais obtêm o meio de prova ou, ainda, ao resultado do procedimento, isto é, à representação que dele deriva (mais especificamente, à convicção do juiz).

Nesse sentido, lecionam Didier, Braga e Oliveira⁴ que:

Quando se toma o vocábulo para designar a atividade probatória ou os meios com que ela se desenvolve, diz-se que se está falando de prova num *sentido objetivo*. Quando ele é utilizado para designar a convicção que as provas produzidas no processo geram no íntimo do julgador, isto é, o resultado que a atividade e os meios probatórios induzem no espírito do juiz, diz-se que se está usando aí o termo num sentido *subjetivo*.

Ainda quanto à definição de prova, cabe reproduzir o conceito de Paulo Rangel, de acordo com o qual:

No campo jurídico, podemos conceituar prova como sendo o meio instrumental de que se valem os sujeitos processuais (autor, juiz e réu) de comprovar os fatos da causa, ou seja,, os fatos deduzidos pelas partes como fundamento do exercício dos direitos de ação e defesa.

2.2 Finalidade da prova

A prova tem como finalidade convencer o julgador acerca dos fatos alegados pelas

² RANGEL, Paulo. **Direito processual penal**. 5 ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003, p. 405.

³ *Apud* DIDIER JR., Freidie. BRAGA, Paula Sarno, e OLIVEIRA, Rafael. **Curso de direito processual civil**, 5 ed., Editora JusPodivm: Salvador, 2010, p. 136, V. 2.

⁴ Idem, mesma página.

partes⁵. Esse também o entendimento de Didier, Braga e Oliveira⁶, apoiados em Greco Filho:

Esta parecer ser, efetivamente, a finalidade da prova: permitir a formação da convicção quanto à existência dos fatos da causa. É como sintetiza Vicente Greco Filho: “no processo, a prova não tem um fim em si mesma ou um fim moral ou filosófico; sua finalidade é prática, qual seja: convencer o juiz”.

No mesmo sentido Cândido Rangel Dinamarco, Ada Pellegrini Grinover e Antonio Carlos de Araújo Cintra ensinam que "*a prova constitui, pois, o instrumento por meio do qual se forma a convicção do juiz a respeito da ocorrência ou inoocorrência dos fatos controvertidos no processo*".⁷ (Grifou-se).

Nos Tribunais de Contas a prova tem como finalidade demonstrar a regular aplicação dos recursos públicos, ou seja, convencer o órgão de controle de que os recursos foram aplicados de acordo com a previsão legal e em consonância com a finalidade do programa de governo respectivo.

2.3 Destinatário da prova

Em tendo a prova como finalidade convencer a autoridade incumbida da competência de examinar a questão concreta posta em discussão, que se investirá na função de julgador, seja no processo judicial ou administrativo, conclui-se que esse julgador (juiz ou autoridade administrativa) é o principal destinatário da prova, porquanto é ele que precisará saber a verdade dos fatos postos, a fim de que possa emitir uma decisão.⁸

Não obstante, embora seja o julgador o principal destinatário da prova, deve-se considerar que as partes envolvidas no processo são seus destinatários indiretos, a fim de que possam convencer-se acerca da verdade e assim aceitar ou não a decisão proferida como justa.

2.4 Ônus da prova

Conforme leciona Rangel,⁹ a palavra ônus vem do latim *onus*, *oneris*, que significa carga, peso, fardo, encargo, aquilo que sobrecarrega. Assim, o ônus da prova corresponde a

⁵ RANGEL, Paulo. **Direito processual penal**. 5 ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003, p. 405.

⁶ Op. Cit. p. 75.

⁷ DINAMARCO. Cândido Rangel, GRINOVER, Ada Pellegrini, e CINTRA, Antonio Carlos de Araújo. **Teoria geral do processo**. 27 ed., São Paulo: Malheiros, 2011, p. 377.

⁸ DIDIER JR., Freidie. BRAGA, Paula Sarno, e OLIVEIRA, Rafael. **Curso de direito processual civil**, 5 ed., Editora JusPodivm: Salvador, 2010, V. 2, p. 75.

⁹ Op. Cit., p. 442.

um encargo atribuído à parte de provar suas alegações.

Dessa forma, verifica-se que o "ônus" não corresponde a uma "obrigação". Com efeito, a obrigação nasce do descumprimento de um dever jurídico, de forma que aquele que não cumprir uma obrigação voluntariamente será compelido a fazê-lo. Se existe uma obrigação, é porque existe um direito subjetivo de alguém.¹⁰ É o que ocorre com o devedor (que tem a obrigação de pagar) em sua relação com o credor (que tem o direito de receber).

Por seu turno, o ônus não pressupõe a existência de direito de outrem. Em verdade, o detentor do ônus é quem tem interesse em cumpri-lo, de modo a não sofrer as consequências de sua omissão.¹¹

Assim, o ônus da prova pode ser definido como o encargo, atribuído a uma das partes, de demonstrar a existência ou inexistência dos fatos controvertidos no processo, necessários para o convencimento do julgador.

Tendo em vista tratar-se de um encargo, tem o ônus a natureza de uma *faculdade jurídica*, distinguindo-se, por conseguinte, de um direito subjetivo da parte, porquanto este, na lição de Paulo Dourado de Gusmão:¹²

É a faculdade, assegurada por lei, de exigir determinada conduta de alguém, que, por lei ou ato jurídico, está obrigado a observá-la. Ou seja, ao direito subjetivo de uma pessoa corresponde sempre o dever de outra, que, se não cumprido, poderá sê-lo por força de procedimento judicial (Introdução ao Estudo do Direito, 25 ed., Rio de Janeiro: Forense, 1999, p. 253).

