

**TC-006.286/2019-4**

**Tipo:** tomada de contas especial (recurso de reconsideração).

**Unidade jurisdicionada:** Movimento de Cidadania pelas Águas - MCPA (CNPJ 05.572.190/0001-35).

**Recorrente:** Alex Gonçalves dos Santos (CPF 087.854.496-87).

**Advogados:** Márcio de Oliveira Sousa, OAB/DF 34.882, Mário Amaral da Silva Neto, OAB/DF 36.085 e outros; procuração: peça 78.

**Interessado em sustentação oral:** Alex Gonçalves dos Santos (peça 134, p. 56).

**Sumário:** Tomada de contas especial. Termo de Parceria. Contas irregulares. Débito. Multa. Recurso de Reconsideração. Conhecimento. Inexistência de afronta aos princípios do contraditório e da ampla defesa. Não ocorrência de prescrição. Não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos públicos federais. Impossibilidade de trancamento das contas. Não Provimento.

## INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recurso de reconsideração interposto por Alex Gonçalves dos Santos (peça 112-127), contra o Acórdão 9229/2020-2ª Câmara, Rel. Raimundo Carreiro (peça 48). A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor (destacando-se os itens impugnados):

9.1. com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, considerar revéis Alex Gonçalves dos Santos, Ricardo Rios Cardoso e a OSCIP – Movimento de Cidadania Pelas Águas, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo;

9.2. nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, incisos I e III, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno/TCU, julgar irregulares as contas da OSCIP – Movimento de Cidadania Pelas Águas, de Alex Gonçalves dos Santos e de Ricardo Rios Cardoso, condenando-os solidariamente ao pagamento da importância a seguir especificada, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculada a partir da data discriminada até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhes o prazo de quinze dias, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento da referida quantia aos cofres do Tesouro Nacional, nos termos do art. 23, inciso III, alínea “a”, da citada lei;

Valor histórico do débito e data de origem:

Data da ocorrência	Valor histórico do débito
29/12/2008	1.200.000,00

9.3. aplicar, individualmente, à OSCIP – Movimento de Cidadania Pelas Águas, ao Sr. Alex Gonçalves dos Santos e ao Sr. Ricardo Rios Cardoso, individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443, de 1992, c/c o art. 267 do Regimento Interno, no valor de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), atualizado monetariamente desde a data deste acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar das notificações, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, nos termos do art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno

9.4. com fundamento no art. 28, inciso I, da Lei 8.443, de 1992 c/c o art. 217, §§ 1º e 2º do Regimento Interno, autorizar, desde logo, caso requerido, o parcelamento da dívida em até 36 parcelas, incidindo sobre cada parcela, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar perante o Tribunal o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovar os recolhimentos das demais parcelas, devendo incidir sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, no caso do débito, na forma prevista na legislação em vigor, alertando ao responsável de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal;

9.5. autorizar, desde logo, a cobrança judicial da dívida, caso não atendida a notificação, na forma do disposto no art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992;

9.6. enviar cópia do Acórdão a ser prolatado, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentarem, à Procuradoria da República no Estado do Amazonas, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas cabíveis;

9.7. enviar cópia do presente Acórdão à Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa) e aos responsáveis, para ciência, informando que a presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamenta, está disponível para a consulta no endereço [www.tcu.gov.br/acordaos](http://www.tcu.gov.br/acordaos), além de esclarecer que, caso requerido, o TCU poderá fornecer sem custos as correspondentes cópias, de forma impressa.

## **HISTÓRICO**

2. A tomada de contas especial (TCE) sob comento foi instaurada pela Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa), em desfavor do Movimento de Cidadania Pelas Águas (MCPA), Alex Gonçalves dos Santos, seu ex-diretor com gestão a partir de 2/2/2003, e Ricardo Rios Cardoso, também ex-diretor com gestão a partir de 25/7/2005, em razão do não encaminhamento de documentação exigida para a prestação de contas do Termo de Parceria 1/2008 (peça 3, p. 19-24).

2.1. O referido termo de parceria teve por objeto a execução das ações vinculadas ao Termo de Ajustamento de Conduta 006/07/508 PRODEMAPH, datado de 18/9/2007, referente ao Procedimento 264/00/508 PRODEMAPH, bem como atividades de mobilização social e de educação ambiental, em torno dos objetivos da entidade, incluindo-se a realização de pesquisa sobre práticas ambientais junto às empresas sediadas no Distrito Industrial de Manaus e áreas subjacentes; sugestão de práticas ambientais sustentáveis para estas empresas e seus funcionários, estendendo-se a parceria para trabalho de busca de outros parceiros públicos ou privados interessados na consecução dos objetivos do referido termo.

2.2. O ajuste foi alterado pelos Termos Aditivos 1/2009 e 1/2010 (peça 4, p. 20-21; peça 8, p. 61-62; peça 10, p. 16-20), sendo firmado no valor de R\$ 1.200.000,00, integralmente à conta da concedente, repassado mediante a Ordem Bancária 2008OB902299, de 29/12/2008 (peça 3, p. 44).

Teve vigência de 22/12/2008 a 22/12/2011, com prazo para apresentação da prestação de contas em 20/2/2012 (peça 23, p. 35, item 9).

2.3. A prestação de contas foi encaminhada, inicialmente, por meio do expediente constante à peça 11, p. 6-7, datado de 16/6/2010 e, posteriormente, complementada, mediante solicitações da concedente, porém, os documentos complementares enviados não atenderam o solicitado.

2.4. Os responsáveis arrolados na fase interna foram devidamente comunicados (peça 23, p. 40-45) e, diante da ausência de justificativas suficientes para elidir as irregularidades e da não devolução dos recursos, instaurou-se a tomada de contas especial com o fundamento de não encaminhamento de documentação exigida para a prestação de contas, tendo em vista a inobservância do Decreto 3.100/1999 e de Cláusulas do Termo de Parceria, conforme consignado no Parecer Técnico 2/2015, de 16/1/2015 (peça 17, p. 5-21).

2.5. No Relatório de Tomada de Contas Especial (peça 23, p. 14-47), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importaria no valor original de R\$ 1.200.000,00, imputando-se a responsabilidade a Alex Gonçalves dos Santos, Ricardo Rios Cardoso e Movimento de Cidadania Pelas Águas.

2.6. No âmbito do TCU, em razão da irregularidade mencionada, em instrução à peça 27, o ora recorrente, Alex Gonçalves dos Santos (ofício à peça 33 e ciência AR à peça 36), e os demais responsáveis Ricardo Rios Cardoso (ofício à peça 35, ciência AR à peça 37) e o MCPA (ofícios às peças 34 e 41, ciência AR à peça 42), foram devidamente citados, mas permaneceram silentes.

2.7. Após as devidas análises, a SecexTCE (peças 44 a 46) propôs julgar irregulares as contas de todos os responsáveis, condenando-os solidariamente ao pagamento do débito apurado, com aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992. Esse posicionamento foi acompanhado pelo MP/TCU (peça 47) e pelo relator (peça 49), resultando no acórdão combatido (peça 48).

2.8. Por meio do Acórdão 10.239/2021-1ª Câmara, relatado pelo Ministro Raimundo Carreiro (peça 93), foram rejeitados os embargos de declaração opostos pelo ora recorrente ao Acórdão 9.229/2020-2ª Câmara.

2.9. Inconformado, Alex Gonçalves dos Santos (peça 112-127), interpôs recurso de reconsideração com vistas a reformar o acórdão combatido para que:

a) preliminarmente:

a.1) seja expedido ofícios às instituições bancárias Caixa, o Banco Santander e o Conselho Regional de Contabilidade do Distrito Federal para a obtenção de documentos referentes à prestação de contas;

a.2) seja reconhecida a prescrição;

b) no mérito:

b.1) sejam julgadas regulares as suas contas, excluindo-se o débito e a multa, ou, alternativamente, sejam julgadas regulares com ressalva;

b.2) subsidiariamente, que as suas contas sejam consideradas iliquidáveis.

2.10. Cabe registrar que o recorrente, por meio de seus representantes legais, formalizou pedido de sustentação oral à peça 134, p. 56.

## ADMISSIBILIDADE

3. No exame preliminar de admissibilidade, a Serur, em posicionamento uniforme (peças 128 a 130), propôs o não conhecimento do recurso, por entender pela sua intempestividade e ainda, que o recorrente não trouxe fatos novos.

3.1. Já o MP/TCU propôs que o recurso de reconsideração fosse conhecido e examinado no mérito (peça 133), posicionamento esse que foi ratificado pelo relator, Ministro Augusto Nardes, na peça 136, o qual concluiu pelo conhecimento do recurso, suspendendo-se os efeitos do Acórdão 9.229/2020-2ª Câmara, eis que preenchidos os requisitos aplicáveis à espécie.

## MÉRITO

### 4. Delimitação

4.1. Constitui objeto do presente recurso verificar se:

a) houve prejuízo aos princípios do contraditório e da ampla defesa (peça 112, p. 7-16, peças 113-121);

b) houve prescrição (peça 112, p. 16-27);

c) houve a boa e regular aplicação dos recursos recebidos no âmbito do Termo de Parceria 1/2008 (peça 112, p. 27-50 e peças 122, 124, 125 e 126);

d) as presentes contas devem ser consideradas iliquidáveis (peça 112, p. 51-54).

