

VOTO

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pela extinta Secretaria de Desenvolvimento Econômico do Ministério da Justiça (SDE/MJ) em desfavor das Sras. Maria de Jesus Alves dos Santos e Sylvia Salla Setúbal, como ex-presidente e então conselheira do Instituto de Pesquisa Ambiental Ekos, respectivamente, diante da omissão no dever legal de prestar contas dos recursos federais inerentes ao Termo de Parceria 002/2010 destinado à execução do projeto denominado *“Diminuição da Pesca Predatória e Comércio Ilegal do Pirarucu (Arapaima Gigas), no Entorno do Parque Estadual do Cantão e na APA Ilha do Bananal/Cantão”*.

2. Com o objetivo de executar o projeto *“Diminuição da Pesca Predatória e Comércio Ilegal do Pirarucu (Arapaima Gigas), no Entorno do Parque Estadual do Cantão e na APA Ilha do Bananal/Cantão”*, foi previsto o aporte financeiro no montante de R\$ 280.800,00, com R\$ 270.000,00 a título de recursos federais e R\$ 10.800,00 a título de recursos da referida Oscip, salientando que a Oscip aportaria R\$ 800,00 em espécie e R\$ 10.000,00 em bens e serviços mensuráveis, de tal modo que, após a prorrogação da vigência, o ajuste foi estendido até 30/12/2012, fixando a data fatal para a prestação de contas final do ajuste em 28/2/2013.

3. No âmbito do TCU, foram promovidas as citações da entidade beneficiária e das suas dirigentes (Peças 13, 14 e 15), salientando, contudo, que, após ser deferida a prorrogação de prazo solicitada pelas responsáveis, elas encaminharam à Secex/TO o farto acervo documental (Peças 36-74), à guisa de prestação de contas dos recursos federais, sem apresentarem, todavia, qualquer alegação a título de defesa.

4. De todo modo, após a análise final do feito, a Secex/TO e o MPTCU pugnaram pela irregularidade das contas para condenar as responsáveis, solidariamente com o Instituto Ekos, ao pagamento do débito apurado nos autos, além de lhes aplicar a multa legal.

5. Em homenagem aos princípios do contraditório e da ampla defesa, determinei que a Secex/TO renovasse o chamamento processual, inclusive pela via editalícia, se assim necessário, possibilitando, assim, que todos os responsáveis se manifestassem nos autos.

6. Por conseguinte, as manifestações produzidas posteriormente pela Sra. Sylvia Salla Setúbal e, ainda que singelamente, pela Sra. Maria de Jesus Alves dos Santos foram analisadas pela unidade técnica, mas, na sua instrução de mérito à Peça 118, a Secex/TO reiterou a sua proposta no sentido da irregularidade das contas, com a condenação em débito e em multa, sem prejuízo de acrescentar, contudo, a proposta de inabilitação da Sra. Sylvia Salla Setúbal para o exercício função pública na administração federal, tendo o MPTCU anuído a essas propostas da unidade técnica.

7. Incorporo os derradeiros pareceres da unidade técnica e do MPTCU a estas razões de decidir.

8. À Peça 90, a unidade técnica apontou o vasto conjunto de irregularidades detectados na aludida prestação de contas do Termo de Parceria (TP) 002/2010, com destaque para as seguintes falhas:

“(…) i. em demonstrativos analíticos a Oscip revela que dezenas de gastos foram considerados e registrados mesmo sem o amparo de recibo ou de nota fiscal correspondente havendo, inclusive, casos de valores pagos em montante diferente do que eventual recibo ou nota fiscal acoberta (peça 36, p. 32-39, 44-51 e peça 37, p. 1-23);

ii. também há discriminação de despesas supostamente com fornecedores ou prestadores de serviços sem especificar o respectivo CPF ou CNPJ. Há, ainda, indicação de CPF's desacompanhados dos nomes das pessoas favorecidas com recursos públicos federais (peça 36, p. 13-25);

iii. nenhuma despesa foi custeada por meio da contrapartida a que se comprometeu o Instituto Ekos (peça 36, p. 12 e 26-31);

iv. *não foi procedida a restituição de saldos financeiros cujos documentos apontam como remanescentes na conta bancária (R\$ 11.150,25) e na poupança (R\$ 129.707,44) vinculadas, explicitados nos últimos extratos bancários conhecidos (peça 46, p. 28-29);*

v. *simulação documental de operações de restituição de recursos financeiros ao OPP, nos valores de R\$ 11.150,25, R\$ 11.094,64 e R\$ 129.034,39 (peça 46, p. 19-20, 22-24 e 26-27, respectivamente);*” (grifou-se)

9. Na mesma linha, a unidade técnica aduziu que, entre outras informações, a aludida prestação de contas teria apresentado: i) inúmeras peças e fotografias repetidas, como se distintas fossem (ocorrências às Peças 36, 37, 45, 46, 49, 50, 52 etc.); ii) as pesquisas de preços e a seleção de fornecedores (Peça 72); e iii) o impertinente material didático ao objeto do termo de parceria (Peças 55, 57 e 63).

