

## VOTO

Em julgamento, recurso de reconsideração interposto por Luiz Enok Gomes da Silva (peça 144), Diretor Executivo da Fundação João Américo (FJA) à época dos fatos, contra o Acórdão 2.694/2020-TCU-Plenário. Por meio dessa decisão, o Tribunal julgou irregulares as suas contas, condenando-o em débito e aplicando-lhe multa em razão de irregularidades verificadas na gestão de convênio firmado entre a Universidade Federal da Paraíba (UFPB) e a FJA.

2. O débito decorreu da não apresentação da documentação comprobatória das despesas realizadas e da destinação de recursos a finalidades estranhas ao objeto conveniado.

3. Nesta oportunidade, o recorrente busca impugnar a decisão desta Corte aduzindo, em síntese, a regularidade de sua conduta, a responsabilidade do seu sucessor pelas falhas na prestação de contas, sua absolvição em processos semelhantes no âmbito do TCU, presunção de má-fé do gestor adotada pela auditoria realizada no convênio, negativa de acesso a documentos necessários ao processo administrativo para esclarecimento dos fatos, entre outros, conforme mais bem exposto no relatório precedente.

4. Embora a matéria não tenha sido contemplada no pedido, a Secretaria de Recursos manifesta-se pela não ocorrência das prescrições ressarcitória e punitiva, seja considerando os parâmetros da Lei 9.873/1999 ou os do Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário.

5. Em face disso, e após examinar as razões recursais, propõe o conhecimento e o não provimento do apelo recursal, no que é acompanhada pelo Ministério Público junto ao TCU.

6. Feita essa breve contextualização, passo a decidir.

## II

7. Preliminarmente, ratifico o despacho exarado no sentido de que o presente recurso deve ser conhecido, por preencher os requisitos de admissibilidade previstos na Lei 8.443/1992.

8. Quanto ao mérito, concordo com a análise empreendida pela secretaria especializada e com o encaminhamento sugerido, exceto no que divergir especificamente, razão por que adoto os seus fundamentos como razões de decidir.

9. Sobre o argumento do recorrente de que o objeto conveniado teria sido completamente executado, destaco que, consoante sólida jurisprudência desta Corte, para se concluir pela regular aplicação de recursos públicos transferidos por meio de convênio ou instrumentos congêneres, não basta a comprovação da execução do objeto, mas também é preciso fazer prova do nexo de causalidade entre os valores repassados e as despesas incorridas. Cito alguns acórdãos:

*"A comprovação da boa e regular aplicação de 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. A transferência de recursos da conta específica do convênio para outra conta ou a emissão de cheques nominais à própria entidade ou a outrem, que não seja o fornecedor do bem ou serviço, impede o estabelecimento do necessário nexo entre os recursos repassados e o objeto avençado." (Acórdão 597/2019-TCU-Segunda Câmara)*

*"A prestação de contas deve demonstrar não só a execução do objeto pactuado no convênio, mas também o nexo de causalidade, por meio do vínculo estrito entre os recursos federais repassados e as despesas incorridas para a consecução do objeto conveniado, sem o que não há comprovação da boa e regular aplicação dos recursos públicos." (Acórdão 997/2015-TCU-Plenário)*

10. Por isso, caberia ao recorrente, na qualidade de gestor, além da demonstração do fiel cumprimento do objeto pactuado (execução física), comprovar o regular emprego dos recursos

públicos na execução desse objeto (execução financeira), em especial o nexo causal entre a execução e os documentos de despesa apresentados.

11. A ausência do nexo de causalidade entre as despesas efetuadas e o objeto pactuado por conta de recursos de convênio e outros instrumentos congêneres importa a irregularidade das contas do responsável. Considerando que as informações constantes nos autos não permitem constatar a regular aplicação dos recursos repassados, não obstante as diversas oportunidades concedidas ao recorrente, tanto no fluxo do processo original quanto no deste recurso, não há o que se aproveitar em seu favor.

12. Bem se sabe que prestar contas, com a devida e correta comprovação da boa e regular aplicação dos valores públicos, é dever de todos aqueles a quem sejam confiados recursos federais, por força do art. 70, parágrafo único, da Constituição de 1988, e do art. 93 do Decreto-Lei 200/1967 (v.g. Acórdão 2439/2010-TCU-Plenário, 5.929/2011-TCU-Primeira Câmara e 1.544/2008-TCU-Segunda Câmara).

13. Na mesma linha, o ônus da prova do regular emprego das verbas públicas é imputado ao responsável pela utilização dos valores repassados pela União, à luz do disposto no art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal e do art. 93 do Decreto-lei 200/1967. Assim, a não comprovação dessa obrigação é suficiente para que se conclua pela ocorrência de prejuízo ao erário.

