**TC 003.297/2010-1**

**Natureza:** Recurso de Reconsideração.

**Entidade:** Partido da Frente Liberal.

**Recorrente:** Carlos Roberto da Cunha.

**Advogados:** Thyers Novais de Cerqueira Lima Filho (OAB/BA 8.893), Marcus Aurélio Dourado do Nascimento (OAB/BA 26.416-E) e Gabriela Pena de Freitas (OAB/BA 25.379-E), procuração à peça 24, p. 9.

**Sumário:** Tomada de contas especial. Recurso de Reconsideração. O fato de o recorrente não prestar contas dos recursos federais que lhe foram confiados gera a presunção absoluta de que houve dano ao erário decorrente de ato de gestão ilegítimo. Dano este que impõe a reparação mediante a imputação de débito (art. 16, III, **c**, c/c o art. 19, ambos da Lei Orgânica do TCU).

Trata-se de recurso de reconsideração interposto pelo Sr. Carlos Roberto da Cunha (peça 24) contra o Acórdão 5.006/2012–TCU–1ª Câmara, que assim dispôs (peça 15):

> VISTOS, relatados e discutidos esses autos que tratam de Tomada de Contas Especial instaurada pelo Tribunal Regional Eleitoral da Bahia – TRE/BA, em virtude de a prestação de contas 1.751, Classe M, apresentada pelo Partido da Frente Liberal - PFL, referente ao exercício de 2005, não ter comprovado a boa e regular aplicação dos recursos recebidos pelo partido.
> ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão da 1ª Câmara, diante das razões expostas pelo Relator, em:
> 9.1. considerar revel, para todos os efeitos, o sr. Francisco Benjamim Fonseca de Carvalho, dando-se prosseguimento ao processo, com fundamento no art.12, § 3º, da Lei 8.443/1992;
> 9.2. rejeitar as alegações de defesa do sr. Carlos Roberto da Cunha;
> 9.3. julgar irregulares as contas dos srs. Francisco Benjamim Fonseca de Carvalho e Carlos Roberto da Cunha, com base nos arts. 1º, I, 16, III, 'b' e 'c', da Lei 8.443/1992, e condená-los solidariamente ao pagamento das quantias abaixo especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas de juros de mora calculados a partir das respectivas datas até a do efetivo recolhimento, fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, III, 'a', do RI/TCU), o recolhimento da quantia devida aos cofres do Fundo Partidário, na forma da legislação em vigor, conforme valores e datas abaixo discriminados:

| DATA | VALOR (R$) |
|---|---|
| 14/1/2005 | 29.000,00 |
| 15/2/2005 | 29.000,00 |
| 15/3/2005 | 30.000,00 |



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 49786521.

| | |
|---|---|
| 15/4/2005 | 29.000,00 |
| 12/5/2005 | 29.000,00 |
| 14/6/2005 | 30.000,00 |
| 14/7/2005 | 29.000,00 |

9.4. aplicar individualmente aos srs. Francisco Benjamim Fonseca de Carvalho e Carlos Roberto da Cunha, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R$ 30.000,00 (trinta mil reais), fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, III, 'a', do RI/TCU), o recolhimento das quantias devidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do presente Acórdão até a do efetivo recolhimento, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;
9.5. autorizar o parcelamento das quantias devidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e consecutivas, se for solicitado, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c art. 217 do Regimento Interno, fixando o vencimento da primeira parcela em quinze dias, a contar do recebimento da notificação, e o das demais a cada trinta dias;
9.6. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das quantias devidas;
9.7. remeter cópia desta deliberação à Procuradoria da República no Estado da Bahia;
9.8. dar ciência desta deliberação ao interessado e aos responsáveis.

2. A irregularidade das contas, a imputação em débito e aplicação de multa ao recorrente (ex-tesoureiro do Partido da Frente Liberal–PFL) foram decorrentes de ter sido entregue a Prestação de Contas 1.751, Classe M, apresentada pelo PFL, atualmente denominado Democratas-DEM, referente ao exercício de 2005, como sendo "sem movimento", sem as assinaturas necessárias e sem os documentos comprobatórios da situação descrita.

**ADMISSIBILIDADE**

3. Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade (peça 30), ratificado à peça 33 pela Excelentíssima Senhora Ministra Ana Arraes, que concluiu pelo conhecimento do recurso, suspendendo-se os efeitos dos subitens 9.3, 9.4 e 9.6 do Acórdão 5.006/2012–TCU–1ª Câmara, somente em relação ao Sr. Carlos Roberto da Cunha.