Com base nas lições do renomado mestre supracitado, pontifica Paulo Rangel:¹³

Ao direito subjetivo corresponde uma obrigação. À faculdade jurídica não há correspondente, pois é o campo de atuação livre do indivíduo, em que ele faz o que a lei manda ou deixa de fazer o que ela permita, com o escopo de satisfazer interesse legítimo. Assim, o ônus tem a natureza de uma faculdade jurídica.

2.4.1 Espécies de ônus da prova

O estudo do ônus da prova é dividido pela doutrina em duas partes, quais sejam, o

¹⁰ TARTUCE, Flávio, **Direito civil – direito das obrigações e responsabilidade civil**. São Paulo: Editora Método, 2010, p. 62.

¹¹ GONÇALVES, Marcus Vinicius Rios, **Novo curso de direito processual civil**. 2 ed., São Paulo: Saraiva, 2011, p. 413.

¹² *Apud* RANGEL, Paulo. **Direito processual penal**. 5 ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003, p. 448.

¹³ *Op. Cit.*, p. 442.

ônus subjetivo e o *ônus objetivo*. Essa a lição de Daniel Assumpção, a saber:¹⁴

No tocante ao *ônus subjetivo* da prova, analisa-se o instituto sob a perspectiva de **quem é o responsável** pela produção de determinada prova (“quem deve provar o que”), enquanto no *ônus objetivo* da prova, o instituto é visto como uma **regra de julgamento** a ser aplicada pelo juiz no momento de proferir a sentença no caso de a prova se mostrar inexistente ou insuficiente. No aspecto objetivo o ônus da prova afasta a possibilidade de o juiz declarar o *non liquet*.
(Grifado no original).

Consoante se verifica, o ônus subjetivo corresponde ao encargo atribuído às partes envolvidas no litígio. Assim, sob esse aspecto, o ônus da prova não interessa ao julgador, mas ao autor e ao réu, que devem adotar as medidas necessárias para cumprir seu encargo de maneira eficiente, sob pena de ter um pronunciamento desfavorável.

Quanto ao aspecto objetivo, porém, o ônus da prova interessa ao órgão julgador, que tem o dever de buscar a verdade dos fatos para formar sua convicção, isso independentemente da iniciativa das partes, conforme disposto no art. 130 do Código de Processo Civil, de acordo com o qual compete ao juiz “determinar as provas necessárias à instrução do processo”. Se, ainda assim, restar dúvida, estando o julgador impedido de aplicar o *non liquet*, deverá decidir com base no ônus da prova, julgando a favor de quem não possui esse encargo.

Necessário enfatizar que o ônus objetivo reflete regra de julgamento que deve ser aplicada somente ao final da demanda, quando o julgador estiver para proferir a decisão. Significa dizer que a regra se aplica apenas no caso de inexistência ou insuficiência de prova, tendo em vista que, em sendo a prova produzida, não importa por quem, o princípio não se aplicará. Consoante Daniel Assumpção:¹⁵

Dessa forma, o aspecto subjetivo só passa a ter relevância para a decisão do juiz se ele for obrigado a aplicar o ônus da prova em seu aspecto objetivo: diante de ausência ou insuficiência de provas, deve indicar qual das partes tinha o ônus de provar e colocá-la numa situação de desvantagem processual.

No mesmo sentido Didier, Braga e Oliveira:¹⁶

Daí dizer que, em segundo sentido, o *ônus da prova* é uma regra dirigida ao juiz (uma *regra de julgamento*, portanto), que indica como que ele deverá julgar acaso não encontre a prova dos fatos; que indica qual das partes deverá suportar os riscos advindos do mau êxito na atividade probatória, amargando uma decisão desfavorável. Tal seria o *ônus da prova objetivo* (ou material, segundo Barbosa Moreira).

¹⁴ Op. Cit., p. 416.

¹⁵ Op. Cit., p. 416.

¹⁶ Op. Cit., p. 85.

Resumindo, temos o seguinte:¹⁷

Quando o magistrado se depara com uma questão de fato, duas podem ser as possibilidades:

a) a existência ou inexistência do fato é comprovada, e o julgador, tendo formado seu convencimento, aplica o direito objetivo ao caso concreto (subsunção ou integração normativa);

ou

b) a existência ou inexistência do fato não é comprovada, trazendo uma dúvida insanável. Neste caso, o juiz não forma sua convicção quanto às questões de fato. Entretanto, como não pode se eximir de julgar (vedação ao *non liquet*), deverá decidir em desfavor daquele a quem incumbia provar os fatos. O juiz, então, aplica o direito objetivo ao caso concreto, presumindo que são inverídicos os fatos alegados por quem tem o ônus da prova.

Portanto, a consequência para quem se desincumbir do ônus da prova é o julgamento desfavorável, sempre que o juiz não se convencer acerca das questões de fato. (Grifou-se).

2.4.2 Distribuição do ônus da prova

A regra geral acerca da distribuição do ônus da prova é que compete à parte fazer prova de suas alegações. Esse o entendimento extraído do que estabelece o art. 333, incisos I e II, do Código de Processo Civil (CPC), que prescreve:

Art. 333. O ônus da prova incumbe:

I - ao autor, quanto ao fato constitutivo do seu direito;

II - ao réu, quanto à existência de fato impeditivo, modificativo ou extintivo do direito do autor.

Assim, consoante o aspecto subjetivo, e na forma do disposto no art. 333, inciso I, do CPC, incumbe ao autor provar o fato constitutivo de seu direito, enquanto ao réu, a teor da dicção do art. 333, inciso II, do CPC, compete provar os fatos extintivos, impeditivos ou modificativos do direito do autor.

De acordo com Alexandre Freitas Câmara, “cabe também ao réu o ‘ônus da contraprova’, isto é, o ônus de provar a inexistência do fato constitutivo do direito do autor”.

