

VOTO

Preliminarmente os recursos em apreço devem ser conhecidos, visto que preenchidos os requisitos necessários para a espécie.

2. Trata-se de recursos de reconsideração interpostos pelo Sindicato e Organização das Cooperativas do Estado do Maranhão (Ocema/MA) e pela sra. Adalva Alves Monteiro, ex-presidente do Ocema/MA e do Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo no Estado do Maranhão (Sescoop/MA), em desfavor do Acórdão 6.684/2016-1ª Câmara. Por meio dessa decisão, o Tribunal julgou irregulares as contas dos recorrentes, condenou-os em débito e aplicou-lhes multas individuais (art. 57 da Lei 8.443/1992) de R\$ 10.000,00 e R\$ 13.000,00, respectivamente.

3. Originariamente este processo cuidou de tomada de contas especial instaurada em razão de irregularidades identificadas na prestação de contas dos recursos geridos pelo Sescoop/MA no exercício de 2006. O débito imputado à sra. Adalva atingiu a cifra de R\$ 73.047,03 (valor histórico), sendo parte dele solidário com o Ocema/MA. A dívida do sindicato, por sua vez, é de R\$ 56.650,00 (valor histórico). Neste último caso, a instituição foi condenada solidariamente com agentes públicos, ora com a sra. Adalva, ora com a sra. Márcia Tereza Correia Ribeiro, superintendente do Sescoop/MA, ora com ambas.

4. Tais providências foram adotadas em razão das seguintes irregularidades: a) saques realizados na “boca do caixa” da conta do Sescoop/MA, impossibilitando a avaliação do nexo de causalidade entre os recursos sacados da conta da entidade e as despesas supostamente efetuadas (ações atribuídas à sra. Adalva e à sra. Márcia, signatárias dos cheques); e b) assinatura de contrato de gestão (e conseqüente repasse de recursos) entre o Sescoop/MA e o Ocema/MA, ambas as instituições presididas pela sra. Adalva, para a formação profissional, o monitoramento e a promoção social das cooperativas registradas no Ocema/MA. Em razão do objeto, pode-se perceber que o negócio jurídico tem natureza de convênio, haja vista a harmonia entre os objetivos das instituições contratantes (qualificação de mão de obra e fomento ao cooperativismo).

5. Especificamente em relação ao contrato de gestão, não há comprovação da execução das ações previstas. Apurou-se que, na prática, o ajuste tinha por finalidade diminuir o controle incidente sobre a utilização dos recursos, tendo em vista que escaparia à fiscalização dos órgãos de auditoria do Sescoop e da então Controladoria-Geral da União. Se não bastasse, há transferências bancárias posteriores à vigência do contrato de gestão. O dano ao erário foi imputado à sra. Adalva e à sra. Márcia, que transferiram os recursos, sendo também responsabilizado o Ocema/MA, beneficiário das quantias.

6. Quanto aos saques realizados (irregularidade descrita no subitem “a” do 4º parágrafo), parte do valor teria sido supostamente utilizado em pagamento de diárias, compras de passagens, despesas com combustíveis e reembolso pela utilização de veículo da sra. Adalva, ora recorrente. No entanto, a alegação das responsáveis não veio acompanhada de elementos que comprovassem a efetiva realização dos dispêndios. Não há nos autos bilhetes das passagens, atas de reuniões, informações sobre os temas discutidos nas viagens, tampouco a quilometragem percorrida no veículo particular.

7. A Secretaria de Recursos analisou os apelos apresentados e propôs, com a anuência do Ministério Público junto ao TCU, negar provimento a eles, mantendo em seus exatos termos a deliberação recorrida. Manifesto-me de acordo com os pareceres precedentes, cujos fundamentos incorporo como razões de decidir, sem prejuízo das considerações que passo a fazer.

8. A recorrente Adalva suscita uma questão preliminar, qual seja, o prejuízo ao contraditório e à ampla defesa, seja porque teria decorrido mais de dez anos entre a data do débito e a da ciência das irregularidades pela responsável, seja em razão da intervenção promovida pelo conselho nacional do Sescoop na unidade do Maranhão, que resultou na apreensão de diversos documentos.

9. A preliminar deve ser rejeitada. Em primeiro lugar, deve-se ressaltar que não houve o decurso de dez anos entre a ocorrência das irregularidades (iniciadas em janeiro de 2006) e o despacho

que ordenou a citação da recorrente, ocorrido em 6/10/2015. A jurisprudência desta Corte, amparada na Instrução Normativa TCU 71/2012 (art. 6º), que substituiu a Instrução Normativa TCU 56/2007 (invocada pela sra. Adalva), só considera existir ofensa a tais princípios constitucionais quando o lapso temporal é superior a dez anos – hipótese inexistente no caso concreto.

10. Quanto ao impedimento de acesso a documentos, não está claro se houve, de fato, a retirada de documentos por parte do conselho nacional da entidade durante a intervenção. O que existe nos autos é uma decisão judicial que determinou ao Ministério Público Federal (MPF) a restituição dos bens apreendidos que não interessassem à investigação do **Parquet** (peça 139, p. 40). Não havendo prova em contrário, presume-se que as decisões judiciais são cumpridas, ou seja, que o MPF tenha realmente restituído os documentos que não mais lhe interessavam. Independentemente dessa discussão, cabia à recorrente demonstrar a quais documentos não teve acesso e a importância deles para a elucidação do débito apurado no presente processo, tarefa não realizada. Dessa forma, não resta outra providência senão rejeitar a preliminar.

11. A sra. Adalva também alega outra questão preliminar: a nulidade da decisão condenatória, ante a suposta ausência de motivação. Trata-se de argumento genérico, na medida em que se limita a dizer que o acórdão recorrido não teria se baseado em provas inequívocas, razão pela qual deve ser prontamente rejeitado.