**MÉRITO**

4. Seguem os argumentos apresentados pelo recorrente com as correspondentes análises de mérito:

1º Argumento:

5. O acórdão ora recorrido importou na condenação do ora recorrente inexplicavelmente, partindo do princípio da responsabilidade civil objetiva, haja vista que teve como paradigma a Resolução 1.346/2006 do TCE-BA, concluindo, ainda assim, que os responsáveis seriam o presidente do partido e o seu tesoureiro, quando é certo que a condenação pelo órgão especial judicante recaiu sobre o Partido da Frente Liberal, naquela senda presentado pelo respectivo presidente de então.

6. Em outras palavras, significa dizer que, ao implementar a tomada de contas especial, a partir da decisão judicial, em verdade essa Egrégia Corte deveria ter no polo passivo do processo administrativo o ente partidário, pessoa jurídica de direito privado, segundo os contornos do art. 17, § 2º da Magna Carta e art. 1º da Lei 9.096/95, isso para fazer valer a decisão do TRE-BA.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 49786521.

7. Se a responsabilidade fosse objetiva, somente o partido, pessoa jurídica, poderia residir no polo passivo do processo de tomada de contas especial, conforme se extrai da própria Resolução 1.346/2006 do TRE-BA.

Análise do 1º Argumento:

8. É pacífica a jurisprudência deste Tribunal no sentido de considerar a responsabilidade pessoal do gestor, ao qual compete comprovar o bom e regular emprego dos valores públicos, conforme se observa, *e.g.*, nos seguintes julgados: Acórdãos 73/2007 - 2ª Câmara; 484/2007 - 1ª Câmara; 783/2006 - 1ª Câmara; 1.308/2006 - 1ª Câmara; 1.403/2006 - 1ª Câmara; 2.240/2006 - 2ª Câmara; 2.703/2006 - 1ª Câmara; 2.813/2006 - 2ª Câmara; 2.928/2006 - 1ª Câmara; 578/2005 - 1ª Câmara; 783/2006 - 1ª Câmara; 1.274/2005 - 1ª Câmara; 1.538/2005 - 2ª Câmara.

9. Assim, o dever legal de prestar contas dos recursos federais recebidos cabe não ao Partido PFL (pessoa jurídica), mas sim aos seus gestores (pessoas físicas).

2º Argumento:

10. Se se entendesse que a pessoa jurídica se corporifica e ganha substrato a partir do seu representante legal, decerto que, nessa perspectiva, figuraria como responsável pelos atos e fatos relacionados à entidade partidária o seu presidente, conforme o estatuto da agremiação.

11. Destarte, prevê o art. 66 do Estatuto do PFL que compete ao presidente das Comissões Executivas representar o partido, ativa e passivamente em juízo ou fora dele, no grau de sua jurisdição. Outrossim, no mesmo art. 66, encontra-se estabelecida a competência do presidente do partido para autorizar a receita e a despesa, ou delegar competência ou atribuições aos tesoureiros e a outros membros da Executiva para essa finalidade.

12. É importante justificar que inexiste qualquer demonstração no processo de tomada de contas especial de que o ora recorrente tivesse sido destinatário de alguma delegação do presidente do PFL para autorizar receita ou despesa, nem, muito menos, para representar a agremiação em juízo ou fora dele, até porque nessa última hipótese, nulo seria o ato de transmissão de responsabilidades.

13. Sendo assim, e somente por esse parâmetro, é fácil constatar que jamais poderia recair sobre o ora recorrente, *data máxima vênia*, alguma sanção decorrente de atos de alçada de competência do presidente do PFL, tal como se dá com o acórdão dessa Colenda Corte ora objetado.

14. Nessa vereda, considerando a responsabilidade civil subjetiva, ante o fato objeto da correspondente apuração, originalmente levada a efeito pelo Órgão Judiciário e em seguida por parte desta Corte de Controle Externo, o processo, e a respectiva sanção dele oriunda, recairia sobre o presidente do partido, conforme a norma do art. 66 do Estatuto do PFL.

15. Poder-se-ia, em tese, conceber a hipótese de multa pela omissão eventual na prestação de contas de receitas oriundas do Fundo Partidário, porém, mesmo assim, a sanção deveria recair sobre o presidente da agremiação política, mas nunca sobre quem não detinha a



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 49786521.

competência para autorizar a receita e a despesa, nem prestar as respectivas contas, nos termos do art. 66, "c", do PFL.