14. Quanto aos argumentos em defesa de sua boa-fé e ausência de má-fé, registro inicialmente que o entendimento pacífico deste Tribunal em processos como o que ora se examina é de que a boa-fé não pode ser presumida, devendo ser demonstrada e comprovada a partir dos elementos que integram os autos.

15. Nesse sentido, a ausência de indícios de que o recorrente tenha agido de maneira diligente ou adotado quaisquer medidas para resguardar o erário impede o reconhecimento de sua boa-fé. A propósito, destaco trechos pertinentes da instrução da Serur ilustrativos da quantidade de impropriedades verificadas na gestão do convênio e da reprovabilidade da conduta do recorrente:

*“6.8 (...) Vale destacar, ainda, que o débito apurado foi decorrente de diversas irregularidades apuradas na prestação de contas, entre elas a inexistência de documentos fiscais aptos a lastrear as despesas realizadas com os recursos repassados, além da utilização dos recursos do convênio para pagamento de servidores públicos; despesas com multas, bloqueio judicial e em desconformidade com o plano de trabalho; bem como de gastos realizados após o término da vigência.”*

16. Noutro giro, conquanto a má-fé, elemento de evidenciação de vontade, possa ser considerada como agravante ou atenuante de sanções, não precisa ser aferida para condenação do recorrente em processos do TCU, bastando a demonstração da irregularidade geradora do dano, do nexo de causalidade entre esta e a conduta do agente, bem como da sua culpabilidade.

17. Igualmente improcedentes são os argumentos que objetivam responsabilizar exclusivamente o seu sucessor. Consoante bem exposto no relatório precedente, a decisão recorrida foi precisa ao delimitar a parcela de responsabilidade de cada um dos gestores segundo os respectivos períodos de atuação.

18. O prazo para a prestação de contas encerrou-se na gestão seguinte, mas o recorrente foi o gestor do recurso público, e como tal tinha a obrigação de demonstrar a aplicação regular dos recursos por ele geridos, o que não se verificou. A matéria foi devidamente analisada no julgamento dos embargos de declaração opostos em face do acórdão recorrido (peça 121, p. 1).

### III

19. Quanto à prescrição, discordo dos fundamentos utilizados pela Serur para a negativa da prescrição do débito. Adoto posicionamento clássico e há muito reiterado desta Corte pela imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário.

20. No que se refere ao entendimento fixado a partir do RE 636.886/AL (Tema 899 da repercussão geral) ao presente caso, limito-me a registrar o que restou consignado pelo próprio relator, Ministro Alexandre de Moraes (destaques acrescidos):

“Os argumentos acima elencados conduzem à conclusão no sentido de que a **pretensão executória de título executivo proveniente de decisão do TCU da qual resulte imputação de débito ou multa é prescritível**; e, portanto, a ela se aplica o prazo prescricional da Lei de Execução Fiscal.

**Nenhuma consideração houve acerca do prazo para constituição do título executivo**, até porque esse não era o objeto da questão cuja repercussão geral foi reconhecida no Tema 899, que ficou adstrito, como sobejamente já apontado, à fase posterior à formação do título.”

21. Na minha compreensão, diante dessa decisão e da inexistência de lei específica tratando do tema, o TCU terá necessariamente que suprir essa lacuna legislativa definindo as consequências da prescrição, tais como o prazo, o início da contagem e as causas de interrupção.

22. Ao apreciar o TC 000.006/2017-3, o Tribunal decidiu remeter a análise do tema ao processo que será criado em decorrência do Acórdão 459/2022-TCU-Plenário (redator Ministro Walton Alencar Rodrigues). Essa decisão expediu comando à Secretaria-Geral de Controle Externo desta Casa para que seja formado um grupo técnico de trabalho destinado a apresentar projeto de ato normativo que discipline “o tema da prescrição da pretensão ressarcitória e da prescrição da pretensão punitiva no âmbito do controle externo, tendo por base jurisprudência predominante do Supremo Tribunal Federal, adequando-a às especificidades das diversas formas de atuação do Tribunal de Contas da União”.

23. Dessa forma, até a conclusão desse trabalho, permanecem vigentes, em relação à prescrição da pretensão sancionatória, as regras do Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, e quanto à pretensão ressarcitória, a imprescritibilidade.

#### IV

24. Não verifico, portanto, elementos aptos a ensejar a anulação ou a reforma do juízo anteriormente formulado, como pretende o recorrente.

25. Feitas essas considerações, entendo que deve ser negado provimento ao presente recurso, mantendo-se inalterada a deliberação ora impugnada.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 1º de junho de 2022.

Ministro BRUNO DANTAS  
Relator