Ainda consoante o ilustre mestre:¹⁸

Pode-se, pois, dizer o seguinte: incumbe ao autor o ônus de provar o fato constitutivo de seu direito. O réu, por sua vez, poderá assumir dois ônus: o de provar a inexistência de tal fato (prova contrária ou contraprova), ou o de – admitindo o

¹⁷ RAVACHE, Alex. **O ônus da prova no processo civil moderno**. Jus Navigandi, Teresina, ano 16, n. 2955, 4 ago. 2011. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/19694>>. Acesso em: 21 set. 2012.

¹⁸ Op. Cit., p. 399.

fato constitutivo do direito do demandante - provar os fatos extintivo, impeditivo ou modificativo do direito do autor.

A regra geral acima retratada denomina-se *teoria da distribuição estática do ônus da prova*¹⁹, porquanto é estabelecido *a priori* e de maneira inflexível o ônus de cada uma das partes no processo.

Quanto a essa questão, cabe registrar o entendimento de parcela da doutrina que defende que o art. 333 do CPC não deve ser aplicado de maneira rígida, de forma que a distribuição do ônus da prova entre as partes seja fixada de maneira apriorística, devendo ser consideradas as particularidades do caso concreto.²⁰

Trata-se da *teoria da distribuição dinâmica do ônus da prova*, “segundo a qual a prova incumbe a quem tem melhores condições de produzi-la, à luz das circunstâncias do caso concreto. Em outras palavras: prova quem pode”.²¹

De acordo com Wilson Alves de Souza, a teoria surgiu na Argentina a partir dos estudos de Jorge W. Peyrano e Augusto M. Morello, que tomaram por fundamento para sua elaboração a concepção do processo como situação jurídica de Goldschmidt. Vejamos:²²

5) Teoria da distribuição dinâmica do ônus da prova (e a similar teoria do princípio da solidariedade e cooperação) de Jorge W. Peryano e Augusto M. Morello (...)

Baseando-se nos princípios da veracidade, boa-fé, lealdade e solidariedade (com atuação do juiz), defendem que é necessário levar em conta as circunstâncias do caso concreto, para atribuir-se o ônus da prova àquele que tem condições de satisfazê-lo; impõe-se uma atuação probatória da parte que tem mais possibilidade de produzi-la. E o juiz, verificando que houve uma violação ao dever das partes de cooperação e solidariedade na apresentação de provas, deve proferir decisão contrária ao infrator. Tudo isso no intuito de que o processo alcance seus fins, oferecendo prestação jurisdicional justa.

No entendimento de Tereza Arruda Alvim Wambier e José Miguel Garcia Medina:²³

A sociedade e o direito material, consoante se observou, encontram-se em intensa transformação, razão pela qual a regra disposta no art. 333 do CPC, concebida para a realidade existente na década de 1970, não pode ser aplicada de modo inflexível, a

¹⁹ DIDIER JR., Fredie. BRAGA, Paula Sarno, e OLIVEIRA, Rafael. **Curso de direito processual civil**, 5 ed., Editora JusPodivm: Salvador, 2010, V. 2, p. 79.

²⁰ Idem, p. 94-96.

²¹ Ibidem, p. 95-96.

²² SOUZA, Wilson Alves. **Ônus da prova – considerações sobre a doutrina das cargas probatórias dinâmicas**, *Apud* DIDIER JR., Fredie. BRAGA, Paula Sarno, e OLIVEIRA, Rafael. **Curso de direito processual civil**, 5 ed., Editora JusPodivm: Salvador, 2010, V. 2, p. 95.

²³ WAMBIER Arruda Alvim, MEDINA Miguel Garcia Medina. **Processo civil moderno – parte geral e Processo de conhecimento**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 248. *Apud* RAVACHE, Alex. **O ônus da prova no processo civil moderno**. Jus Navigandi, Teresina, ano 16, n. 2955, 4 ago. 2011. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/19694>>. Acesso em: 21 set. 2012.

qualquer hipótese, como se os sujeitos da relação jurídica se encontrassem, sempre, em condições de igualdade.

Portanto, a atribuição do ônus probatório à parte que tiver melhores condições de produzi-lo assegurará o amplo acesso à justiça e evitará a utilização do processo como fim em si mesmo, visando a que este alcance sua finalidade de propiciar a prestação jurisdicional de acordo com a verdade real.²⁴

Ressalte-se que o Superior Tribunal de Justiça já aplicou essa teoria no julgamento do REsp 896.435/PR, DJe 09/11/2009 e do REsp 1.189.679/RS, DJe 17/12/2010, ambos da relatoria da Ministra Nancy Andrighi.

2.4.3 Inversão do ônus da prova

A inversão do ônus da prova significa distribuir o encargo probatório de maneira diferente da regra geral prevista no art. 333, incisos I e II, do CPC.

Conforme Daniel Amorim Assumpção Neves²⁵, existem três espécies de inversão do ônus da prova, quais sejam, *convencional*, *legal* e *judicial*.

A inversão do ônus da prova convencional decorre de *acordo de vontade* entre as partes, o qual poderá ocorrer antes ou durante o processo. Não obstante, essa forma de inversão tem duas limitações previstas no art. 333, parágrafo único, do CPC, a saber:

Art. 333. O ônus da prova incumbe:

(...)

Parágrafo único. É nula a convenção que distribui de maneira diversa o ônus da prova quando:

I - recair sobre direito indisponível da parte;

II - tornar excessivamente difícil a uma parte o exercício do direito.

A primeira limitação supra é autoexplicável. Quanto à segunda, leciona Daniel Amorim Assumpção Neves:²⁶

Essa segunda limitação legal é aplicável nas hipóteses de inversão do ônus probatório diante da alegação de fato negativo indeterminado, cuja prova é chamada de “**prova diabólica**”.