### 5. Se houve prejuízo aos princípios do contraditório e da ampla defesa (peça 112, p. 7-16, peças 113-121).

5.1. O recorrente afirma ter sido prejudicado no exercício dos princípios do contraditório e da ampla defesa, com base nos seguintes argumentos:

a) as instituições bancárias e a empresa de contabilidade diligenciadas pelo ora recorrente para a obtenção de documentos relativos à prestação de contas quedaram-se silentes, prejudicando a defesa do recorrente perante o TCU;

b) o artigo 116, §1º, do RI/TCU, transcrito à peça 112, p. 7, prevê que poderá haver a conversão do julgamento em diligência, quando houver questões preliminares a respeito de faltas ou impropriedades sanáveis;

c) faz-se necessário que o TCU diligencie à empresa AC&L Controladoria que foi a responsável pela contabilidade do Movimento Cidadania pelas Águas, para que ela forneça os documentos fiscais referentes ao termo de parceria sob comento;

d) o recorrente vem encaminhando diversas diligências, buscando obter esses documentos e outros, junto às instituições bancárias, sem sucesso, conforme se pode comprovar dos seguintes documentos:

d.1) cópia de e-mail sobre o Ofício 1959 CGORF/SAD – SUFRAMA 1959, à peça 112, p. 8;

d.2) imagem de manifestação da empresa de contabilidade informando à Suframa que está de posse dos documentos relativos ao Termo de Parceria 1/2008 (peça 112, p. 8; peça 113-115);

d.3) notificação extrajudicial (peça 116) encaminhada para o endereço constante no

cadastro da Receita Federal, onde consta como ativa, notificação que retornou com a informação de que a empresa se mudou;

d.4) imagem da resposta do CRC/DF negando a informação do endereço da empresa de contabilidade sob o argumento da Lei Geral de Proteção de Dados (peça 112, p. 10-11 e peça 117);

d.5) diligência do recorrente à Caixa para obtenção das microfílmagens dos cheques emitidos e do extrato da conta de aplicação, conforme imagem de e-mail à peça 112, p. 12 (peça 118);

d.6) reclamação junto à ouvidoria da Caixa, em virtude da não entrega dos documentos solicitados (peça 112, p. 13 e peça 119);

d.7) solicitação de documentos junto ao Banco Santander, datada de 15/9/2014 e de 18/9/2014 (peça 112, p. 14-15 e peças 120-121);

e) no mesmo diapasão, em homenagem ao princípio do contraditório e da ampla defesa, é premente a necessidade de conversão do julgamento em diligência para que não haja prejuízo e vício, de forma que o TCU expeça ofícios para:

e.1) à Caixa para que apresente as microfílmagens dos cheques emitidos na conta corrente vinculada ao Termo de Parceria 1/2008 (Ag. 0674, Op. 003, conta corrente 538-0) e o extrato da conta de aplicação;

e.2) ao Banco Santander, determinando que ele apresente os extratos referentes à conta investimento vinculada à conta corrente do extinto Banco Real (ag. 1288, conta corrente 70026696); e

e.3) ao Conselho Regional de Contabilidade do DF para que ele forneça o endereço da empresa de contabilidade AC&L Controladoria.

### Análise

5.2. Os argumentos do recorrente não merecem prosperar. A jurisprudência do TCU é firme no sentido de imputar a responsabilidade pessoal ao gestor pela comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais recebidos mediante convênio ou instrumentos congêneres, submetendo-se todo aquele que administra recursos públicos ao dever constitucional e legal de demonstrar o correto emprego dos valores federais, nos termos do parágrafo único do art. 70 da Constituição/1988 e do art. 93 do Decreto-Lei 200/1967 (Acórdãos 1743/2022-1ª Câmara, rel. Weder de Oliveira, 5742/2016-1ª Câmara, rel. Bruno Dantas, 6235/2013-2ª Câmara, rel. André de Carvalho).

5.3. No caso, a opção de terceirização à empresa de contabilidade não afasta a responsabilidade do recorrente de comprovar a boa e regular aplicação dos recursos recebidos.

5.4. Dessa forma, considerando que essa responsabilidade é pessoal e intransferível e, ainda, que foi oportunizada a apresentação das alegações de defesa por ocasião da citação válida - porém, o recorrente optou por permanecer silente -, não há que se falar em prejuízo ao contraditório.

5.5. Não procede ainda o argumento do recorrente no que se refere à aplicação do art. 116, §1º do RI/TCU, pois não cabe ao TCU determinar, a pedido do responsável, a realização de diligência para a obtenção de provas, uma vez que constitui obrigação da parte apresentar os elementos que entender necessários para sua defesa (Acórdãos 3343/2019-1ª Câmara, rel. Augusto Sherman, 5516/2010-2ª Câmara, Rel. Raimundo Carreiro, 6214/20167-1ª Câmara, rel. Bruno Dantas).

5.6. Além disso, eventual negativa por instituição financeira de entrega a ex-gestor dos extratos bancários - por sinal, sem comprovação documental nos autos - não caracteriza prejuízo à ampla defesa e ao contraditório, pois, para a obtenção do citado documento, o responsável poderia ter ingressado em juízo. A produção de provas a seu favor, ratifica-se, constitui ônus do responsável, não do TCU (Acórdão 2494/2016-Plenário, rel. Benjamin Zymler).

5.7. A esse respeito, registra-se que os extratos bancários já constam dos autos à peça 15, p. 71-73 (Banco Real, de janeiro/2009 a fevereiro/2009) e peça 15, p. 85-96 e peça 16, p. 1-85 (Caixa, de janeiro/2009 a dezembro/2009), embora sua juntada não auxilie na defesa do recorrente, pela falta de documentos complementares necessários à comprovação da aplicação dos recursos, como será demonstrado no item 7 desta peça recursal.

5.8. Assim, considerando que o ônus de comprovar a boa e regular aplicação dos recursos repassados é do gestor, em virtude da obrigação legal de prestação de contas, conclui-se que não houve ferimentos aos princípios da ampla defesa e do contraditório por parte do TCU.

## **6. Se houve prescrição (peça 112, p. 16-27).**

6.1. O recorrente afirma que houve prescrição, com base nos seguintes argumentos:

a) conforme trecho da ementa da decisão do Supremo Tribunal Federal STF), transcrita à peça 112, p. 18-19, quando do julgamento do Recurso Extraordinário 636.886 (Tema 899), modificou o seu entendimento a respeito a respeito da interpretação do artigo 37, §5º, da CF/1988, fixando a tese de que é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de tribunal de contas;

b) na linha do entendimento do STF, a Serur desenvolveu análise, cujas conclusões foram parcialmente reproduzidas no âmbito do Acórdão 562/2021-Plenário, relatado pelo Ministro Vital do Rêgo, com trecho transcrito à peça 112, p. 19-20, que vem permeando novo entendimento a respeito do tema prescrição, tanto no que diz respeito à prescrição da pretensão punitiva como no que toca à prescrição do ressarcimento;

c) conforme trecho do Acórdão 5030/2021-2ª Câmara, relatado pelo Ministro Aroldo Cedraz, transcrito à peça 112, p. 20-21, é entendimento do TCU que, no âmbito do processo de controle externo, matérias que tratam sob tema de ordem pública devem ser apreciadas *ex officio* ou a requerimento da parte, não estando sujeita a preclusão;

d) conforme análise da Serur, o contido na Lei 9.873/1999, especificamente seu art. 1º e 2º, transcritos à peça 112, p. 22-23, tem sido adotado quanto ao tema prescrição, os quais estabelecem prazo de cinco anos e os caso de interrupção;

e) com base nesse entendimento, verifica-se a ocorrência de prescrição, tendo em vista que:

e.1) a data do repasse dos recursos no âmbito do Termo de parceria 1/2008 foi no dia 29/12/2008, e a citação do recorrente em 15/7/2019, verificando-se decurso de mais de 5 anos previsto na lei 9.873/1999;

e.2) operou-se inclusive mais de 10 anos entre a data em que se determinou o repasse (celebração do Termo de Parceria em 22/12/2008) e a data em que o recorrente foi citado;

e.3) não deve prevalecer no presente caso o posicionamento do TCU de que o prazo

prescricional teria início somente na data termo da prestação de contas, no caso, 20/2/2012, haja vista entendimento diverso na Acórdão 4.813/2021-1ª Câmara, cujo trecho foi transcrito à peça 112, p. 23, que considerou a data de liberação dos recursos como marco inicial da prescrição;

e.4) ainda que tal prazo fosse admitido, também teria ocorrido a prescrição, pois teriam já se passados mais de 7 anos entre os lapsos temporais;

f) ainda que se considerasse os termos do Acórdão 1441/2016-Plenário, também incidiria a prescrição no presente caso, tendo em vista que:

f.1) conforme consta do citado acórdão, cujo trecho foi transcrito à peça 112, p. 24-25, o prazo de prescrição incide após 10 anos, contados da data de ocorrência da irregularidade sancionada;

f.2) no caso, a data do início do prazo prescricional deverá se dar a partir da determinação do repasse dos valores (28/12/2008), conforme o art. 189, do Código Civil, o qual consagra o princípio da *actio nata*;

f.3) não se desconhece entendimentos contrários a esse respeito, porém, o trecho do voto condutor do Acórdão 4.813/2021-1ª Câmara, relatado pelo Ministro Walton Alencar Rodrigues, transcrito à peça 112, p. 26-27 pode ser considerado como base para se considerar como dia do início da prescrição, a data do repasse dos recursos;

f.4) como a determinação da liberação dos recursos se deu no dia 28/12/2008, e o despacho que ordenou a citação do ora recorrente ocorreu em 17/6/2019, verifica-se o interregno de mais de 10 anos, devendo-se reconhecer a prescrição.

