VOTO

Trata-se de recurso de reconsideração interposto por Alex Gonçalves dos Santos, ex-diretor da Oscip Movimento de Cidadania pelas Águas (MCPA), contra o Acórdão 9.229/2020-2ª Câmara, de relatoria do Ministro Raimundo Carreiro, por intermédio do qual este Tribunal julgou irregulares suas contas, condenou-lhe ao pagamento do débito, em solidariedade com os demais responsáveis, e aplicou-lhe a multa prevista no art. 57, da Lei 8.443/1992. O acórdão ora recorrido foi reafirmado pelo Acórdão 10.239/2021-2ª Câmara, que julgou embargos de declaração opostos pelo mesmo recorrente.

2. O ex-gestor foi apenado em tomada de contas especial instaurada pela Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa), em desfavor do Movimento de Cidadania Pelas Águas (MCPA) e de seus diretores à época, Alex Gonçalves dos Santos e Ricardo Rios Cardoso, em razão da não comprovação da regular aplicação dos recursos repassados àquela entidade por intermédio do Termo de Parceria 1/2008, cujo objeto era *"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"*.

3. Preliminarmente, ratifico meu despacho pelo conhecimento da presente peça recursal como recurso de reconsideração porquanto atendidos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 32, inciso I, e 33 da Lei nº 8.443/1992 (peça 136).

4. No tocante ao mérito, a então Secretaria de Recursos (Serur), em análise sobre a matéria (peças 145 a 147), contou com a anuência do Ministério Público junto ao TCU (peça 149) e propôs a rejeição das razões recursais, com a manutenção da deliberação original.

5. Tendo em vista a aprovação da Resolução-TCU 344, de 11 de outubro de 2022, pelo Plenário do TCU, a qual trouxe novas diretrizes relativas à regulamentação da prescrição para o exercício das pretensões punitiva e de ressarcimento, determinei o retorno dos autos à Secretaria de Recursos, especificamente, para a análise da incidência da prescrição ressarcitória de acordo com os parâmetros fixados pelo novel normativo.

6. A então Serur, em seu novo pronunciamento às peças 154 e 155, concluiu pela não ocorrência das prescrições, posicionamento que foi corroborado pelo MPTCU (peça 156).

7. Feito breve resumo do processo, passo a decidir.

8. De antemão, informo que estou de acordo com o posicionamento uniforme da unidade recursal e do douto **Parquet**, cujos fundamentos incorporo às minhas razões de decidir, sem prejuízo das considerações a seguir.

9. O recorrente não trouxe elementos capazes de provocar a reforma do acórdão adversado. Em síntese, apresenta os seguintes argumentos:

a) em preliminar:

a.1) prejuízo ao contraditório e ampla defesa, de maneira que requer que esta Corte de Contas encaminhe ofícios às instituições bancárias e ao Conselho Regional de Contabilidade com vistas à obtenção dos documentos referentes à prestação de contas;

a.2) ocorrência das prescrições punitiva e de ressarcimento ao erário;

b) no mérito:

b.1) regularidade da aplicação dos recursos recebidos, com a comprovação da execução do objeto pactuado e da correta aplicação financeira dos valores;

b.2) iliquidez das contas.

10. No que se refere à alegação de que houve prejuízo ao contraditório e à ampla defesa, em razão da dificuldade na obtenção dos documentos adicionais para prestação de contas, e à solicitação

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72818832.

para que esta Corte de Contas encaminhe ofícios às instituições bancárias e ao Conselho Regional de Contabilidade com vistas à obtenção dos documentos referentes à prestação de contas, tais argumentos não devem prosperar.

11. Quanto à possível afronta aos princípios do contraditório e à ampla defesa, concordo com a análise da auditora da Serur (peça 145), cujo trecho abaixo transcrevo:

"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 demostrado 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."

12. Ressalto que, desde o ano de 2012, o órgão repassador (Suframa) já havia solicitado à Oscip Movimento de Cidadania pelas Águas e a seus responsáveis a comprovação da regular aplicação dos recursos repassados, por meio do Ofício 4606/CGORF/SAD, de 4/6/2012, o qual informou sobre pendências nos documentos da prestação de contas e fixou prazo para o devido saneamento (peça 12, p.27-28).

13. Além disso, no âmbito desta Corte, o recorrente também teve a oportunidade de comprovar a regular aplicação dos valores repassados após a instrução inicial da Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial (peça 27), uma vez que foi devidamente citado às peças 33 e 36. Contudo, permaneceu silente naquela oportunidade.

14. Por essas razões, não há que se falar em prejuízo aos princípios do contraditório e da ampla defesa.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72818832.

