

VOTO

Trata-se de recursos de reconsideração interpostos por Grupo de Trabalho Amazônico (GTA) e Maria Araújo de Aquino contra o Acórdão 188/2012, 1ª Câmara, que julgou irregulares as contas especiais dos gestores da entidade, relativas ao Convênio 70/2006, celebrado entre o Ministério do Desenvolvimento Agrário e o GTA, com vistas à “capacitação, mobilização e articulação de agentes locais de desenvolvimento rural na região norte do Brasil para a elaboração e gestão de planos territoriais de desenvolvimento rural sustentável”, condenou a associação e seus dirigentes ao ressarcimento do débito apurado e cominou-lhes multa.

O acórdão recorrido cuidou de informar ao órgão repassador que a associação incorreu nas condutas indicadas no art. 2º, inciso V, alíneas ‘a’ e ‘d’ do Decreto nº 6.170/2007 – omissão no dever de prestar contas e ocorrência de dano ao Erário, que a impedem de celebrar novos convênios e contratos de repasse com a União.

Conheço dos recursos porquanto presentes os requisitos atinentes à espécie.

II

Alega o Grupo de Trabalho Amazônico que sua atual diretoria somente tomou ciência da falta de prestação de contas dos recursos transferidos pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário por ocasião da citação promovida pelo Tribunal, no âmbito da tomada de contas especial em que foi prolatado o acórdão recorrido.

Diz haver tentado reunir os documentos necessários ao cumprimento da obrigação de matiz constitucional, não obtendo êxito, em face da destruição dos comprovantes das despesas em incêndio que acometera suas instalações, no curso do prazo para prestação de contas.

Argumenta que os documentos recuperados demonstram gasto inferior a 30% do valor recebido.

Registra manifestação da então gerente financeira da entidade acerca da aplicação dos recursos em objeto diverso do pactuado. Diz, em acréscimo, haver identificado o depósito de quantias retiradas da conta corrente vinculada ao convênio nas contas bancárias da ex-presidente e do ex-secretário da entidade.

Após confirmar a ocorrência dos defeitos que ensejaram a irregularidade das contas, apresenta teses recursais tendentes a afastar sua responsabilidade pelo dano e a superar a restrição à obtenção de recursos voluntários, consagrada no art. 2º, inciso V, do Decreto 6.170/2007.

Alega que a imposição de débito estaria condicionada à demonstração, pelo Tribunal, de haver o responsável agido com má-fé na gestão dos recursos transferidos pela União. Nesse cenário, não poderia ser condenada a responder pelo dano, por não ser “juridicamente plausível avaliar a existência de má-fé por parte de pessoas jurídicas, sendo esse juízo pertinente tão somente com relação à conduta da pessoa física do gestor público”.

Argumenta, em acréscimo, que o débito haveria de ser suportado apenas por seus ex-dirigentes, porque, em casos tidos por semelhantes, o Tribunal teria reconhecido a responsabilidade exclusiva dos administradores dos entes convenentes. Fundamenta sua tese a partir de julgados em que o Tribunal imputou débito ao gestor municipal, mas não ao ente federado.

Demonstra haver instaurado “tomada de contas interna”, ofertado representação ao Ministério Público Federal e ajuizado ação civil pública tendente a responsabilizar criminalmente os ex-diretores da associação. Entende que a adoção dessas medidas impediria sua condenação em débito

e restauraria sua habilitação para receber transferências voluntárias. Colaciona, em reforço a essa tese, decisões do Supremo Tribunal Federal que determinaram a exclusão de pessoas jurídicas de direito público interno de cadastros restritivos mantidos pelo Governo Federal.

Equivoca-se a recorrente em interpretar que a imposição de débito aos responsáveis por dano ao Erário estaria condicionada ao reconhecimento de haverem eles agido com má-fé, porque a jurisprudência do Tribunal refuta, de forma veemente, tal entender. Suficiente que o agente causador do dano – pessoa natural ou jurídica – tenha atuado com culpa (acórdãos 256/2006, 1.715/2008, 249/2010, Plenário).