### Análise

6.2. Os argumentos dos recorrentes não merecem prosperar, como será demonstrado. O recente julgamento, pelo STF, do Recurso Extraordinário 636.886 (tema 899 da repercussão geral) tem sido objeto de análise pela Serur em manifestações anteriores. Por economia processual, juntou-se a estes autos excertos dessas manifestações (peça 144), em que foram fundamentadas as seguintes premissas, que serão consideradas no presente exame:

a) pela jurisprudência até então vigente, a pretensão punitiva exercida pelo Tribunal de Contas estava sujeita à prescrição, regida pelos critérios fixados no Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário. Já quanto ao débito, a ação de ressarcimento era considerada imprescritível, por expressa previsão do art. 37, § 5º, da Constituição Federal. No entanto, ao julgar o RE 636.886, o STF conferiu nova interpretação a esse dispositivo, fixando a tese de que “é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas”;

b) embora o RE 636.886 tenha por objeto a execução de acórdão condenatório proferido pelo TCU, a interpretação conferida pelo STF ao art. 37, § 5º, da Constituição, afeta a ação de ressarcimento como um todo, abrangendo não só a execução, mas também a pretensão condenatória. E, ao contrário da decisão proferida no julgamento do tema 897 (RE 852.475), no tema 899, relativo à atuação do Tribunal de Contas, a conclusão de que a pretensão de ressarcimento é prescritível foi estabelecida de forma categórica, sem ressaltar as condutas dolosas qualificáveis como ato de improbidade;

c) as pretensões punitiva e de ressarcimento devem observar o mesmo regime na atividade de controle externo, dado o objetivo comum da prescrição, de fixar prazo para o Tribunal de Contas agir, buscando caracterizar o ilícito, identificar seu autor, dimensionar as consequências da conduta

(em especial, a quantificação do dano) e impor as consequências legais, independentemente do fato de tais consequências terem natureza punitiva ou ressarcitória;

d) o Código Civil e a Lei 9.873/1999 constituem as duas alternativas que, de forma mais consistente, polarizam os debates acerca do regime de prescrição a ser observado no processo de controle externo. Não obstante a relevância dos fundamentos utilizados no Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário, favoráveis à aplicação do Código Civil, a Lei 9.873/1999 adota balizas usuais no âmbito do direito público, prevê causas de interrupção em tudo compatíveis com o processo de controle externo e já vem sendo utilizada pelo STF para limitar o exercício da pretensão punitiva pelo TCU, em decisões posteriores ao Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário. Assim, até que sobrevenha norma específica, entende-se que a prescrição das medidas de ressarcimento a cargo do tribunal de contas deve observar o regime Lei 9.873/1999.

6.3. Analisando-se o inteiro teor do acórdão do RE 636.886, cuja decisão foi publicada no DJe de 24/6/2020, inclusive mediante o cotejo com os demais votos proferidos no julgamento, conclui-se pela subsistência das premissas indicadas acima, cabendo destacar dois aspectos relevantes.

6.4. O primeiro diz respeito à ressalva aos atos dolosos de improbidade. Observa-se que tanto na manifestação do TCU, como *amicus curiae* (peça 35 do RE 636.886), como na manifestação do Ministério Público Federal na condição de fiscal da ordem jurídica (peça 38), o tema 897 foi invocado com o fim de preservar a atuação dos tribunais de contas no caso de prejuízos causados dolosamente, mediante condutas típicas de improbidade administrativa. Todavia, o pedido não foi acolhido. No ponto, não houve divergência quanto ao entendimento do relator, de que “as razões que levaram a maioria da Corte a estabelecer excepcional hipótese de imprescritibilidade, no tema 897, não estão presentes em relação as decisões do Tribunal de Contas que resultem imputação de débito ou multa”.

6.5. O segundo aspecto diz respeito à não incidência do Código Civil no regime de prescrição do ressarcimento. Nos votos em que a questão do prazo prescricional foi abordada, a referência foi sempre ao prazo quinquenal, usualmente adotado pelas normas de direito público.

6.6. Registra-se que, em se tratando de devedores solidários, a interrupção da prescrição feita a um responsável prejudica aos demais. Incide, nesse caso, regra própria da teoria geral das obrigações, segundo a qual “a interrupção efetuada contra o devedor solidário envolve os demais” (art. 204, § 1º, do Código Civil). São consequências próprias da solidariedade (a exemplo da regra de que o credor pode demandar qualquer dos devedores, art. 275 do Código Civil), que não precisam ser repetidas em cada diploma legal específico.

6.7. Com essas explicações adicionais, passa-se à análise da prescrição no caso em exame. Considerando-se as premissas indicadas anteriormente, ressalta-se que somente a ocorrência da prescrição com base nos critérios da Lei 9.873/1999 pode levar a uma proposta de reconhecimento da prescrição no caso concreto

#### **Análise da prescrição segundo os critérios do Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário:**

6.8. No que se refere à pretensão punitiva, o TCU tem tradicionalmente aplicado os critérios definidos no Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, que, em incidente de uniformização de jurisprudência, orientou-se pela aplicação do Código Civil. Por este acórdão, em linhas gerais, a prescrição subordina-se ao prazo geral de dez anos (CC, artigo 205), contado a partir da data da ocorrência do fato e interrompido pelo ato que ordenar a citação, a audiência ou a oitiva da parte.

- 6.9. Entre outras razões que justificaram a adoção desse critério destaca-se a de que o citado dispositivo constitui uma cláusula geral a ser empregada sempre que a pretensão for prescritível, mas a lei não estabelecer um prazo específico, como na hipótese.
- 6.10. Ocorre que, por força da decisão adotada pelo STF no RE 636.886, a prescritibilidade da pretensão do ressarcimento passa a exigir um exame mais acurado das variadas situações de dano ao erário, a fim de identificar o termo inicial da prescrição relativamente a cada hipótese.
- 6.11. Com esse fim, é necessário reconsiderar um procedimento que tem sido utilizado com relativa frequência, consistente em se adotar, como termo inicial da prescrição, a data dos débitos apurados nos autos, ou seja, a data de ocorrência do dano, como no precedente trazido pelo recorrente no Acórdão 4.813/2021-1ª Câmara (até porque, até então, a análise da prescrição se restringia à pretensão punitiva, fortemente influenciada pelo momento da conduta).
- 6.12. Essas datas (do dano e do início da prescrição) não necessariamente coincidem, notadamente no que diz respeito à pretensão indenizatória e principalmente no caso de repasses sujeitos a prestação de contas específica. Cada um desses termos conta com referências normativas próprias, que devem ser interpretadas e aplicadas à luz de suas respectivas finalidades.
- 6.13. Aplicando essas balizas ao caso em exame, verifica-se, em se tratando de relação jurídica convencional, portanto, sujeita a prestação de contas, que não assiste razão ao recorrente quando adota como marco inicial da prescrição a data do depósito do repasse. Naquele momento não se podia falar em prescrição exatamente porque o direito ainda não se tornou exigível, em função de condição ou de termo que adiam a plena exigibilidade da obrigação pactuada.
- 6.14. Na verdade, é o art. 199, do Código Civil (não o art. 189), o qual positivou hipótese, em última análise, que decorre da teoria da *actio nata*, segundo a qual a fluência da prescrição só se inicia a partir do momento em que o titular do direito violado já possa agir (*actioni non natae non praescribitur*). Logo, resta pendente condição suspensiva ou se o prazo dado ao devedor ainda não venceu, haverá dano desde o momento em que a conduta lesiva se concretizar (data do débito), mas não estará, ainda, correndo o prazo de prescrição, por ainda não se caracterizar a desídia do titular do direito.
- 6.15. Nesse contexto, no caso sob comento, de convênio, em que há a entrega de bens ou valores à gestão de terceiros, que devem, posteriormente, prestar contas da utilização dos recursos recebidos, a pretensão ao ressarcimento de prejuízos ou à restituição de eventual saldo credor, apurados a partir da prestação de contas, não pode, por óbvio, surgir antes mesmo do prazo conferido ao obrigado para prestar as contas.
- 6.16. É certo que a aplicação dos recursos pode ser fiscalizada a qualquer tempo pelo órgão concedente e, se algum ilícito for constatado nesse acompanhamento, já surge a possibilidade de agir e, portanto, a prescrição da reparação do dano. Se o ilícito não foi constatado antes, contudo, há um momento certo para aferição do cumprimento das obrigações do conveniente, que se dá exatamente com a prestação de contas. Logo, enquanto não exaurido o prazo para a aplicação dos recursos e a correspondente prestação de contas, não flui prazo prescricional (CC, art. 199, II).
- 6.17. Essa conclusão não é estranha à jurisprudência do TCU, que, embora construída sob a ótica da pretensão punitiva (até porque vigia o entendimento sobre a imprescritibilidade do débito), já assentava que, no caso de convênios ou instrumentos congêneres, a prescrição se inicia com o exaurimento do prazo previsto para a prestação de contas, conforme demonstram os seguintes

enunciados:

Nos casos de não comprovação da regular aplicação de recursos repassados mediante termos de parceria ou instrumentos similares, a data limite para entrega da prestação de contas final ou a data da efetiva entrega antecipada assinala o marco inicial da contagem do prazo de prescrição da pretensão punitiva do TCU. (Acórdão 6594/2020-2ª Câmara, Rel. Marcos Bemquerer)

Nos casos de não comprovação da regular aplicação de recursos repassados mediante convênios ou instrumentos similares, a data limite para entrega da prestação de contas final assinala o marco inicial da contagem do prazo de prescrição da pretensão punitiva do TCU. (Acórdão 1470/2020-2ª Câmara, Rel. Ana Arraes e Acórdão 2278/2019-1ª Câmara, Rel. Augusto Sherman)

6.18. Portanto, e inclusive no regime do Código Civil, adotado pelo Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, os precedentes acima são observados na definição do termo inicial da prescrição, no caso de recursos transferidos à gestão de terceiros: enquanto perdurar o prazo concedido para que ocorra a aplicação desses recursos e a consequente prestação de contas, não se inicia a fluência da prescrição (CC, art. 199, II), porque não estará caracterizada a inércia do titular do direito.

6.19. No presente caso concreto, houve a entrega da prestação de contas em 16/6/2010 (peça 11, p. 6-7), sendo essa data adotada como marco inicial da prescrição. Como a citação do recorrente foi autorizada em 12/6/2019 (peça 29), não ocorreu a prescrição.

6.20. Considerando a premissa de que as pretensões punitiva e de ressarcimento se submetem ao mesmo regime, conclui-se que, tanto a possibilidade de aplicação de multa, como a condenação ao ressarcimento, não estariam prescritos, caso fossem adotados, para ambos os fins, os parâmetros definidos no Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário.

### **Análise da prescrição pelo regime da Lei 9.873/1999**

6.21. Adotando-se as premissas fixadas na Lei 9.873/1999 ao caso em exame, é preciso considerar os seguintes parâmetros:

#### *a) Termo inicial:*

6.22. A Lei 9.873/1999, art. 1º, parte final, traz previsão expressa a respeito do início do prazo em se tratando de infração de caráter permanente ou continuado. Nesta hipótese, a prescrição começa a correr não da data de cada fato, e sim “do dia em que tiver cessado” a permanência ou a continuidade.

6.23. Na hipótese em exame, como se trata de relação jurídica convencional, há de se ter como termo inicial da prescrição, como já analisado nos itens 5.10 a 5.19 retos, a data da entrega da prestação de contas, que foi 16/6/2010 (peça 11, p. 6-7).

#### *b) Prazo:*

6.24. A Lei 9.873/1999 apresenta um prazo geral, de cinco anos (art. 1º), e um prazo especial, previsto no art. 1º, § 2º, a saber: “quando o fato objeto da ação punitiva da Administração também constituir crime, a prescrição rege-se pelo prazo previsto na lei penal”, ou seja, 12 anos. Porém, não foi constatado ilícito penal no presente caso, portanto será adotado o prazo geral de 5 anos.

#### *c) Interrupções por atos inequívocos de apuração dos fatos:*

6.25. Como é do conhecimento do recorrente, no regime da Lei 9.873/1999, a prescrição se interrompe “por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato” (art. 2º, II), como por

exemplo, sindicâncias, processo administrativo disciplinar, auditorias, ocasião em que são apurados a legalidade dos atos e, constatando irregularidades, desencadeiam as providências ressarcitórias e punitivas cabíveis. Com esse fundamento, de acordo com os documentos constantes dos autos, verificou-se que a prescrição foi interrompida em:

1) em 27/1/2012, por meio do Ofício 668/CGORF/SAD, de mesma data, em que a Suframa se dirige à convenente informando sobre o recebimento da prestação de contas e que identificou a pendência na documentação entregue (peça 12, p. 11-12);

2) em 21/3/2012, por meio do Parecer sobre o Processo 52710.006152/2008-79 que trata do Termo de Parceria 1/2008, o qual conclui pela não apresentação pela concedente dos documentos pendentes relativos à prestação de contas (peça 12, p. 17-22);

3) em 4/6/2012, por meio do Ofício 4606/CGORF/SAD, dirigido ao recorrente, informando sobre a análise realizada na documentação entregue, a qual concluiu por pendências na prestação de contas e fixa prazo para o atendimento (peça 12, p. 27-28);

4) em 31/3/2014, com a Ação de Execução de Título Executivo Extrajudicial relacionada ao Inquérito Civil Público 1.13.000.001673/2010-53 (ICP) instalado pelo Ministério Público Federal e pelo Ministério Público do estado do Amazonas, por conta do não cumprimento, pela Suframa, de nenhuma das cláusulas constantes do TAC 006/07/50 PRODEMAPH, objeto do Termo de Parceria 1/2008 (peça 13, p. 20-42);

5) em 22/7/2014, com a solicitação de auditoria 201118916/01 sobre o Termo de Parceria 1/2008, por parte da Controladoria Regional da União no Amazonas (peça 14, p. 10-11), a qual foi respondida por meio da Nota Informativa 2/2014 – CGORF/Suframa, de 31/7/2014 (peça 14, p. 14-16);

6) em 1/8/2014, com a solicitação de auditoria 201118916/03 sobre o Termo de Parceria 1/2008, por parte da Controladoria Regional da União no Amazonas (peça 14, p. 22), a qual foi respondida por meio da Nota Informativa 3/2014 – CGORF/Suframa, de 20/8/2014 (peça 14, p. 38-40);

7) em 12/9/2014, com a autorização para instauração de TCE referente ao Termo de Parceria 1/2008 (peça 15, p. 12);

8) em 16/1/2015 com o Parecer Técnico de Análise de prestação de contas 2/2015, o qual concluiu, entre outros, que a documentação encaminhada pelo MCPA não atendeu a cláusula sobre prestação de contas do Termo de parceria 1/2008 (peça 17, p. 5-22);

9) em 28/6/2016, com a Nota Técnica 13/2016/CGDER/SAP/SUFRAMA, de mesma data, que se manifestou tecnicamente sobre o Termo de Parceria 1/2008 e concluiu que a documentação encaminhada não foi capaz de comprovar a boa e regular aplicação dos recursos repassados no âmbito da referida avença (peça 19, p. 34-40);

10) em 13/12/2016, com o Relatório de tomada de contas especial – COTCE – Processo 52710.002227/2016-52, de mesma data, que concluiu pelo dano ao erário de responsabilidade da convenente e de seus representantes legais (peça 23, p. 14-47);

11) em 21/2/2019, com o Relatório de Auditoria 170/2019, de mesma data, que concluiu que houve dano ao erário de responsabilidade do convenente e dos seus representantes legais (peça 23, p. 72-75);

12) em 26/3/2019 com a autuação do presente processo de TCE;

*d) Interrupções pela citação dos responsáveis:*

6.26. A prescrição também é interrompida “pela notificação ou citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital”, nos termos do art. 2º, I, da Lei 9.873/1999. E, no regime dessa lei, a interrupção se dá pela citação ou audiência propriamente dita, e não pelo despacho que a ordena. Com esse fundamento, houve a interrupção:

Data da interrupção	Responsável citado	AR ou Resposta
8/10/2019 (peça 41)	Movimento de Cidadania pelas Águas	peça 42
17/6/2019 (peça 33)	Alex Gonçalves dos Santos	peça 36
17/6/2019 (peça 35)	Ricardo Rios Cardoso	peça 37

*e) Interrupção pela decisão condenatória recorrível:*

6.27. A prescrição também se interrompe “pela decisão condenatória recorrível” (art. 2º, III, da Lei 9.873/1999), ocorrida na data do acórdão condenatório que é 17/8/2021 (peça 48).

*f) Da prescrição intercorrente:*

6.28. Nos termos do art. 1º, § 1º, da Lei 9.873/1999, opera-se a prescrição intercorrente se o processo ficar paralisado por mais de três anos, aguardando “julgamento ou despacho”.

6.29. Note-se que há uma correlação entre essa hipótese e as causas de interrupção da prescrição do art. 2º. Com efeito, uma vez interrompida a prescrição por alguma das hipóteses do art. 2º, o processo não pode ficar inativo, sem qualquer inovação processual relevante, por mais de três anos.