15. Quanto à solicitação para que o TCU faça diligências às instituições bancárias e ao Conselho Regional de Contabilidade, com vistas à obtenção dos documentos referentes à prestação de contas, trago a seguir jurisprudência pacífica deste Tribunal, que refuta essa possibilidade:

"Não cabe ao TCU, a pedido do responsável, realizar diligências para obtenção de provas adicionais às que se encontram no processo. Eventuais dificuldades do responsável na obtenção dos documentos necessários à prestação de contas dos recursos geridos, inclusive as derivadas de ordem política, se não resolvidas administrativamente, devem ser por ele levadas ao conhecimento do Poder Judiciário por meio de ação própria, uma vez que a responsabilidade pela comprovação da boa e regular aplicação dos recursos públicos é pessoal." (Acórdão 352/2017-1ª Câmara, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler)

"Não cabe ao TCU oficiar a outros órgãos públicos para obter documentos por eles apreendidos, sendo ônus do responsável apresentar ao Tribunal, quando exigido, a documentação comprobatória da boa aplicação dos recursos." (Acórdão 3.632/2016-2ª Câmara, de relatoria do Ministro Raimundo Carreiro)

16. No que se refere à alegação da ocorrência das prescrições punitiva e de ressarcimento ao erário, acolho o posicionamento uniforme da unidade técnica e do douto *Parquet* no sentido da não ocorrência (peças 154 a 156), nos termos da instrução técnica (peça 154), a qual está transcrita no subitem 4 do relatório que antecede este voto.

17. No que concerne ao argumento da regular aplicação dos recursos recebidos, com a comprovação da execução do objeto pactuado e da correta aplicação financeira, este também não tem o condão de alterar o *decisum* recorrido.

18. Tal alegação já havia sido tratada no voto condutor do Acórdão 10.239/2021-2ª Câmara, que julgou os embargos declaratórios trazidos pelo mesmo recorrente, conforme os trechos a seguir:

"(...) 9. Conforme bem observado pela unidade técnica, o Voto Condutor da decisão embargada explicitou que os responsáveis, inclusive o Sr. Alex Gonçalves dos Santos, ora embargante, foram citados em razão da não apresentação da documentação exigida para a prestação de contas do ajuste, em inobservância do Decreto 3.100/99 e de cláusulas do Termo de Parceria (item 4 do Voto). A título meramemente exemplificativo, deixaram de ser apresentados extratos bancários, extratos de execução física e financeira, documentos comprobatórios de receitas e despesas, além de parecer e relatório de auditoria independente acerca da aplicação dos recursos objeto do termo de parceria.

10. A ausência da documentação em questão impediu o estabelecimento do nexo causal entre as possíveis despesas com os recursos recebidos e a formação do juízo quanto à regular execução físico-financeira do objeto do Termo de Parceria 01/2008, ensejando a impugnação total do valor pactuado (item 5 do Voto Condutor do Acórdão 9.229/2020-2ª Câmara, ora embargado).

11. Além disso, restaram consignados no Voto trechos do Parecer Técnico de Análise de Prestação de Contas nº 2/2015 que sinalizaram o não cumprimento das medidas estabelecidas no Termo de Ajustamento de Conduta, as quais deveriam ter sido executadas no âmbito do Termo de Parceria (item 11 do Voto Condutor da decisão embargada)."

19. Já nessa fase recursal, o recorrente novamente não trouxe documentos capazes de demonstrar inequivocamente a regular aplicação dos recursos repassados por intermédio do ajuste sob análise. Dessa forma, com a documentação acostada aos autos, não foi possível demonstrar que o objeto do Termo de Parceria foi corretamente executado e que houve nexo de causalidade entre os recursos repassados pelo órgão concedente e os gastos para a suposta realização dos cursos.

20. De acordo com as condições acima, vejo que o Senhor Alex Gonçalves dos Santos afrontou jurisprudência pacífica desta Corte de Contas no sentido de:

"Para comprovar a boa e regular aplicação de recursos públicos transferidos por força de convênios celebrados com a União, não basta a simples apresentação da prestação de contas do

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72818832.

ajuste. É imprescindível que o responsável evidencie, por meio de documentos idôneos, que o objeto do convênio foi efetivamente executado com os valores recebidos. Tal evidenciação só se dá mediante inequívoca comprovação da existência de nexo de 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 os normativos legais e regulamentares vigentes." (Acórdão 6.098/2017-1ª Câmara, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler)

"Para a comprovação da regular aplicação de recursos federais recebidos mediante convênio ou instrumento congênere, não basta a demonstração de que o objeto pactuado foi executado, mas que foi realizado com as verbas transferidas para esse fim." (Acórdão 8.448/2021-2ª Câmara, de minha relatoria)

"É inerente ao regime de prestação de contas previsto no art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal o dever de o responsável pelo convênio demonstrar o nexo causal entre os recursos por ele geridos e os documentos de despesas referentes à execução, tais como notas de empenho, ordens bancárias, cheques, recibos ou notas fiscais e extratos bancários, a confirmar o custeio, com recursos da União, dos bens produzidos e dos serviços realizados no ajuste." (Acórdão 7.200/2018-2ª Câmara, de relatoria do Ministro Substituto Marcos Bemquerer)

"É dever do gestor público trazer elementos probatórios consistentes, coerentes e suficientes, que demonstrem, de forma inequívoca, o bom e correto emprego das verbas geridas, de acordo com as normas pertinentes" (v.g. Acórdãos 2.435/2015-Plenário, de relatoria da Ministra Ana Arraes, e 1.577/2014-2ª Câmara, de relatoria do Ministro Substituto André Luís de Carvalho).

21. Por fim, no que diz respeito à alegação de que estas contas devem ser julgadas iliquidáveis, não tenho reparos a fazer na análise da unidade técnica, **in verbis**:

"*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 8.43/1992 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).

8.4. 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.

8.5. 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."

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 7 de março de 2023.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Relator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 72818832.