A hipótese de responsabilização de pessoa jurídica de direito privado por dano ao Erário, na execução de convênios e contratos de repasse, encontra-se pacificada na jurisprudência do Tribunal (Acórdão 2.763/2011, Plenário).

Não prospera a pretensão da recorrente em receber tratamento idêntico ao dispensado pelo Tribunal a estados e municípios, porque as associações privadas e as pessoas jurídicas de direito público interno subordinam-se a regimes jurídicos distintos.

Nas transferências voluntárias a estados e municípios, recai sobre os agentes públicos o dever de prestar contas, assim como as consequências jurídicas do julgamento pela irregularidade de tais contas. O ente federado somente responde pelo débito, com exclusividade ou em regime de solidariedade, na hipótese de restar provado haver-se beneficiado com a aplicação irregular dos recursos.

Mesmo não respondendo pelo débito, a pessoa jurídica de direito público interno pode vir a ser inscrita nos cadastros negativos mantidos pela União, somente podendo ser liberada da inadimplência quando o prefeito ou governador que sucedeu o administrador faltoso houver adotado todas as providências necessárias à recomposição do Erário.

Aplica-se o preceito tão somente em favor dos entes federados, para evitar que a população daquele estado ou município seja punida por fatos ocorridos em administração anterior, notadamente no que se refere à impossibilidade de acesso a recursos federais.

A regra de proteção à cidadania não se estende, contudo, às entidades privadas sem fins lucrativos, que respondem pela regularidade na aplicação dos recursos públicos confiados a sua administração. Nessa hipótese, a manutenção da situação de inadimplência da pessoa jurídica de direito privado não impede que a União execute os programas de governo necessários à satisfação dos interesses e necessidades de certa comunidade por intermédio de ente subnacional ou de outra entidade privada.

Por essa razão, os precedentes judiciais colacionados pelo recorrente fazem referência ao levantamento da inadimplência de estados e municípios, sem estender a solução à pessoa jurídica de direito privado.

No que se refere às entidades privadas sem fins lucrativos, aplicam-se as disposições do Decreto 6.170/2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse.

O ato normativo derivado veda, de forma expressa, a celebração de convênios e contratos de repasse com entidades privadas sem fins lucrativos que tenham, em suas relações anteriores com a União, incorrido em pelo menos uma das situações indicadas em seu art. 2º, inciso V, entre as quais, omissão no dever de prestar contas e dano ao Erário (incisos ‘a’ e ‘d’).

O decreto regulamentar não confere, pois, às entidades de direito privado, a possibilidade de eximirem-se da restrição com a substituição dos gestores faltosos e a adoção de medidas efetivas para ressarcimento do dano ao Erário.

De qualquer forma, ainda que se pudesse utilizar o regime jurídico próprio das pessoas jurídicas de direito público interno em favor da entidade privada recorrente, não teria ela se ajustado às condições exigidas para exclusão da situação de inadimplência: substituição do gestor faltoso por outro e adoção de medidas efetivas para ressarcimento ao Erário.

Informação publicada no sítio eletrônico da associação deixa assente que Alberto Cantanhede Lopes, que teve as presentes contas especiais julgadas irregulares e responde, em regime de solidariedade, pelo débito tratado nestes autos, ainda integra a diretoria da entidade, na função de 1º Secretário¹.

De igual sorte, as medidas administrativas e judiciais propostas pela associação não tiveram por recompor o Erário, mas responsabilizar criminalmente Maria Araújo de Aquino, José Adilson Vieira de Jesus e seu atual 1º Secretário, Alberto Cantanhede Lopes, pelas condutas que ensejaram a reprovação das contas especiais em exame.

Nessa linha a ação civil pública 24367-88.2012.4.01.3400, extinta pelo juízo da 3ª Vara Cível da Seção Judiciária do Distrito Federal, com fundamento no art. 267, inciso VI, do Código de Processo Civil, em razão da ilegitimidade passiva *ad causum* da autora².