Análise do 2º Argumento:

16. Assim dispõe o art. 71 do Estatuto do PFL (disponível no site http://americo.usal.es/oir/opal/Documentos/Brasil/Partidos%20Pol%C3%ADticos/PFL/Estatutos%20(1999).pdf).

> Art. 71 - Compete ao Primeiro-Tesoureiro:
> a) Manter sob sua guarda e responsabilidade os valores pecuniários e os bens materiais do Partido;
> b) Assinar, com o Presidente ou qualquer outro membro da Executiva por ele delegado, os cheques, títulos e outros documentos que impliquem responsabilidade financeira do PFL;
> c) Efetuar pagamentos, recebimentos e depósitos bancários;
> d) Responsabilizar-se pela movimentação financeira e bancária do Partido;
> e) Apresentar, mensalmente, à Comissão Executiva, o balancete da receita e da despesa sob sua responsabilidade, cumprindo e fazendo cumprir as disposições estatutárias, principalmente as referentes as prestações de contas das Campanhas Eleitorais;
> f) Organizar o Balanço Financeiro anual do Partido, nas datas próprias e submetê-lo ao Conselho Fiscal, à Executiva e à Justiça Eleitoral;
> g) Com a colaboração direta do Segundo-Tesoureiro manter, rigorosamente em dia, a escrita contábil e orçamentária do Partido, promovendo permanentes ajustes na Receita e na Despesa;
> h) Supervisionar, em colaboração direta com o Segundo-Tesoureiro, os Comitês Financeiros da Campanha Eleitoral, zelando pelo fiel cumprimento das disposições estatutárias;
> i) Substituir, nas ausências e impedimentos, os Secretários, o Secretário-Geral, os Vices-Presidentes e o Presidente;

17. Do artigo *supra* exsurge a responsabilidade do tesoureiro de organizar os processos de prestações de contas do PFL. Correta está, portanto, a imputação de débito e a aplicação de multa, eis que, como gestor imediato das finanças do referido partido no ano de 2005, foi omisso no seu dever de prestar contas, a qual foi entregue como sendo "sem movimento", sem as assinaturas necessárias e sem os documentos comprobatórios da situação descrita.

3º Argumento:

18. O recorrente, quando instado a se manifestar no processo de tomada de contas especial, esclareceu a esta Corte que somente exerceu as funções de tesoureiro até 20/5/2005, quando, então, renunciou ao cargo, mediante ato potestativo, e comunicou à direção do Partido da Frente Liberal sua decisão, razão pela qual se desonerou de possível responsabilidade pelo acervo documental relacionado às transferências do fundo partidário e outras de caráter privado para a agremiação, já que deixou tais documentos na posse da referida diretoria.

19. Daí porque o encargo eventual de prestar contas de atos financeiros do partido, caso fosse atribuição do seu titular, passaria para o seu substituto, uma vez que a prestação de contas, como consabido, se realiza pelo agente que se encontra titularizando as respectivas tarefas ao final do exercício financeiro. Inadmissível se exigir do tesoureiro afastado no mês de maio a prestação de contas do correspondente exercício financeiro, como ocorreu na decisão ora recorrida, na medida em que a própria lei e a prática anunciam que a prestação de contas se opera após o exaurimento de todo o íter prazal previsto no art. 34 da Lei 4.320/1964.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 49786521.

20. Seria injusto exigir do tesoureiro a apresentação de documentos em sede de tomada de contas especial instaurada em 2009, quando é certo que esses elementos pertencentes ao partido junto ao qual exerceu aquelas atribuições já não se encontravam na posse daquele agente, dada, naturalmente, à circunstância de não mais manter vínculo daquela natureza com a pessoa jurídica aludida.

21. No caso, conforme exaustivamente esclarecido, o recorrente deixou os documentos que não lhes pertencia com o seu proprietário efetivo, qual seja, o PFL, no propósito de que a agremiação fizesse a prestação de contas junto ao TRE-BA e a outros órgãos competentes para aferir a sua regularidade, haja vista que a sua renúncia ao cargo de tesoureiro lhe desonerava integralmente de qualquer exigência, em sede de controle interno da agremiação, sobre a guarda eventual desses elementos.