10. Para além do aspecto formal da prestação de contas, sobressai o intento de associar o Instituto Ekos a diversas atividades alheias ao plano de trabalho, a partir de ações organizadas, implementadas e custeadas por outras instituições; devendo-se destacar a pretensa participação no custeio do evento **Workshop** sobre o Ordenamento da Pesca na Região da Ilha do Bananal/Cantão – Prioridades e Diretrizes, sob a integral responsabilidade, inclusive financeira, do Instituto Chico Mendes de Conservação e Biodiversidade (ICMBio), de sorte que o Instituto Ekos figurou apenas como participante, juntamente com outras entidades e órgão públicos. E, de igual modo, tentou-se fazer crer que o Instituto Ekos teria assumido os encargos financeiros na realização do “Projeto Social de Inclusão Digital (PSID) – Anjo da Guarda”, nas localidades abrangidas pelo aludido TP 002/2010, mas, na verdade, se tratou de atividade de extensão universitária promovida gratuitamente pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Tocantins (IFTO).

11. Em sua defesa, a Sra. Sylvia Setúbal apresentou o protocolo de intenções celebrado entre o Instituto Ekos e o Núcleo de Pesquisa Aplicada à Pesca e Aquicultura Norte – Nupa 5 (Peça 107, p. 76-77), salientando que a Cláusula Primeira definia o objeto pactuado, nos seguintes termos:

“(…) Cláusula Primeira - Do Objeto

O presente Protocolo de Intenções, tem por objeto a cooperação técnica, científica, educacional e cultural entre os partícipes, visando o desenvolvimento e execução conjunta de ações do projeto através de mútua e ampla colaboração, visando a participação do NUPA NORTE 5 na execução do projeto "Diminuição da Pesca Predatória e Comércio Ilegal do pirarucu (Arapaima Gigas), no entorno do Parque Estadual do Cantão e na APA Ilha do Bananal" desenvolvido com apoio financeiro do Ministério da Justiça MJ/Secretaria de Desenvolvimento Econômico-SOE/Conselho Federal Gestor do Fundo dos Direitos Difusos-CFDD Termo de Parceria 002/2010 Convênio nº 734396-2010, cuja meta é promover a adoção de práticas de manejo de pesca participativa do pirarucu pelos assentados do PA Manchete e pescadores artesanais como forma de garantir a sustentabilidade, o incremento da renda familiar e a melhoria da qualidade de vida através da geração de renda e a utilização de novas práticas na atividade pesqueira artesanal, evitando assim a pressão da pesca predatória nos estoques pesqueiros do entorno da Ilha do Bananal Tocantins.” (grifou-se)

12. Assim, sob a alegação de que o aludido protocolo de intenções viabilizaria a articulação do Instituto Ekos com as várias instituições públicas, federais e estaduais, para a execução do TP 002/2010, a responsável buscou correlacionar os eventos, os cursos de qualificação e as atividades exercidas por instrutores, ressaltando que os deslocamentos, as diárias e a alimentação teriam sido, supostamente, custeados pelo Instituto Ekos.

13. Essas alegações, contudo, não encontraram suporte nos elementos contidos nestes autos, como ficou demonstrado na análise técnica da Secex/TO (Peça 118), vez que as inúmeras falhas detectadas na prestação de contas remaneceram injustificadas na medida em que a defesa apresentada pela Sra. Sylvia Setúbal não se mostrou consistente para estabelecer o necessário nexos causal entre os recursos federais aportados ao TP 002/2010 e as despesas supostamente incorridas no ajuste, nem,

tampouco, serviu para demonstrar o cumprimento dos objetivos propostos no TP 002/2010; devendo-se destacar, ainda, que a restituição de R\$ 141.583,14, em 23/7/2014 (quase um ano e meio após o prazo final para a apresentação das contas, em 28/2/2013), revela a falta de zelo e a ausência de dever de cuidado para a boa gestão dos recursos federais repassados à entidade.

14. Não fosse o bastante, o referido protocolo de intenções firmado com o Nupa 5 constitui forte evidência de que o ajuste firmado com a SDE/MJ buscou apenas assegurar o indireto aporte de recursos federais para a referida associação, vez que, desprovida das necessárias condições jurídico-econômicas para a subsistência, ela teria sido constituída para, supostamente, apoiar e promover o desenvolvimento sustentável das atividades de pesca e aquicultura no âmbito do Estado do Tocantins (Peça 107, p. 78-81), ficando a sua coordenação sob a responsabilidade da Sra. Sylvia Setúbal.