6.30. Trata-se de prazo específico, não se aplicando nem o prazo geral de cinco anos nem o prazo especial, da lei penal (§ 2º). A finalidade da prescrição intercorrente, com seu prazo próprio, é a de assegurar a eficiência e celeridade nas apurações administrativas. Seria contrário a essa finalidade a paralisação injustificada do processo por período maior que o triênio estabelecido para a hipótese.

6.31. A extrapolação do prazo de três anos, sem inovação relevante no processo, pode configurar negligência. Por isso, além de se operar a prescrição, deve-se promover a “apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso”.

6.32. Em muitas situações o exame da prescrição intercorrente pode ficar prejudicado nos processos já em tramitação no TCU. Como a ação de ressarcimento era considerada imprescritível, as peças que compõem a tomada de contas especial, elencadas no art. 10 da Instrução Normativa-TCU 71/2012, não contemplam informações pormenorizadas quanto ao andamento do processo na fase interna, o que pode prejudicar a análise de eventual paralisação por mais de três anos.

6.33. Assim, caso o tribunal venha a adotar a sistemática da Lei 9.873/1999 para aferir a prescrição, convém avaliar, oportunamente, a possibilidade de ajustes na IN-TCU 71/2012, para que as tomadas de contas especiais encaminhadas ao tribunal contemplem informações sobre as interrupções ocorridas na fase interna do procedimento (como, por exemplo, declaração do órgão instaurador da TCE, de que o processo não ficou paralisado por mais de três anos, na forma do art. 1º, § 1º, da citada lei).

6.34. Especificamente quanto a esta TCE, observa-se o processo teve andamento regular, não se operando a prescrição intercorrente.

*f) Conclusão:*

6.35. Independentemente da existência de outras causas interruptivas não elencadas acima (citações no âmbito administrativo, tentativas de solução conciliatória etc.), cujo levantamento não se fez necessário, observa-se, pelos eventos indicados, que em nenhum momento transcorreu prazo suficiente para se operar a prescrição (nem mesmo se se considerasse o prazo geral de cinco anos), tomando-se como referência a Lei 9.873/1999, tida pelo STF como norma regente da prescrição da pretensão punitiva pelo TCU.

6.36. Assim, com base na premissa de que somente a ocorrência da prescrição com base nos critérios da Lei 9.873/1999 pode levar a uma proposta de reconhecimento da prescrição no caso concreto, verifica-se a perda do objeto da preliminar suscitada, considerando que, pelo referido fundamento, o prazo extintivo não foi extrapolado.

**7. Se houve a boa e regular aplicação dos recursos recebidos no âmbito do Termo de Parceria 1/2008 (peça 112, p. 27-50 e peças 122, 124, 125 e 126).**

7.1. O recorrente afirma que não pode ser condenado à devolução do valor integral dos recursos, com base nos seguintes argumentos:

a) transcreve, à peça 112, p. 27-28, trecho da obra Curso de Direito Administrativo do Subprocurador Lucas Rocha Furtado, sobre o princípio da verdade material, também citado no acórdão atacado, para que, com base nesse princípio, se reconheça a execução do objeto pactuado no Termo de Parceria 1/2008, pois houve reconhecimento, pela unidade técnica de pelo menos, parte da documentação atinente à prestação de contas;

b) porém, mesmo diante do reconhecimento do envio parcial de documentação que comprova a execução do termo de parceria, conforme consta do acórdão atacado, cujo trecho foi transcrito à peça 29, houve a condenação do recorrente na totalidade dos recursos repassados;

c) transcreve trecho do relatório que compôs o acórdão 10.239/2021-2ª Câmara (peça 112, p. 29-30) onde consta que os responsáveis declinaram do direito de exercer defesa operando-se a revelia, para afirmar que a unidade técnica se desassociou do princípio da verdade material, pois, mesmo sem ter sido apresentadas alegações de defesa, a unidade técnica deveria ter buscado e analisado todos os elementos presentes nos autos que comprovam, ao menos, a escorreita aplicação dos recursos repassados;

d) ao contrário dos fundamentos utilizados para a condenação do recorrente, observa-se, com base no princípio da verdade material, que estão sendo juntados na presente petição, documentos que demonstram a execução das ações do objeto pactuado, estabelecendo-se, assim, o nexo causal entre a execução física e financeira do Termo de Parceria 1/2008, a exemplo de:

d.1) Relatório final apresentado pelo Movimento de Cidadania pela Águas demonstrando a realização de estudos com diretrizes para o cumprimento do disposto no item 8.1 do TAC 006/07 (peça 5, p. 29-40);

d.2) Relatório final apresentado pelo Movimento de Cidadania pela Águas demonstrando a realização de estudos com diretrizes para o cumprimento do disposto no item 5.2 do TAC 006/07 (peça 5, p. 42-56);

d.3) Relatório final apresentado pelo Movimento de Cidadania pela Águas demonstrando a realização de estudos com diretrizes para o cumprimento do disposto no item 7.4 e 7.5 do TAC

006/07 (peça 5, p. 58-63);

d.4) Registro de realização de reunião entre o Movimento de Cidadania pela Águas e a Superintendência da Zona Franca de Manaus para discussão dos conteúdos e estratégias para implementação de itens do TAC 006/07 (peça 5, p. 64-72 e peça 6, p. 1-16);

d.5) Relatório final apresentado pelo Movimento de Cidadania das Águas de projeto “Revitalização e Sustentabilidade dos Igarapés no Distrito Industrial de Manaus.” para atender disposições constantes no TAC 006/07 (peça 6, p. 17-31);

d.6) envio de prestação de contas pelo Movimento de Cidadania pela Águas (peça 11, p. 6-43);

d.7) Relatório de auditoria contábil (peça 11, p. 46-66).

e) mesmo com a limitação de acesso a documentos imprescindíveis para o exercício da ampla defesa e ao contraditório – por omissão e negligência de terceiros, como já delineado, o ora recorrente demonstrará com base nos seguintes documentos constantes dos autos, que, ainda assim, é possível verificar a execução do objeto e execução financeira do Termo de Parceria 1/2008:

e.1) Relatório Contábil (peça 20, p. 3-80 e peça 21, p. 1-72);

e.2) extratos bancários (peça 15, p. 71-73 e peça 15, p. 85-96 e peça 16, p. 1-85);

e.3) relatórios de execução entregues à SUFRAMA e outros documentos que estão sendo carreados aos autos.

f) sobre a afirmação constante do acórdão atacado, de ausência de documentação, tem-se (peça 112, p. 32-34):

Item	Apontamento/Justificativa
a) Relatório Anual de Execução de Atividades;	Em 25.3.2010, foi publicada na seção 3, página 158, do D.O.U, a manifestação da conclusão por parte do MCPA de todos os itens do quais ela era responsável e apontando as pendências relacionadas à JICA e IPAAM (peça 124).
b) Demonstração das Origens e Aplicações de Recursos;	Conforme já assinalado, a documentação fiscal está em posse da empresa AC&L Controladoria e Instituições Bancárias (Caixa Econômica Federal e Banco Santander), fato exaustivamente comprovado, não sendo possível ao recorrente a apresentação. Foi pleiteado a conversão do julgamento em diligência para que o TCU oficie as instituições, a fim de que forneçam os referidos documentos.
c) Demonstrativo Integral da Receita e Despesa Realizadas, assinado por contador registrado no Conselho Regional de Contabilidade – CRC;	Documentação apresentada em 2009, constantes à peça 20, p. 3-80 e peça 21, p. 1-72, devidamente assinados por Alexandre Magno Salomão Dias, CRC-DF 010.497.
d) Cópia dos documentos comprobatórios das receitas e despesas;	Conforme já assinalado, a documentação fiscal está em posse da empresa AC&L Controladoria, fato exaustivamente comprovado. Foi requerida a conversão do julgamento em diligência.



e) Parecer e Relatório de Auditoria Independente acerca da aplicação dos recursos objeto do presente termo de parceria;	Relatório realizado em 2010, pela empresa ANT Controladoria e Contabilidade LTDA, conforme peça 12, p. 62-65.
f) Extratos bancários da conta de aplicação do Banco 356 (Banco Real, incorporado pelo Banco Santander), Agência 1288, C/c 70026696, referentes aos meses de janeiro e fevereiro;	Conforme exaustivamente posto na presente petição, o recorrente diligenciou diversas vezes perante a instituição bancária, contudo, até o presente momento não obteve resposta. Assim, foi pleiteado a conversão do julgamento em diligência para que o TCU officie as instituições, para que forneça os referidos extratos.
g) Extratos bancários da conta de aplicação do Banco 104 (Caixa), Agência 674, C/c 538-0, referentes aos meses de fevereiro a dezembro;	
h) Extratos da execução física e financeira estabelecida no art. 18	Documentação apresentada em 2009, constantes à peça 11, p. 46-64 e peça 20, p. 3-80 e peça 21, p. 1-72, devidamente assinados por Alexandre Magno Salomão Dias, CRC-DF 010.497.

g) observa-se que, mesmo ante as dificuldades enfrentadas pelo MCPA, houve a realização do objeto pactuado e a apresentação da prestação de contas.