Análise do 3º Argumento:

22. O 3º argumento supracitado já foi examinado pelo MP/TCU, mediante parecer constante do relatório do acórdão ora recorrido, vazado nos seguintes termos:

> Em suas alegações de defesa (pp. 3/9, peça 9), o sr. Carlos Roberto da Cunha afirma que suas atribuições como tesoureiro limitavam-se à assinatura de cheques, juntamente com o presidente, e dos documentos da prestação de contas, com os demais membros da executiva regional do partido.
>
> O responsável anexou cópia autenticada de ofício de sua autoria, datado de 20.5.2005, em que comunica sua renúncia ao cargo de tesoureiro da Comissão Executiva do PFL/BA (p. 9, peça 9). Alega ainda que deixou no partido todas as notas fiscais e recibos das despesas realizadas até aquela data e que não assinou nenhum dos documentos da prestação de contas apresentada pelo presidente regional, por não mais pertencer à referida comissão.
>
> Ocorre que, como informado no Relatório Conclusivo da TCE instaurada pelo TRE/BA (p. 8, peça 7):
>
> "Tesoureiro da agremiação, o Sr. CARLOS ROBERTO DA CUNHA era o responsável imediato pelas finanças do PFL. Apresentou documento juntado às fls. 215 a 218, solicitando sua exclusão no rol de responsáveis por ter se desligado no mês de maio de 2005 do partido. O documento apresentado à fl. 218 carece de legitimidade, uma vez que não há data de recebimento e assinatura por parte do partido (...)."
>
> Nesta ocasião, o responsável afirma, em suas alegações, que deixou de juntar esse documento ao atender a intimação da Comissão de TCE, o que não condiz com o que informa a comissão.
>
> Além disso, observa-se que o documento anexado aos autos contém um registro de "recebido", mas com assinatura não identificada, o que o invalida como prova de que o responsável tenha efetivamente abandonado o cargo de tesoureiro na data alegada. Reforça esta conclusão o fato de o responsável tê-lo apresentado à Comissão de TCE sem assinatura alguma.
>
> Ausente a prova do afastamento, como lhe cabia a responsabilidade tanto pela aplicação dos



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 49786521.

recursos como pela respectiva prestação de contas, conforme ele mesmo admite e também atestado pelo partido, deve ser imputada ao sr. Carlos Roberto a totalidade do débito identificado nestes autos, correspondente a todos os recursos do Fundo Partidário repassados ao PFL/BA no ano de 2005.

Mesmo que o responsável tivesse comprovado adequadamente seu afastamento em maio de 2005, certamente caberia imputar-lhe débito pelas parcelas transferidas até então, pois teria sido ele o responsável pela gestão destes recursos, ainda que não pela prestação de contas, cuja apresentação só é devida, evidentemente, após o encerramento do exercício. Como responsável pela gestão dos recursos, deveria provar sua boa aplicação, por meio de comprovantes das despesas que admite ter efetuado, bem como de eventual saldo remanescente ao final de sua gestão.

Não o socorre a alegação de haver deixado comprovantes das despesas realizadas em poder do partido, pois o motivo de sua saída foi, segundo informa, a ocorrência de problemas na aprovação de prestações de contas anteriores (itens 2/3, pp. 4/5, peça 9). Nestas circunstâncias, deveria, com tanto mais razão, ter adotado as devidas precauções para que estivesse em posição de comprovar a boa aplicação dos recursos colocados sob sua gestão quando isto lhe fosse cobrado, como certamente seria, considerando-se o que prescrevem a legislação eleitoral e a que rege a atuação desta Corte.

Recorde-se que compete exclusivamente ao responsável o ônus de comprovar a boa utilização dos recursos públicos por ele geridos. Sobre a questão, a Constituição Federal e as demais normas pertinentes estabelecem, de forma explícita, a obrigação pessoal do gestor de recursos públicos de prestar contas destes valores e de demonstrar a sua boa e regular aplicação, devendo responder pelos danos causados (artigo 70, parágrafo único, da CF/1988, artigos 90 e 93 do Decreto-Lei 200/1967 e 39 e 145 do Decreto 93.872/1986).

Também a jurisprudência deste Tribunal é pacífica no sentido de considerar a responsabilidade pessoal do gestor, ao qual compete comprovar o bom e regular emprego dos valores públicos, conforme assente, v.g., nos seguintes julgados: Acórdãos 73/2007 - 2ª Câmara; 484/2007 - 1ª Câmara; 783/2006 - 1ª Câmara; 1.308/2006 - 1ª Câmara; 1.403/2006 - 1ª Câmara; 2.240/2006 - 2ª Câmara; 2.703/2006 - 1ª Câmara; 2.813/2006 - 2ª Câmara; 2.928/2006 - 1ª Câmara; 578/2005 - 1ª Câmara; 783/2006 - 1ª Câmara; 1.274/2005 - 1ª Câmara; 1.538/2005 - 2ª Câmara. Este entendimento é corroborado também pelo Supremo Tribunal Federal (*v.g.*, MS 20.335/DF, MS 21.644/DF, MS 24.328/DF), além de encontrar abrigo na doutrina pátria especializada.