Note-se que não é difícil a prova de um fato negativo determinado, bastando para

²⁴ RAVACHE, Alex. **O ônus da prova no processo civil moderno**. Jus Navigandi, Teresina, ano 16, n. 2955, 4 ago. 2011. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/19694>>. Acesso em: 21 set. 2012.

²⁵ Op. Cit., 418.

²⁶ Idem, mesma página.

tanto a produção de prova de um fato positivo determinado incompatível logicamente com o fato negativo. O problema é o fato negativo indeterminado (fatos absolutamente negativos), porque nesse caso é até possível a prova de que a alegação desse fato é falsa, mas é impossível a produção de prova de que ela seja verdadeira. (Grifado no original).

A *inversão legal (ope legis)* é aquela expressamente prevista em lei, a qual independe do caso concreto e da atuação do juiz.²⁷

Os principais exemplos desse tipo de inversão estão previstos no Código de Defesa do Consumidor (CDC), cujos art. 12, § 3º, 14, § 3º e 38, estabelecem:

Art. 12 (...)

§ 3º O fabricante, o construtor, o produtor ou importador só não será responsabilizado quando provar:

I - que não colocou o produto no mercado;

II - que, embora haja colocado o produto no mercado, o defeito inexiste;

III - a culpa exclusiva do consumidor ou de terceiro.

Art. 14 (...)

§ 3º O fornecedor de serviços só não será responsabilizado quando provar:

I - que, tendo prestado o serviço, o defeito inexiste;

II - a culpa exclusiva do consumidor ou de terceiro.

Art. 38. O ônus da prova da veracidade e correção da informação ou comunicação publicitária cabe a quem as patrocina.

Para o presente trabalho, importa registrar a presunção *ope legis* prevista no *parágrafo único* do art. 70 da Constituição Federal, que imputa ao gestor público a obrigação de comprovar a boa e regular aplicação dos recursos postos sob sua administração, mediante a apresentação de prestação de contas. Diz o Texto Maior:

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.

Parágrafo único. 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, assumas obrigações de natureza pecuniária.

(Grifou-se).

²⁷ DIDIER JR., Freidie. BRAGA, Paula Sarno, e OLIVEIRA, Rafael. **Curso de direito processual civil**, 5 ed., Editora JusPodivm: Salvador, 2010, V. 2, p. 82.

Conforme lecionam Didier, Braga e Oliveira²⁸: “Bem pensadas as coisas, a inversão *ope legis* do ônus da prova é um caso de ***presunção legal relativa***. A parte que alega o fato está dispensada de prová-lo. Cabe à outra parte o ônus da prova de que o fato não ocorreu” (grifou-se). Significa dizer que se admite a prova em contrário.

Por fim, a *inversão judicial (ope iudicis)* do ônus probatório ocorre quando o juiz, a partir da análise do caso concreto, e constatando a presença dos requisitos exigidos pela lei, inverte o ônus da prova, como ocorre no caso do art. 6º, VIII do Código de Defesa do Consumidor.

Art. 6º São direitos básicos do consumidor:

(...)

VIII - a facilitação da defesa de seus direitos, inclusive com a inversão do ônus da prova, a seu favor, no processo civil, quando, a critério do juiz, for verossímil a alegação ou quando for ele hipossuficiente, segundo as regras ordinárias de experiências;

(Grifou-se).

Assim, de acordo com supracitado dispositivo consumerista, no exame da situação controvertida, outorga-se ao juiz a possibilidade de inverter o ônus da prova, desde que presentes um dos seguintes requisitos: ***verossimilhança da alegação*** ou ***hipossuficiência*** do consumidor.

3 PROCESSOS NOS TRIBUNAIS DE CONTAS

3.1 Tipos de processo

Os Tribunais de Contas têm basicamente dois tipos de processos, a saber: a) *processos de contas e processos de fiscalização*.

Dentro do primeiro grupo de processos (contas) encontram-se os processos de contas anuais (ou contas ordinárias) e os processos de tomadas de contas especiais.

3.1.1 Processo de Contas Ordinárias e Contas Especiais

Os processos de contas dizem respeito ao julgamento das contas apresentadas aos Tribunais de Contas por todos os gestores públicos, conforme disposto no art. 70, parágrafo

²⁸ Op. Cit., p. 82.

único e 71, inciso II, da Constituição Federal, combinado com o que estabelece a Lei 8.443/92 - Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União (LOTCU), no caso federal, ou as leis orgânicas dos Tribunais de Contas dos Estados, e, em alguns casos, dos Tribunais de Contas dos Municípios.

Tal obrigação é decorrência do princípio republicano sob qual se assenta o Estado Democrático de Direito brasileiro, porquanto, numa democracia, os mandatários, em todos os seus níveis, exercem poder por delegação.

Significa dizer que os gestores públicos, que administram a *res publica*, têm o dever/obrigação de prestar contas dessa gestão. E essa obrigação é materializada exatamente mediante a apresentação de contas ao órgão a quem a Constituição atribuiu a relevante função de examinar e julgar a regularidade da gestão.

Quanto à definição do termo prestação de contas, ressalta-se que guarda correlação com a palavra inglesa *accountability*, “representando a obrigação legal e ética que tem o governante de informar como utiliza os recursos que lhe foram entregues pelo povo para empregá-los em benefício da sociedade e não em proveito próprio”²⁹.

Mais:

Nesse constructo, prestação de contas expressa, de um lado, o dever do governante de promover a transparência da gestão, e de outro, o direito de o cidadão controlar a ação do governo, incluindo a burocracia estatal. Como consequência, o agente (gestor público) está sujeito à responsabilização de seus atos pelo principal (sociedade) e por instituições de controle estatal.³⁰

Assim, de acordo com o que prescreve a Constituição Federal:

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.