15. Ocorre que a íntima conexão entre os objetivos do Nupa 5 e o projeto do TP 002/2010 levou a unidade técnica a concluir, com bastante acerto, que, ou o aludido instituto não estaria, de fato, habilitado para a execução do projeto, ou teria sido promovido a “*ilegítima terceirização*” (não prevista no ajuste firmado com a SDE/MJ). E essa conclusão ficou ainda mais robusta na medida em que a própria Sra. Sylvia Setúbal afirmou que o Instituto Ekos não teve qualquer empregado registrado, no período de 2011 a 2014, e que a entidade teria operado por meio de voluntários, com contratos temporários e bolsistas (Peça 107, p. 4).

16. De toda sorte, a despeito de parte das irregularidades na prestação de contas até terem sido posteriormente supridas, a partir das alegações de defesa encaminhadas pela responsável, persiste nos autos a ausência do necessário nexos causal entre os recursos federais repassados e as despesas supostamente incorridas no ajuste, dando ensejo, assim, à presunção legal de dano ao erário pelo desvio dos recursos federais (v.g.: Acórdãos 958/2008 e 1.909/2014, da 2ª Câmara).

17. Todas essas graves falhas militam em desfavor da Sra. Sylvia Setúbal, salientando que, pela sua forte atuação à frente do Instituto Ekos, ela deve responder pelas graves irregularidades detectadas nestes autos, devendo arcar, inclusive, com a inabilitação prevista no art. 60 da Lei 8.443, de 1992.

18. Já em relação aos demais responsáveis (Sra. Maria de Jesus Alves dos Santos Sousa e Instituto Ekos), as alegações de defesa encaminhadas pela Sra. Sylvia Setúbal podem ser objetiva e parcialmente aproveitadas em favor desses responsáveis, nos termos do art. 161 do RICU, tal como sugerido pela unidade técnica, a despeito de a ex-presidente da entidade ter se limitado a apresentar a formal declaração sobre o seu domicílio e sobre a sua possível participação em atividades de campo para a suposta realização do projeto, a partir dos recibos e do pagamentos de diárias em seu nome, no âmbito da aludida prestação de contas, ao passo que, a despeito de ter sido regularmente citado, o Instituto Ekos optou pela revelia, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443, de 1992.

19. Por essa mesma linha, aliás, o TCU pode deixar de aplicar a referida inabilitação à Sra. Maria de Jesus Alves dos Santos Sousa, vez que, como presidente da entidade, ela não teria atuado diretamente para a prática de todas as irregularidades detectadas neste feito, muito embora tenha dado causa à prática de algumas irregularidades e ao dano ao erário, devendo essa sua circunstância ser sopesada também na dosimetria da multa legal ora aplicada.

19. De todo modo, no presente caso concreto, não se vislumbra a prescrição da pretensão punitiva do TCU, haja vista que, nos termos do [Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário](#), não houve o transcurso de mais de dez anos entre a ordem para a citação dos responsáveis no âmbito do TCU, em 27/4/2016 e 2/5/2016 (Peças 20, 21 e 22), e a data fatal para a prestação de contas final do ajuste, em 28/2/2013 (Peça 2, p. 96-97).

20. Ocorre que, por meio do Acórdão 1.441/2016-Plenário proferido na Sessão Extraordinária do dia 8/6/2016, o TCU firmou o seu entendimento no sentido de que a prescrição da pretensão punitiva deve seguir a regra geral do prazo decenal, contado a partir do fato, em linha com o art. 205 do Código Civil brasileiro, interrompendo-se a contagem do aludido prazo com a ordem de citação, nos termos do art. 240, **caput**, do Código Processual Civil (Lei nº 13.105, de 2015).

21. Sem prejuízo, contudo, do respeito a esse entendimento do Tribunal, reitero a minha ressalva já registrada em vários outros julgados do TCU, no sentido de que, na ausência de lei específica, o TCU não deveria aplicar qualquer prazo prescricional sobre a referida pretensão punitiva ou, então, na pior das hipóteses, o Tribunal deveria aplicar a regra prescricional contida na Lei nº 9.873, de 1999, não só porque ela trata diretamente de prescrição no âmbito do direito administrativo sancionador, mas também porque, entre outras medidas, a aludida lei manda aplicar o prazo prescricional penal, quando a infração administrativa também configure crime, além de determinar expressamente que, no caso de ilícito continuado ou permanente, a contagem do prazo se inicie no dia em que o ilícito tiver cessado.

22. Por conseguinte, a despeito de registrar essa minha posição pessoal, pugno pela aplicação da multa legal aos responsáveis, submetendo-me, pois, ao entendimento fixado pelo TCU no âmbito do aludido Acórdão 1.441/2016-Plenário.

23. Entendo, portanto, que o TCU deve julgar irregulares as presentes contas, com fulcro no art. 16, III, alínea “d”, da Lei nº 8.443, de 1992, para condenar os responsáveis pelo débito apurado nos autos, além de lhes aplicar a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443, de 1992, sem prejuízo de aplicar a inabilitação prevista no art. 60 da mesma lei em desfavor da Sra. Sylvia Salla Setúbal.

Ante o exposto, proponho que seja prolatado o Acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 12 de julho de 2017.

Ministro-Substituto ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO
Relator