Por oportuno, vale trazer à baila a seguinte deliberação desta Corte:

ACÓRDÃO 2.063/2009 - 2ª Câmara

Sumário

RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. OMISSÃO NO DEVER DE PRESTAR CONTAS. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. RECURSO. AUSÊNCIA DE ELEMENTOS CAPAZES DE COMPROVAR A BOA E REGULAR APLICAÇÃO DOS RECURSOS. CONHECIMENTO. NÃO PROVIMENTO.

1. Compete, exclusivamente, ao gestor dos recursos públicos fazer prova adequada da



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 49786521.

> regularidade da sua gestão, nos termos do art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, assim como dos artigos 93 do Decreto-lei 200/1967 e 66 do Decreto 93.872/1986.
>
> 2. O ônus da prova, nos termos da pacífica jurisprudência do TCU, incumbe sempre ao gestor da época da aplicação dos recursos, que deve comprovar a sua regular aplicação."

23. Em síntese, como o recorrente não conseguiu demonstrar de forma robusta o seu afastamento, em 20/5/2005, do cargo de tesoureiro da Comissão Executiva do PFL/BA, deve ser imputado ao sr. Carlos Roberto a totalidade do débito identificado nestes autos, correspondente a todos os recursos do Fundo Partidário repassados ao PFL/BA no ano de 2005.

24. É tão grave a omissão no dever de prestar contas, que o Decreto-Lei 201/1967 o enquadra como crime de responsabilidade. Nessa ordem de ideias, traz-se a lume as lúcidas considerações do douto Procurador Júlio Marcelo de Oliveira ao examinar o TC 021.864/2005-4:

> É preciso mudar profundamente a cultura de descaso com a prestação de contas, infelizmente reinante entre os gestores públicos, subproduto de uma cultura de impunidade deveras arraigada em nossa Administração Pública. De fato, o Brasil é leniente com a desídia, com a negligência, com a incompetência para bem gerir os recursos públicos, quando o de que precisamos é justamente de rigor. A sociedade brasileira reclama, com toda razão, da absoluta falta, como regra geral, de qualidade da gestão pública.

25. É dizer: é preciso inverter a postura do responsável pela prestação de contas. É preciso que, a partir do recebimento das verbas federais, o tesoureiro tenha presente o tempo todo a preocupação de bem demonstrar a boa gestão dos recursos que lhe estão sendo confiados, exigindo a pertinente documentação, guardando-a corretamente e apresentando-a tempestivamente. Trata-se de respeito com a sociedade que suporta pesadíssima carga tributária.

26. Nessa ordem de ideias, propõe-se a rejeição do 3º argumento.

4º Argumento:

27. Inocorrendo qualquer apropriação de recursos por parte do ora recorrente, até porque este Tribunal nada, absolutamente nada, anotou a esse pretexto no acórdão recorrido, incompreensível, *data vênia*, se afigura a imputação de débito a ele sobre a verba que fora transferida.

Análise do 4º Argumento:

28. O fato de não prestar contas dos recursos federais que lhe foram confiados gera a presunção absoluta de que houve dano ao erário decorrente de ato de gestão ilegítimo. Dano este que impõe a reparação mediante a imputação de débito (art. 16, III, **c**, c/c o art. 19, ambos da Lei Orgânica do TCU).

29. Correto, portanto, o acórdão condenatório que lhe imputou débito e lhe aplicou a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

30. Nesse sentir, entende-se que não merece ser acolhido o 4º argumento.

**CONCLUSÃO**

31. Diante do exposto, propõe-se que o Tribunal de Contas da União:



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 49786521.

a) conheça do presente recurso de reconsideração interposto pelo Sr. Carlos Roberto da Cunha contra o Acórdão 5.006/2012–TCU–1ª Câmara, nos termos dos artigos 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992, para, no mérito, negar-lhe provimento;

b) dê ciência do acórdão que for prolatado ao recorrente e aos demais interessados.

À consideração superior, para posterior encaminhamento ao Ministério Público junto ao TCU.

Secretaria de Recursos, 1ª Diretoria, em 8/2/2013.

(*Assinado Eletronicamente*)
Alexandre César Bastos de Carvalho
Auditor Federal de Controle Externo
Matrícula 2744-8



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 49786521.