12. De todo modo, convém explicitar que, em relação ao saque dos recursos, há nos autos cópia de todos os cheques assinados pela recorrente que autorizaram a retirada irregular dos recursos em espécie. Sobre os serviços do Ocema/MA e as demais despesas não comprovadas, lembro que, por força do que dispõe o art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, bem assim o art. 93 do Decreto-Lei 200/1967 c/c o art. 66 do Decreto 93.872/1986, compete ao gestor comprovar a boa e regular aplicação dos recursos geridos, exigência não satisfeita pela recorrente. Trata-se de entendimento consolidado nesta Corte, como pode ser visto nos Acórdãos 1.577/2014-2ª Câmara, 6.716/2015-1ª Câmara, 9.254/2015-2ª Câmara, 9.820/2015-2ª Câmara e 659/2016-2ª Câmara.

13. Permito-me ir além. A sindicância do conselho nacional do Sescop coletou evidências acerca do real destino dos recursos repassados à Ocema/MA. Por meio da cópia dos cheques, descobriu-se que o numerário transferido também era sacado na “boca do caixa” e entregue à sra. Adalva. Diversos depoimentos prestados indicam que, posteriormente aos saques nas contas do Ocema/MA e do Sescop/MA, eram montados processos de pagamento para justificar os dispêndios e conferir aparência de suposta legalidade.

14. Transcrevo trecho de depoimento prestado pelo sr. Edvaldo Souza dos Passos, funcionário do Sescop:

“a maioria dos processos não eram reais, que eram montados; a aquisição do carro foi uma coisa certa, cadeiras, mas o resto, quando envolvia outras coisas, diárias, viagens, combustível era tudo premeditado, que ela ia direto no rapaz e o pessoal lá já mandava outras cotações; (...) que entregava o dinheiro na mão dela [Adalva]; que nunca entregou para nenhum fornecedor”

15. Portanto, ao contrário do que afirma a recorrente, as provas da participação dela nas irregularidades são inequívocas e fazem parte dos autos.

16. O Ocema/MA aduz ser parte ilegítima para figurar no polo passivo deste processo, pois, no seu entender, teria sido vítima da má-gestão da sra. Adalva. O pleito deve ser rejeitado, pois, como já afirmado neste voto, tal sindicato contribuiu para a ocorrência de parte do débito – e por isso deve responder solidariamente –, na medida em que celebrou contrato de gestão, recebeu recursos públicos e não comprovou a realização das atividades pactuadas. Lembro que a decisão recorrida observou o disposto no art. 16, § 2º, alínea b, da Lei 8.443/1992, que impõe a condenação solidária do terceiro que concorreu para o cometimento do dano apurado.

17. O sindicato invoca precedente (Acórdão 396/2005-2ª Câmara) em que este Tribunal manteve a responsabilidade de gestores (pessoas físicas) de uma associação pela inexecução do objeto pactuado em convênio. Percebe-se portanto que o julgado não se amolda ao caso concreto, pois nada

diz a respeito da pessoa jurídica que recebeu os recursos públicos, limitando-se a manter no polo passivo das tomadas de contas especiais os administradores da entidade. Por outro lado, este Tribunal consolidou seu entendimento no sentido de que, nos instrumentos com natureza jurídica de convênio, a inexecução do objeto pactuado enseja a responsabilização da entidade recebedora dos recursos (Acórdão 2.763/2011-Plenário). Logo, mostra-se acertada a decisão recorrida.

18. O Ocema/MA também indica outro julgado do Tribunal (Acórdão 2254/2006-2ª Câmara). Nele, esta Corte julgou irregulares as contas do prefeito e do vice-prefeito do município de Ribeira do Pombal/BA, condenando-os solidariamente em débito, em razão da omissão no dever de prestar contas dos recursos obtidos em convênio firmado com o Fundo Nacional de Saúde/MS. Novamente, as situações fáticas são distintas, pois neste precedente o convênio foi firmado com uma pessoa jurídica de direito público.

19. Nesse caso, o ente público só será condenado solidariamente caso fique comprovada a aplicação dos recursos em benefício próprio da pessoa jurídica. Tal orientação consta dos artigos 1º e 3º da Decisão Normativa-TCU 57/2004, a qual regulamenta a possibilidade de responsabilização direta dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, ou das entidades de sua administração. Ademais, este entendimento está amparado em jurisprudência consolidada do TCU, a exemplo dos Acórdãos 249/2014-Plenário, 1.321/2014-1ª Câmara, 1.885/2015-Plenário, 10.045/2015-2ª Câmara e 10.048/2015-2ª Câmara. Regra semelhante não existe para as situações em que a conveniente tiver personalidade de direito privado e não pertencer ao aparato estatal.

20. O motivo dessa distinção é evidente: o ente público, ao ser compelido a ressarcir os cofres federais em razão de quaisquer condutas espúrias de seus administradores, pode se ver impedido de prestar outros serviços públicos, prejudicando toda a sociedade, em especial aqueles que mais precisam do suporte estatal. Tal circunstância, por óbvio, não ocorre nas entidades privadas.

21. Por último, a recorrente Adalva afirma genericamente que todos os serviços foram prestados e que não pode ser condenada tão somente por meras desconformidades procedimentais. A responsável não trouxe aos autos os documentos que lastreassem a afirmação feita, devendo esta Corte, por isso, rejeitar o recurso. Ao contrário do que alega, as falhas não podem ser classificadas como meramente formais, pois, no caso concreto, a gestora não se desincumbiu do ônus de prestar contas dos recursos administrados.

22. Ante todo o exposto, voto por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 1 de agosto de 2017.

BENJAMIN ZYMLER

Relator