h) ao contrário do afirmado no item 12 do acórdão combatido (peça 49, p. 3), sobre dita paralisação do MCPA a partir de agosto/setembro-2009, o que induz a erro, não houve a paralisação, tanto é que houve a entrega dos trabalhos descritos à peça 112, p. 34 justamente nos meses em que Parecer Técnico 2/2015 se apoia em premissa equivocada;

i) o que de fato ocorreu é que se aguardava a aprovação da 2ª fase para aprofundamento dos trabalhos com o aditamento do termo de parceria 1/2008, a qual acabou se concretizando, tendo inclusive os valores empenhados, porém, o empenho foi cancelado, não havendo a liberação dos recursos;

f) não há que se falar em inexecução, porém, em paralisação da 2ª fase do referido termo em decorrência da Suframa, o que impossibilitou a realização de novos trabalhos;

g) com relação à execução física do objeto pactuado no termo de parceria 1/2008, são destacadas as seguintes ações, em síntese:

g.1) o MCPA apresentou o Programa de trabalho que foi a base para o desenvolvimento das atividades, conforme disposto na cláusula 3ª e consistiu de:

- g.1.1) Montagem infraestrutura local;
- g.1.2) Relatório “TAC – situação atual”;
- g.1.3) apresentação plano de ação;
- g.1.4) Relatório de acompanhamento;
- g.1.5) Reuniões Suframa;
- g.1.6) seminário.

g.2) o trabalho foi iniciado imediatamente após o repasse dos valores, sendo que a comunicação entre o MCPA e a Suframa sem mantiveram constantes durante toda a vigência do Termo de Parceria 1/2008, havendo atualizações periódicas da execução do trabalho;

g.3) a execução foi coordenada simultaneamente nas cidades de Manaus (AM) e Brasília (DF) e contou, ainda com apoio da Fundação São Jorge (vide termo de parceria à peça 122), que disponibilizou pessoal técnico, estrutura auxiliar e logística para a realização das reuniões e estudos;

g.4) em 10/4/2009, o MCPA apresentou relatório consolidado do período de dezembro/2008 até março 2009 (peça 5, p. 4-24), onde foram apresentados os dados atualizados de todos os objetivos estabelecidos no termo de ajustamento de conduta, destacando-se aqueles relacionados à peça 112, p. 37-38;

g.5) em 15/7/2009, o MCPA entregou relatório acerca do item 8.1 (peça 5, p. 29-40), abordando e propondo, naquela oportunidade, os seguintes temas: i) preservação dos igarapés; ii) preservação das matas; iii) lixo no lixo; iv) queimadas; v) animais silvestres; e vi) patrimônio público; no referido item está abrangido o planejamento das ações de marketing de vinculação em via pública, rádio, televisão, entre outros;

g.6) destaca-se a camiseta, cuja imagem se encontra à peça 112, p. 40, a qual foi produzida pelo MCPA para ser utilizada pela equipe técnica com o objetivos de dar publicidade da parceria entre a convenente e a Suframa;

g.7) em 29/7/2009, o MCPA entregou à Suframa o relatório final de situação e plano de ação para o item 5.2 do TAC, conforme descrito à peça 112, p. 40 (fls. 241 a 255 dos autos do processo originário);

g.8) nesse relatório, conforme trecho transcrito à peça 112, p. 41, foi informado sobre a falta de informações e materiais para o estudo do referido item (“produção de planta de situação/localização e urbanística da área total do empreendimento legendada e ilustrada...”), situação totalmente diferente do que se previra inicialmente, sendo necessária uma revisão completa no cronograma de execução, razão pela qual o MCPA apresentou plano de ação para a conclusão do projeto, apresentando ainda a equipe e o custo necessário para tal (peça 5, p. 54-56);

g.9) no que diz respeito ao item 5.3.2: “realizar curso de gestão ambiental, contemplando dentre outro, o tema resíduos sólido e efluentes industriais”, tem como público-alvo as empresas instaladas no Distrito Industrial, objetivando capacitar gestores ambientais das aludias empresas”, o trabalho foi entregue pelo MCPA nos termos do relatório final acostado aos autos à peça 8, p. 13-21, restando demonstrado o seu cumprimento;

g.10) em 3/8/2009 o MCPA apresentou o relatório relacionado ao item 7.5 (realização de 2 eventos sobre direitos difusos e coletivos (peça 5, p. 58-63), dispondo sobre soluções para os eventos e demais ações, concluindo-se que a melhor estratégia seria a realização de workshops; foram apresentados os custos necessários para a sua realização, considerando o período, coordenação, local e produção do evento;

g.11) o item 4.3.1 estava no escopo de trabalho do projeto desenvolvido pela Japan International Cooperation Agency – JICA (fls. 127/132; fls. 354); o MCPA enviou comunicação para saber como estava sendo realizado o trabalho e qual o seu andamento (peça 8, p. 59-60), mas não obteve resposta;

g.12) as memórias de reunião relacionadas aos itens 7.3, 7.4 (a,b,e), 7.5 e 8.1 do TAC se encontram à peça 5, p. 64-72 e peça 6, p. 1-17 e o projeto de revitalização e sustentabilidade dos igarapés no distrito industrial de Manaus/AM à peça 6, p. 18-31;

g.13) relatório sobre os igarapés apresentou todos os problemas relacionados à revitalização e sustentabilidade dos Igarapés, além de trazer os objetivos, metodologias, dinâmica e custos a serem alcançados pelo projeto, bem como apresentou todos os custos necessários para sua realização (peça 6, p. 30);

g.14) em 6/8/2009, o conveniente entregou à SUFRAMA o relatório final do item 7.4 "Patrocinar o Projeto de Educação Ambiental constante de campanha de preservação dos Igarapés de Manaus" (peça 6, p. 33-42), no qual constam todas as informações necessárias para a realização do objeto ali previsto (análise da situação, diagnóstico, estratégia de ação, criação, formação técnica e materiais a serem desenvolvidos);

g.15) os itens 4.3.2, 5.3, 6.1 e 9.1 eram de responsabilidade do Instituto de Proteção Ambiental do Amazonas – IPAAN, o qual, mesmo instado pelo MCPA se manteve inerte (peça 8, p. 41, p. 55-58);

g.16) em 20/8/2009, o conveniente apresentou o relatório final relacionado ao item 7.2 – “produção de 3 edições de 1000 volumes cada, da coletânea de legislação ambiental brasileira...”, e 7.3 – “patrocinar 6 edições da Hiléia – Revista de Direito Ambiental...” (peça 6, p. 53-64 e peça 7, p. 1-10); o citado relatório contém estudo apresentado a análise da situação, o diagnóstico, estratégia de ação, criação, formação técnica e materiais que deveriam ser desenvolvidos;

g.16.1) na ocasião, agosto/2009, foram realizados contatos com a Universidade Estadual do Amazonas, os quais perduraram até janeiro de 2010 (peça 126);

g.16.2) o patrocínio referente ao item 7.2 não obteve êxito em decorrência da falta de liberação de recursos por parte da Suframa, não podendo ser imputada a responsabilidade em face do MCPA ou do recorrente;

g.16.3) tanto é que a prova gráfica foi devidamente confeccionada, bem como orçamentos para impressão, conforme peça 126, p. 19-26;

g.16.4) em relação aos itens em questão, houve questionamento do Ministério Público (peça 7, p. 20-21), o qual resultou por parte da SUFRAMA na nota técnica contida à peça 7, p. 22-24 que validou o estudo da conveniente;

g.17) apesar de todos o serviço e trabalho já entregue, em dezembro/2009, foi solicitada manifestação da conveniente sobre a possível mudança do plano de trabalho já executado durante todo o ano, fazendo com que o trabalho fosse reformulado (peça 7, p. 58), de maneira abrupta e não considerando um novo aporte financeiro;

g.17.1) conforme imagem do ofício 2171/2010 – CGORF/SAD, de 22/3/2020, à peça 112, p. 45, a Suframa se manifestou sobre possível formalização de termo aditivo para a realização da 2ª fase, mediante o envio, pela conveniente, de novo plano de trabalho, o qual foi encaminhado em abril de 2010, com o valor de R\$ 5.700.000,00;

g.17.2) resta claro que o projeto não deveria ter custado R\$ 1.200.000,00, mas R\$ 5.700.000,00, conforme reconheceu o Parecer Técnico de 6/4/2010 (peça 9, p. 18-21), cuja imagem foi reproduzida à peça 112, p. 46, tendo sido feito, inclusive, o empenho do valor de R\$ 4.500.000,00,

posteriormente anulado, de forma contraditória;

g.18) a prestação de contas foi entregue em junho/2010 (fls. 601) com toda a documentação financeira do exercício de 2009 e documentos complementares pertinentes ao objeto do termo de parceria sob comento, concluindo-se pelo seu cumprimento, não sendo possível imputar débito ao MCPA ou aos seus dirigentes, sob pena de enriquecimento sem causa do erário;

h) com relação à execução financeira do objeto pactuado no termo de parceria 1/2008, conclui-se que os recursos forma aplicados inteiramente na real execução do projeto, haja vista que:

h.1) foi possível classificar os gastos realizados no ano de 2009, considerando o planejamento inicial constante no plano de trabalho, firmado entre o MCPA e a SUFRAMA;

h.2) foram extraídos os dados e movimentos bancários de todos os meses (peça 125); os dados já estavam instruídos, sem a devida classificação nos autos, estes compõem o relatório analítico de contas, fornecido pela AC&L Controladoria em 16/6/2010;

h.3) como já exhaustivamente assinalado, após diversas diligências, não foi possível lograr êxito na recuperação dos documentos fiscais originais, sendo necessário a categorização apenas pelo relatório já citado, de 16/6/2010;

h.4) conforme tabela transcrita à peça 112, p. 47-49, seguem as movimentações consolidadas de todos os fornecedores contratados e suas respectivas aplicações nas etapas do projeto;

h.5) apresenta-se ainda à peça 112, p. 50, de maneira consolidada, a porcentagem categorizada por etapa da aplicação dos recursos;

i) caso não se entenda pela execução física e financeira, deve o TCU, por meio da sua unidade técnica quantificar o montante que supostamente não fora executado para que não haja a penalização desproporcional e indevida do ora recorrente.