Parágrafo único. 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. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

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

²⁹ Prestação de Contas: Fundamentos da Democracia e Cidadania – Instituto Serzedello Corrêa, março, 2012.

³⁰ Prestação de Contas: Fundamentos da Democracia e Cidadania – Instituto Serzedello Corrêa, março, 2012.

valores 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;

(Grifou-se).

Por sua vez, a Lei 8.443/92 estabelece que:

Art. 1º Ao Tribunal de Contas da União, órgão de controle externo, compete, nos termos da Constituição Federal e na forma estabelecida nesta Lei:

I - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos das unidades dos poderes da União e das entidades da administração 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 dano ao Erário;

(Grifou-se).

A par da disposição do art. 1º da Lei 8.443/92, o julgamento das contas dos gestores públicos, em nível federal, está disciplinado nos arts. 6º a 21 da mesma Lei, c/c os arts. 188 a 213 do Regimento Interno do TCU, aprovado pela Resolução TCU 246, de 30 de novembro de 2011.

O art. 7º da LOTCU estabelece que:

Art. 7º. As contas dos administradores e responsáveis a que se refere o artigo anterior serão anualmente submetidas a julgamento do Tribunal, sob forma de tomada ou prestação de contas, organizadas de acordo com normas estabelecidas em instrução normativa. (Grifou-se).

Quanto a quem deve prestar contas, prescreve o art. 6º da LOTCU que estão abarcadas por esta responsabilidade “as pessoas indicadas nos incisos I a VI do art. 5º desta Lei”, quais sejam:

I - qualquer pessoa física, órgão ou entidade a que se refere o inciso I do art. 1º desta Lei, 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;

II - aqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao Erário;

III - os dirigentes ou liquidantes das empresas encampadas ou sob intervenção ou que de qualquer modo venham a integrar, provisória ou permanentemente, o patrimônio da União ou de outra entidade pública federal;

IV - os responsáveis pelas contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo.

V - os responsáveis por entidades dotadas de personalidade jurídica de direito privado que recebam contribuições parafiscais e prestem serviço de interesse público ou social;

VI - todos aqueles que lhe devam prestar contas ou cujos atos estejam sujeitos à sua

fiscalização por expressa disposição de Lei;

Como se observa, “a finalidade dos processos de contas é a de possibilitar a verificação da regular aplicação dos recursos, à luz dos princípios da legalidade, legitimidade e economicidade”.³¹ (Grifou-se).

Com efeito, a partir do disposto no art. 70, inciso II, da Constituição Federal, denota-se que o TCU julga as contas:

a) dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos, da administração direta e indireta (art. 70, inciso II, primeira parte); e

b) dos que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário (art. 70, inciso II, segunda parte).

Nesse sentido, cabe nesse momento diferenciar as duas espécies de processos de contas, quais sejam, processos de *contas ordinárias* (art. 70, inciso II, primeira parte) e processos de *tomada de contas especial* (art. 70, inciso II, segunda parte).

Os processos de contas ordinárias dizem respeito ao exame das contas anuais dos gestores, como estabelece o art. 7º da Lei 8.443/92.

Assim, consoante o parágrafo único, incisos I e III, do art. 1º da Instrução Normativa – TCU 63/2010, que regulamenta a forma de apresentação dos processos de contas ordinárias ao TCU:

Art. 1º (...)

Parágrafo único. Para o disposto nesta instrução normativa, considera-se:

I. processo de contas: processo de trabalho do controle externo, destinado a avaliar e julgar o desempenho e a conformidade da gestão das pessoas abrangidas pelos incisos I, III, IV, V e VI do art. 5º da Lei nº 8.443/92, com base em documentos, informações e demonstrativos de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial, obtidos direta ou indiretamente;

III. processo de contas ordinárias: processo de contas referente a exercício financeiro determinado, constituído pelo Tribunal segundo critérios de risco, materialidade e relevância;

Esses processos são divididos em processos de *prestação de contas* e processos de *tomada de contas*, caso sejam apresentados por órgãos da administração direta ou entidades da administração indireta.

Na lição de Luiz Henrique Lima:³²

³¹ LIMA, Luiz Henrique. **Controle externo**, 2 ed., Editora Campus: São Paulo, 2008, p. 250.

³² LIMA, Luiz Henrique. **Controle externo**, 2 ed., Editora Campus: São Paulo, 2008, p. 250.

8.3 Tomada de contas

A Tomada de Contas é a espécie de processo, de periodicidade anual, com as contas dos administradores e responsáveis das unidades da administração direta dos poderes da União, a serem submetidas a julgamento pelo Tribunal.

8.4 Prestação de contas

A Prestação de Contas é a espécie de processo, de periodicidade anual, com as contas dos administradores e responsáveis por órgãos da administração indireta, incluídas as fundações e sociedades mantidas pelo Poder Público Federal, bem como dos fundos administrados ou geridos por órgão federal, dos serviços sociais autônomos e as contas das empresas supranacionais, a serem submetidas a julgamento pelo Tribunal.

(Grifos constam do original).

Por outro lado, o processo de Tomada de Contas Especial é um processo específico, “devidamente formalizado, com rito próprio, para apurar responsabilidade por ocorrência de dano à administração pública e obtenção do respectivo ressarcimento”.³³

Observa-se que esse processo objetiva apurar os fatos, identificar os responsáveis e quantificar o dano perpetrado em desfavor do erário, para fins de ressarcimento, conforme prescreve o art. 1º da Instrução Normativa – TCU 56/2007, que dispõe sobre instauração e organização de processo de tomada de contas especial e dá outras providências:

Art. 1º Diante da omissão no dever de prestar contas, da não comprovação da aplicação de recursos repassados pela União mediante convênio, contrato de repasse ou instrumento congênere, da ocorrência de desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiros, bens ou valores públicos, ou de prática de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano à administração pública federal, a autoridade administrativa federal competente deve adotar providências para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis, quantificação do dano e obtenção do ressarcimento.