### Análise

7.2. Não assiste razão ao recorrente. Verifica-se, dos argumentos recursais, que não inovou em relação aos apresentados em sede de embargos declaratórios, os quais, embora utilizados em espécie recursal indevida, foram analisados e rechaçados.

7.3. Não procede a afirmação de que houve o reconhecimento do envio de documentação que comprova a realização do termo de parceria. Embora o recorrente insista em afirmar ser possível verificar a execução do objeto, com base nos documentos juntados na presente fase recursal, em conjunto com o demais, já constantes dos autos, não há como reconhecer a referida execução, ainda que parcial, como será demonstrado.

7.4 Toda a documentação entregue pelo recorrente, dita acerca do Termo de Parceria 1/2008, foi analisada pela Coordenação Geral de Desenvolvimento Regional da Suframa, na Nota Técnica 013/2016-CGDER/SAP/Suframa, de 26/6/2016, que assim se manifestou:

a) foram enviados pelo recorrente para a Suframa, em 6/6/2016, documentos supostamente referentes à prestação de contas dos exercícios de 2008 e 2009, relativos ao Termo de Parceria 1/2008, ocasião em que o então gestor da conveniente informou que, em momento futuro, enviaria novos documentos;

b) os documentos enviados, em conjunto com os que já constavam no processo, são os

seguintes (peça 19, p. 37):

- Cópia de carta enviada à Suframa em 2010;
- Print do site do Ministério da Justiça, texto: Prazo para prestação de contas;
- Cópia do Texto “A importância das OSCIP na Administração Pública”
- Print do site do SEBRAE, texto: Prestação de Contas Anual da OSCIP
- Artigo acadêmico: “Uma proposta de modelo de gestão contábil, aplicável nas entidades Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs);
- Documento “Correspondência Contador Responsável pelos Documentos;
- Balanço Patrimonial, Demonstração Resultados, Demonstração Mutações Patrimônio Líquido 2008;
- Balanço Patrimonial, Demonstração Resultados, Demonstração Mutações Patrimônio Líquido 2009;
- Balancete Analítico 2009;
- Razão Analítico Individual 2009.

c) sobre o descritivo do Razão Analítico Individual 2009 apresentado (peça 19, p. 38):

c.1) não contempla o rastreamento da procedência dos recursos movimentados no exercício, nem detalha a destinação em grande parte dos itens, haja vista a utilização de descrição genérica – PAGTO DIVERSOS;

c.2) não demonstra a movimentação dos recursos na perspectiva específica da execução do objeto de parceria (1/2008) e não apresenta a especificação das origens dos recursos aplicados;

c.3) não está devidamente respaldado por documentos que comprovem sua realização, nem seu nexo de causalidade com a execução das ações previstas no termo de Parceria 1/2008;

c.4) a ausência de assinatura e/ou outro meio de identificação compromete a presunção de sua legitimidade;

c.5) não permite evidenciar o montante de recursos aplicados, em comparação com o previsto no plano de trabalho;

c.6) não permite deduzir o percentual de aplicação dos recursos, em relação ao programado no plano de trabalho;

d) transcreve o art. 12, do Decreto 3.100/1999, o qual estabelece os documentos necessários para a prestação de contas dos termos de parceria, concluindo restar evidenciado que os documentos enviados pelo recorrente são incapazes de descaracterizar a ocorrência do dano ao erário, portanto, são sem utilidade, uma vez que não permitem o estabelecimento de nexo com o Termo de Parceria 1/2008;

e) conclui pela não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos no âmbito do Termo de Parceria 1/2008.

7.5. Como se pode observar, foram entregues documentos referentes apenas aos exercícios de 2008 e 2009, os quais foram considerados inservíveis pela Suframa para efeito de prestação de contas.

7.6. Considerando que o Termo de Parceria teve vigência até 22/12/2011, em relação ao exercício de 2010 e 2011, a documentação da prestação de contas não foi entregue pelo recorrente.

7.7. A jurisprudência desta Corte de Contas é pacífica no posicionamento de que a boa e regular aplicação dos recursos públicos transferidos mediante convênio e outros instrumentos congêneres evidencia-se mediante a execução física e a execução financeira da avença, acompanhada do nexo de causalidade entre uma e outra (Acórdãos 3223/2017-2ª Câmara, rel. Marcos Bemquerer, 1276/2015-Plenário, Rel. José Múcio e 1189/2008-1ª Câmara, rel. Valmir Campelo).

7.8. No caso, ratifica-se que a documentação encaminhada é insuficiente para comprovar a execução física, ainda que parcial, uma vez que veio desacompanhada de documentos comprobatórios de sua realização, vinculada ao plano de trabalho. Também não há como atestar a execução física, pela impossibilidade de vínculo entre os recursos repassados e os gastos ditos efetuados com o objeto do termo de parceria.

7.9. Não procede a afirmação do recorrente quanto aos relatórios, extratos e outros documentos assinalados na alínea “d” e “g” do subitem 7.1 retro, ditos como evidência de execução: a uma, porque não há como comprovar que essas produções foram pagas com recursos do termo de parceria; a duas porque a simples realização do objeto, ainda que comprovada (o que não ocorreu), não é suficiente para garantir a regularidade das contas, sendo essencial o nexo de causalidade entre os recursos federais transferidos e o objeto conveniado, o que também não ocorreu (Acórdão 1189/2008-1ª Câmara, rel. Valmir Campelo).

7.10. Além disso, compulsando os autos, identificou-se cópia da Ação de Execução de Título Extrajudicial, no âmbito do Inquérito Civil 1.13.000.001673/2010-53, de autoria conjunta do Ministério Público Federal e do Ministério Público do Estado do Amazonas, documento cujo conteúdo evidencia, a partir dos trechos transcritos a seguir, o não cumprimento da principal finalidade para a qual foi firmado o termo de Parceria 1/2008, qual seja, a execução das ações vinculadas ao Termo de Ajustamento de Conduta 006/07/50º PRODEMAPH (peça 13, p. 26):

Em 2010, após constatar que, passada a data limite imposta para o cumprimento do Termo de Ajustamento de Conduta, **não houve o cumprimento integral de nenhuma das cláusulas firmadas**, foi a documentação remetida ao Ministério Público Federal

Mesmo depois da realização de inúmeras reuniões, com os ajustantes, e apresentação de proposta de um Termo de Ajustamento de Conduta Ambiental Conjunto, **não lograram**, o Ministério Público Federal e o Ministério Público do Estado do Amazonas, **êxito na obtenção de novo compromisso por parte da SUFRAMA e do IPAAM, tampouco do cumprimento das medidas já avençadas no TAC objeto desta Ação de Execução que agora se ajuíza.**

7.11. Diversamente do que afirma o recorrente, a unidade técnica, depois de constatada a revelia do responsável, deu seguimento ao processo, examinando os elementos constantes dos autos, em conformidade com o princípio da verdade material, como evidenciado no item 24 da instrução à peça 44, p. 8, transcrito a seguir:

24. Mesmo as alegações de defesa não sendo apresentadas, considerando o princípio da verdade real que rege esta Corte, procurou-se buscar, em manifestações dos responsáveis na fase interna desta Tomada de Contas Especial, se havia algum argumento que pudesse ser aproveitado a seu favor. Nesse caso, verifica-se que Alex Gonçalves dos Santos - CPF: 087.854.496-87 (Diretor Presidente, gestão: a partir de 02/2/2003) e Ricardo Rios Cardoso - CPF 001.635.201-78 (Diretor, gestão: a partir de 25/7/2005), e a entidade Movimento de Cidadania Pelas Águas (CNPJ

05.572.190/0001-35) eram os responsáveis pela gestão e execução dos recursos federais recebidos por meio do Termo de Parceria 01/2008, registro Siafi 638.143, tendo o prazo final para apresentação da prestação de contas expirado em 20/2/2012, indicando que de fato a vigência e a data da prestação de contas do ajuste abrangeram as gestões dos responsáveis retro mencionados.

7.12. Ressalta-se que o débito imputado ao recorrente teve por pressuposto a ausência de documentação apta ao estabelecimento donexo causal entre as possíveis despesas com os recursos recebidos e a formação de juízo quanto à regular execução físico-financeira do objeto do Termo de Parceria 1/2008, o que ensejou a impugnação total do valor pactuado, inexistindo, nesse caso, enriquecimento ilícito da União, em relação ao ato de exigir do responsável a devolução dos recursos.

7.13. Com relação aos dados, movimentos e tabelas referidos pelo recorrente na alínea “h”, do subitem 7.1 retro, que comprovariam a execução financeira do objeto do termo de parceria sob comento, verifica-se que também são insuficientes para tal, pois a relação de fornecedores e valores gastos à peça 112, p. 47-49, relativos ao exercício de 2009, e relacionados mês a mês (peça 125), não vem acompanhada de notas fiscais, recibos, entre outros, que possibilitem a comprovação dos gastos com o valores repassados.

7.14. Isso porque para comprovar a boa e regular aplicação de recursos públicos transferidos por força de convênios celebrados com a União, ratifica-se, senão basta a simples apresentação da prestação de contas do ajuste. É imprescindível que o responsável evidencie, por meio de documentos idôneos, que o objeto do convênio foi efetivamente executado com os valores recebidos e conforme o acordado. Tal evidenciação só se dá mediante inequívoca comprovação da existência de nexode causalidade entre a fonte de receita e os gastos para consecução do objeto do ajuste. 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 o plano de trabalho, os normativos legais e regulamentares vigentes (Acórdão 6098/2017-TCU-Primeira Câmara, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, constante da "Jurisprudência Seleccionada").

7.15. No que se refere à solicitação para que a unidade técnica quantifique o montante não executado, registra-se que, diante da não apresentação, pelo recorrente, a quem cabe o ônus da prova, da documentação necessária ao devido exame da prestação de contas do ajuste, em especial do ponto de vista do nexode entre os recursos recebidos e as despesas efetivamente incorridas, se impõe a devolução integral dos recursos recebidos.

7.16. Assim, tendo em vista que o recorrente não logrou comprovar a execução física e financeira do objeto do termo de parceria 1/2008, nem o alcance da sua finalidade, não foi possível atestar a regularidade da prestação de contas dos recursos federais repassados, se constituindo o débito no valor integral, que deve ser ressarcido.

## **8. Se as presentes contas devem ser consideradas iliquidáveis (peça 112, p. 51-54).**

8.1. O recorrente afirma que suas contas deverão ser trancadas ante sua iliquidez, com base nos seguintes argumentos:

a) todos os documentos que estavam ao seu alcance contam dos autos, porém, os documentos fiscais ficaram arquivados na Empresa ACL Controladoria, responsável pela contabilidade do Movimento de Cidadania pela Águas;

b) caso o TCU não considere a documentação apresentada pelo recorrente nos presentes

autos suficiente para o afastamento total do débito, deverá haver a quantificação de eventual débito em decorrência de suposta de inexecução parcial do objeto do termo de parceria, o que se aventa a título meramente hipotético;

c) se essa quantificação não for possível de ser procedida pelo TCU por meio da sua unidade técnica, e, ainda, não for realizada a diligência solicitada, as contas do recorrente devem ser consideradas iliquidáveis e, por via de consequência, haver o respectivo trancamento, uma vez que a Lei 8.443/1992, prevê em seu artigo 20, conforme transcrito à peça 112, p. 51, a possibilidade de as contas serem consideradas iliquidáveis; quando for materialmente impossível o se julgamento de mérito;

d) artigo 21 da Lei 8.443/1992, transcrito à peça 112, p. 52, por sua vez, dispõe que, em decorrência da iliquidez das contas haverá a determinação do seu trancamento;

e) o caso dos autos se amolda aos citados dispositivos da Lei orgânica do TCU, considerando que:

e.1) conforme a Cláusula Sexta do Termo de Parceria, transcrito à peça 112, p. 52, os documentos relativos à prestação de contas ficariam arquivados pelo prazo de 5 anos;

e.2) como o referido prazo já foi ultrapassado, o recorrente, por motivos comprovadamente alheios à vontade do recorrente, não tem mais acesso aos documentos da prestação de contas que ficaram em posse da empresa de contabilidade, devendo as contas serem consideradas iliquidáveis, haja vista a impossibilidade do julgamento de mérito.

### Análise

8.2. Não assiste razão ao recorrente, tendo em vista a falta de elementos que possibilitem o trancamento das presentes contas. O art. 20 da Lei 8.443/1992 estabelece a condição para que as contas sejam consideradas iliquidáveis:

Art. 20. As contas serão consideradas iliquidáveis quando caso fortuito ou de força maior, comprovadamente alheio à vontade do responsável, tornar materialmente impossível o julgamento de mérito a que se refere o art. 16 desta Lei.

8.3. Ora, só há contas iliquidáveis diante de fatos alheios à vontade do gestor. Se ele não cumpriu a obrigação de prestar contas na época apropriadas, ou, quando o faz, não apresenta toda a documentação necessária, não pode atribuir responsabilidade a outros para se eximir dos compromissos que assumiu ao assinar a avença (Acórdãos 1499/2018-Plenário, rel. Augusto Nardes, 848/2007-1ª Câmara, Rel. Valmir Campelo e 3845/2009-1ª Câmara, Rel. Walton Alencar Rodrigues).

8.3. No presente caso, nem existe caso fortuito ou de força maior comprovadamente alheio à vontade do responsável, nem qualquer outro empecilho que torne materialmente impossível o julgamento de mérito das presentes contas.

8.4. Como já enfatizado no item 5.3 retro, a terceirização à empresa de contabilidade de efetuar a prestação de contas foi opção dos responsáveis que manifestaram sua vontade nesse sentido assumindo o risco e as consequências dele decorrentes. Dessa forma, não há que se falar em fato alheio à vontade do recorrente.

8.5. Além disso, ratifica-se que esse fato não afasta responsabilidade do recorrente, pois o ônus de evidenciar o regular emprego da integralidade dos recursos públicos compete aos

responsáveis, por meio de documentação consistente, nos termos pactuados, apta a demonstrar cabalmente os gastos efetuados na execução do objeto ajustado, o que não ocorreu.

8.6. No tocante à quantificação do débito, inexistente dúvida, uma vez que não houve a comprovação física nem financeira do Termo de Parceria 1/2008, se constituindo, dessa forma, o débito no valor integral repassado que deve ser restituído aos cofres públicos.

8.7. Assim, não há como considerar as contas iliquidáveis uma vez que inexistem fatos alheios à vontade do recorrente, porém, tão somente, a não apresentação de toda a documentação necessária à comprovação da boa e regular aplicação dos recursos recebidos.

## **CONCLUSÃO**

9. Das análises anteriores, conclui-se que:

a) considerando que o ônus de comprovar a boa e regular aplicação dos recursos repassados é do recorrente, em virtude da obrigação legal de prestação de contas, conclui-se que não houve ferimentos aos princípios ampla defesa e do contraditório por parte do TCU;

b) não ocorreu a prescrição;

c) tendo em vista que o recorrente não logrou comprovar a execução física e financeira do objeto do termo de parceria 1/2008, nem o alcance da sua finalidade, não foi possível atestar a regularidade da prestação de contas dos recursos federais repassados, se constituindo o débito no valor integral, que deve ser ressarcido;

d) não há como considerar as contas iliquidáveis uma vez que inexistem fatos alheios à vontade do recorrente, porém, tão somente, a não apresentação de toda a documentação necessária à comprovação da boa e regular aplicação dos recursos recebidos.

9.1. Registre-se, por fim, que o recorrente requer a realização de sustentação oral por ocasião do julgamento (peça 134, p. 56), cabendo o seu deferimento nos termos do art. 168 do RI/TCU. A notificação da parte acerca do deferimento de seu pedido deve ser realizada por meio da publicação das pautas das sessões na imprensa oficial ou portal do Tribunal na internet e em excerto do Boletim do Tribunal de Contas da União, nos termos do art. 3º da Portaria TCU 239/2000 c/c art. 141, § 4º, do RITCU.

## **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

10. Ante o exposto, com fundamento nos artigos 32, inciso I; e 33, da Lei 8.443/1992, submetem-se os autos à consideração superior, com posterior encaminhamento ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União e ao Gabinete do Relator, propondo:

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

b) deferir o pedido de sustentação oral do recorrente Alex Gonçalves dos Santos (peça 134, p. 56), nos termos do artigo 168 do Regimento Interno, devendo a notificação ser feita conforme estabelecido no artigo 3º da Portaria TCU 239/2000, c/c artigo 141, § 4º, do Regimento Interno;

c) comunicar a deliberação que vier a ser proferida por esta Corte ao recorrente, à Superintendência da Zona Franca de Manaus (Sufrema) e à Procuradoria da República no Estado do Amazonas.



TCU / Secretaria de Recursos / 1ª Diretoria, em 6 de junho de 2022.

*[assinado eletronicamente]*

Mônica Maria Torquato Villar

AUFC – mat. 6468-8