Trata-se de medida de exceção, a qual somente deve ser adotada após esgotadas todas as providências administrativas internas com vistas à recomposição do erário, na forma do que dispõe estabelece o § 3º do art. 1º da Instrução Normativa – TCU 56/2007.

Tanto nos processos de *contas ordinárias* quanto nos processos de *contas especiais* haverá um julgamento acerca da regularidade das contas. Dessa forma, as contas poderão ser consideradas *regulares*, *regulares com ressalva* ou *irregulares*, conforme prevêm os arts. 15 e 16 da Lei 8.443/92, *verbis*:

Art. 15. Ao julgar as contas, o Tribunal decidirá se estas são regulares, regulares com ressalva, ou irregulares.

Art. 16. As contas serão julgadas:

I - regulares, quando expressarem, de forma clara e objetiva, a exatidão dos

³³ LIMA, Luiz Henrique. **Controle externo**, 2 ed., Editora Campus: São Paulo, 2008, p. 267.

demonstrativos contábeis, a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos de gestão do responsável;

II - regulares com ressalva, quando evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal de que não resulte dano ao Erário;

III - irregulares, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências:

- a) omissão no dever de prestar contas;
- b) prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico, ou infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial;
- c) dano ao Erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ao antieconômico;
- d) desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos.

Importa registrar que os processos de *contas ordinárias* e de *contas especiais* apresentam diferenças significativas.

Assim, cite-se, por exemplo, que as contas ordinárias (prestação de contas ou tomada de contas) são apresentadas apenas uma vez por ano por cada órgão ou entidade. Por sua vez, em relação às tomadas de contas especiais, não existe limite de processos por ano, porquanto sempre que se verificar a hipótese de sua instauração (dano ao erário), esta deverá ser instaurada, não importando que se encontre em curso outra TCE no mesmo órgão ou entidade, desde que não se trate dos mesmos fatos e/ou dos mesmos responsáveis.³⁴

3.1.2 Processos de fiscalização

O Regimento Interno do TCU relaciona os seguintes processos de fiscalização: *a) denúncia; b) representação; c) auditoria; d) levantamento; e) inspeção; f) acompanhamento; e g) monitoramento.*

O conceito e a finalidade de cada um dos instrumentos de fiscalização acima descritos não será objeto deste trabalho. Caso se deseje aprofundar o estudo acerca da matéria, registre-se que estão detalhados nos arts. 234 a 241 do Regimento Interno do TCU.

Na forma do que dispõe o art. 230, *caput*, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União - RI/TCU, o objetivo dos processos de fiscalização é “*verificar a legalidade, a economicidade, a legitimidade, a eficiência, a eficácia e a efetividade de atos, contratos e fatos administrativos*”, tendo como parâmetro a lei e os regulamentos.

As conclusões oriundas dessas fiscalizações fornecerão elementos para o julgamento das contas anuais dos responsáveis (art. 250, §§ 2º a 4º, do RI/TCU), para fazer determinações

³⁴ LIMA, Luiz Henrique. **Controle externo**, 2 ed., Editora Campus: São Paulo, 2008, p. 268.

corretivas aos órgãos e entidades públicas fiscalizados (arts. 250, incisos II e III, e 251, do RI/TCU) e também para lhes aplicar multas em caso de infração ao ordenamento jurídico (art. 250, §§ 2º, do RI/TCU).

Outro ponto importante em relação aos processos de fiscalização diz respeito ao que dispõe o art. 252, *caput*, da LOTCU. De acordo com esse artigo, se o Tribunal, ao exercer a fiscalização, identificar que ocorreu dano/prejuízo ao erário, deverá ordenar a *conversão* do processo de fiscalização em processo de tomada de contas especial.

Significa dizer que, se num processo de fiscalização, por exemplo, uma auditoria, for constatado que houve uma irregularidade que além de ferir a lei sob o aspecto formal, deu causa a prejuízo aos cofres federais, esse processo de fiscalização mudará de natureza e passará a ser um processo de contas especiais.

Tal ocorre tendo em vista que somente em processos de contas (ordinárias ou especiais) é que a Cortes de Contas poderão imputar débito aos responsáveis.

3.2 Rito Processual nos Tribunais de Contas

Nos Tribunais de Contas, tal qual no Poder Judiciário, o gestor ou qualquer outro responsável só pode ter suas contas julgadas irregulares ou sofrer algum tipo de sanção após ter oportunidade de se manifestar nos autos do processo.

Assim, sempre que o Tribunal encontrar alguma irregularidade nos processos que lhe são submetidos, deverá ser estabelecido o contraditório e a ampla defesa, ou seja, o responsável terá que ser notificado para que apresente defesa.

Caso essa irregularidade encontrada seja apenas formal, ou seja, apenas a infração a uma norma legal, como a Lei de Licitações, por exemplo, será determinada a *audiência* do gestor para que apresente *razões de justificativa*. No caso de essa irregularidade envolver dano ao erário, será determinada a *citação* do responsável para que apresente *alegações de defesa*.

Somente após o gestor apresentar suas manifestações (razões de justificativa ou alegações de defesa), é que o processo estará em condições de ser levado para julgamento e ter solução definitiva.

Esse trâmite processual é regulado pelos arts. 144 a 187 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União – RI/TCU.

3.3 Partes nos processos perante o TCU

Na forma preceitua no art. 144 do RI/TCU, são partes no processo o responsável e o interessado. Os conceitos de responsável e interessado são definidos pelos §§ 2º e 3º, respectivamente, do mesmo dispositivo, a saber:

Art. 144 (...)

§ 1º Responsável é aquele assim qualificado, nos termos da /constituição Federal, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e respectiva legislação aplicável.

§ 2º Interessado é aquele que, em qualquer etapa do processo, tenha reconhecida, pelo relator ou pelo Tribunal, razão legítima para intervir no processo.

Não há delimitação precisa para o que seja “razão legítima”, cabendo ao relator do processo ou ao Tribunal examinar as razões trazidas pelo postulante, na forma regulada pelo art. 146 do RI/TCU.

Tendo em vista a natureza administrativa dos processos perante os tribunais de contas, a parte possui o *jus postulandi*, podendo ela própria praticar atos processuais, sem necessidade de constituir advogado. No entanto, caso deseje, poderá constituir procurador para representá-la no processo, não havendo qualquer previsão legal para que este seja advogado, podendo ser qualquer pessoa.

4 ÔNUS DA PROVA EM PROCESSOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS PERANTE OS TRIBUNAIS DE CONTAS.

4.1 Prova nos Tribunais de Contas

Nos Tribunais de Contas a prova tem como principal finalidade demonstrar a regular aplicação dos recursos públicos, ou seja, convencer o órgão de controle de que os recursos foram aplicados de acordo com a previsão legal e em consonância com a finalidade do programa de governo respectivo.

As partes podem produzir toda gama de provas nos processos perante o Tribunal de Contas da União. No entanto, na forma do que estabelece o art. 162 do Regimento Interno da Corte, todas as provas produzidas no processo serão escritas, inclusive as declarações de terceiros. Vejamos:

Art. 162. As provas que a parte quiser produzir perante o Tribunal devem sempre ser apresentadas de forma documental, mesmo as declarações pessoais de terceiros.

Acrescente-se que o § 1º do referido dispositivo regulamentar torna inadmissíveis no processo as provas obtidas por meios ilícitos, o que vem ao encontro da previsão constante do art. 5º, inciso LVI, da Constituição Federal.

4.2 Inversão do ônus da prova em processos de contas

Conforme já ressaltado, o dever de prestar contas da *res publica* é decorrência do princípio republicano sob qual se assenta o Estado Democrático de Direito brasileiro, porquanto, numa democracia, os mandatários exercem poder por delegação.

Com efeito, de acordo com o parágrafo único do art. 1º da Constituição Federal, na República Federativa do Brasil, “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

E o parágrafo único do art. 70 do Texto Magno determina que:

Art. 70 (...)

Parágrafo único. **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. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

(Grifou-se).

Nesse passo, forçoso é reconhecer que, nos processos submetidos ao Tribunal de Contas da União na forma de processos de contas (ordinárias ou especiais), por imperativo constitucional, compete ao gestor o ônus de comprovar a boa e regular aplicação dos recursos por ele geridos.

Para o saudoso e sempre lembrado mestre Hely Lopes Meirelles, em ensinamento lapidar, a prestação de contas é um “dever indeclinável de todo administrador público”. Nas palavras do mestre:³⁵

O dever de prestar contas é decorrência natural da administração como encargo de gestão de bens e interesses alheios. Se ao administrador corresponde o desempenho de um mandato de zelo e conservação de bens e interesses de outrem, manifesto é que quem o exerce deverá contas ao proprietário. No caso do administrador público, esse dever ainda mais se alteia, porque a gestão se refere aos bens e interesses da coletividade e se assume o caráter de um múnus público, isto é, de um encargo para com a comunidade. Daí o dever indeclinável de todo administrador público – agente político ou simples funcionário – de prestar contas de sua gestão administrativa, e nesse sentido é a orientação de nossos Tribunais.

³⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**, 25 ed., Malheiros, 2000, PP. 100-101.

Assim, nos processos de contas ocorre espécie de *inversão do ônus da prova*, tendo em vista que, para julgarem as contas dos responsáveis irregulares e lhes aplicar as sanções oriundas desse julgamento, os Tribunais de Contas não têm que provar que os recursos públicos foram mal aplicados ou desviados, embora na grande maioria das vezes esse fato fique efetivamente demonstrado. O gestor é que deverá comprovar que utilizou os recursos de maneira adequada e eficiente.

No mesmo sentido do Texto Constitucional são as disposições do art. 93 do Decreto-Lei 200/1967 e do art. 66 do Decreto 93.872/1986, conforme segue:

Decreto-Lei 200/1967:

Art. 93. Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprêgo na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes.

Decreto 93.872/1986:

Art. 66. Quem quer que receba recursos da União ou das entidades a ela vinculadas, direta ou indiretamente, inclusive mediante acordo, ajuste ou convênio, para realizar pesquisas, desenvolver projetos, estudos, campanhas e obras sociais ou para qualquer outro fim, deverá comprovar o seu bom e regular emprego, bem como os resultados alcançados.

Como se observa, o dever de prestar contas e comprovar a regularidade da aplicação dos recursos postos sob sua administração, imputado aos gestores públicos, trata de verdadeira inversão do ônus da prova *ope legis*.

Esse entendimento está consagrado na jurisprudência do Tribunal de Contas da União, manifestada, entre outros, na Decisão 225/2000-2ª Câmara e nos Acórdão 1.656/2006 e 276/2010, do Plenário, 903/2007-1ª Câmara e 1.445/2007-2ª Câmara.

Com efeito, desde a Decisão 225/2000-2ª Câmara o TCU deixou assento que:

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. Aliás, a jurisprudência deste Tribunal consolidou tal entendimento no Enunciado de Decisão 176, verbis: "Compete ao gestor comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos, cabendo-lhe o ônus da prova".

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 nexó 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.

Essa posição foi reiterada diversas vezes pela Corte da União, como no Acórdão 276/2010-TCU-Plenário, consoante o qual:

Todavia, não se pode olvidar que ao gestor de recursos públicos cabe o ônus de comprovar a boa e regular aplicação desses valores, devendo fazê-lo demonstrando o liame entre os montantes conveniados e as despesas efetuadas. A não-comprovação dessa correta utilização das verbas geridas, como se observou no presente feito, implica a obrigação de ressarcimento, em vista da presunção de irregularidade em sua gestão.

No mesmo sentido entendeu o Supremo Tribunal Federal, em decisão proferida no Mandado de Segurança - MS 20.335/DF, de 12/10/1982, da Relatoria do Ministro Moreira Alves, cuja ementa foi vazada nos seguintes termos:

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. (grifos acrescidos)

Do exposto, deduz-se que, em relação aos processos submetidos ao julgamento dos Tribunais de Contas com fundamento no que estabelece o art. 71, inciso II, da Constituição Federal, que outorgou a essas Cortes especializadas a relevante função de julgar “as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros (...) e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público”, ocorre a inversão do ônus da prova *ope legis*, por força do disposto no parágrafo único do art. 70 do Texto Maior, combinado com as prescrições do art. 93 do Decreto-Lei 200/1967 e do art. 66 do Decreto 93.872/1986, cabendo ao gestor comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos.

5 CONCLUSÃO

Conforme demonstrado, o dever de prestar contas imposto aos gestores públicos por força do que estabelece o art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, constitui

decorrência do princípio republicano sob qual se assenta o Estado Democrático de Direito brasileiro, porquanto, numa democracia, os mandatários exercem poder por delegação.

Assim é que, de acordo com o parágrafo único do art. 1º da Constituição Federal, na República Federativa do Brasil, “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

No Brasil, a obrigação de prestar contas da gestão pública é realizada mediante a apresentação de contas para julgamento pelos Tribunais de Contas, conforme dispõe o art. 71, inciso II, da Constituição Federal. Esses órgãos técnicos especializados emitirão um juízo de valor acerca da regularidade e da conformidade da gestão dos administradores públicos, para dizer se foram *regulares*, *regulares com ressalva* ou *irregulares*, conforme estabelecido nos arts. 15 e 16 da Lei 8.443/92.

Dessarte, forçoso é reconhecer que, nos processos submetidos ao Tribunal de Contas da União na forma de processos de contas (ordinárias ou especiais), por imperativo constitucional (art. 70, parágrafo único, CF), compete ao gestor o ônus de comprovar a boa e regular aplicação dos recursos por ele geridos.

Trata-se, pois, o dever de prestar contas e comprovar a regularidade da aplicação dos recursos públicos, de verdadeira inversão legal do ônus da prova (inversão *ope legis*) operada pela própria Constituição Federal e corroborada pelas prescrições do art. 93 do Decreto-Lei 200/1967 e do art. 66 do Decreto 93.872/1986.

Esse entendimento está pacificado no Tribunal de Contas da União, que o tem aplicado de maneira reitera (Decisão 225/2000-2ª Câmara; Acórdão 1.656/2006 e 276/2010, do Plenário; e 903/2007-1ª Câmara e 1.445/2007-2ª Câmara), e já foi referendado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do MS 20.335/DF.

Em conclusão, restou demonstrado que, referente aos processos submetidos ao julgamento dos Tribunais de Contas com fundamento no que estabelece o art. 71, inciso II, da Constituição Federal, que outorgou a essas Cortes especializadas a relevante função de julgar “as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros (...) e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público”, ocorre a inversão legal do ônus da prova (inversão *ope legis*), por força do disposto no parágrafo único do art. 70 do Texto Maior, combinado com as prescrições do art. 93 do Decreto-Lei 200/1967 e do art. 66 do Decreto 93.872/1986, cabendo ao gestor comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos.

6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CÂMARA, Alexandre Freitas. **Lições de direito processual civil**. 3 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

CHAVES, Francisco Eduardo Carrilho. **Controle externo da gestão pública**. 2 ed. Niterói: Editora Impetus, 2009.

DIDIER JR., Freidie. BRAGA, Paula Sarno, e OLIVEIRA, Rafael. **Curso de direito processual civil**. 5 ed., Salvador: Editora JusPodivm, 2010, V. 2.

DINAMARCO. Cândido Rangel, GRINOVER, Ada Pellegrini, e CINTRA, Antonio Carlos de Araújo. **Teoria Geral do Processo**. 2 ed., São Paulo: Malheiros, 2011.

GONÇALVES, Marcus Vinicius Rios, **Novo curso de direito processual civil**. 2 ed., São Paulo: Saraiva, 2011.

Instituto Serzedello Corrêa - **Prestação de contas: fundamentos da democracia e cidadania** – março, 2012.

LIMA, Luiz Henrique. **Controle externo**. 2 ed., São Paulo: Editora Campus, 2008.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**, 25 ed., Malheiros, 2000.

NEVES. Daniel Amorin Assumpção. **Manual de direito processual civil**. 3 ed., São Paulo: Editora Método, 2011.

PASCOAL, Valdecir. **Direito financeiro e controle externo**. 4 ed., São Paulo: Editora Campus, 2005

RANGEL, Paulo. **Direito processual penal**. 5 ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

RAVACHE, Alex. **O ônus da prova no processo civil moderno**. Jus Navigandi, Teresina, ano 16, n. 2955, 4 ago. 2011. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/19694>>. Acesso em: 21 set. 2012.

TARTUCE, Flávio Tartuce, **Direito civil – direito das obrigações e responsabilidade civil**. 6 ed., São Paulo: Método, 2010.