De qualquer sorte, a quitação do débito pela recorrente pode, a juízo da Administração, reabilitá-la a obter novas transferências financeiras. Nessa hipótese, seria possível à entidade ajuizar as ações regressivas que entender pertinentes.

Nesses termos, não se pode acolher a pretensão recursal do Grupo de Trabalho Amazônico.

III

Maria Araújo de Aquino alega que se afastara do cargo de presidente da entidade, de maneira informal, em dezembro de 2006, pouco depois da celebração do convênio. Nessa quadra, entende que não poderia ser responsabilizada pelas irregularidades havidas na execução do convênio, porque não teria gerido os recursos impugnados.

Afirma encontrar-se o acórdão recorrido contaminado por nulidade absoluta, em virtude de o Tribunal não ter ouvido as testemunhas que ela supostamente arrolara, para comprovar seu afastamento informal da presidência da entidade. No seu entender, teria havido ofensa aos princípios da ampla defesa e do contraditório.

Sustenta não haver tomado conhecimento da comunicação do órgão concedente, dirigida à associação, orientando a conveniente a recompor a prestação de contas destruída em incêndio. Diz, em acréscimo, que não poderia implementar a orientação, ainda que dela houvesse tomado ciência, porque, à época, não mais exercia cargo diretivo na associação.

Insurge-se, por fim, contra os termos do relatório que integra a deliberação recorrida, por interpretar que ele insinuaria haver sido criminoso o incêndio que destruiu os documentos relativos à execução do convênio originário destas contas.

¹ Disponível em: <<http://www.gta.org.br/diretoria-executiva/>>. Acesso em: 19 fev. 2013.

² Disponível em:

<http://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php?proc=243678820124013400&secao=DF&trf1_captcha_id=750eec90ba4519f4079ebf8bfca249a&trf1_captcha=sthx&enviar=Pesquisar>. Acesso em: 19 fev. 2013.

Não prospera a interpretação da recorrente de que o fato de haver-se afastado informalmente da presidência da entidade, pouco tempo depois da celebração do convênio, a isentaria de responsabilidade pelas irregularidades apuradas nestes autos, porquanto indispensável averbar os atos de eleição e destituição dos representantes da associação no registro próprio, para eficácia perante terceiros.

A eventual transmissão informal do cargo não exonera o gestor primevo de responder, externamente, pelos atos praticados por seu sucessor, em nome da entidade. Assim, ainda que a recorrente obtivesse êxito em provar o alegado, não se eximiria de arcar com as consequências jurídicas da irregular gestão dos recursos.

Nesses termos, persiste a responsabilidade da recorrente pelos atos de gestão da entidade, até a data em que regularmente deixou de presidi-la.

Desacertado, também, o argumento de nulidade do acórdão recorrido, porque a Lei 8.443/1992, que rege o processo no Tribunal de Contas da União, não prevê a produção de prova oral. Assim, na defesa do seu interesse processual, caberia à responsável documentar as declarações das hipotéticas testemunhas, utilizando-se, v.g., dos institutos previstos nos arts. 368 e 861 do Código de Processo Civil.

Dessa forma, não poderia a responsável valer-se de prova testemunhal, para provar seu informal afastamento da presidência do ente conveniente. Ainda que fosse possível admitir esse meio de prova, o requerimento dirigido ao Tribunal não poderia ser deferido, porque a responsável não apresentou o rol de testemunhas. Por questão de clareza, reproduzo o suposto requerimento formulado, inserto nas alegações de defesa da interessada, *in verbis* (peça10, p. 63):

As informações todas aqui constantes podem ser comprovadas seja com os membros da diretoria da época, seja com a oitiva de funcionários ou administradores que trabalhavam no GTA em Brasília à época dos fatos, especialmente com a então tesoureira, Rosa (reescrever), que era membro da entidade, com sede no Estado do Maranhão, FULANO DE TAL, que era o vice-presidente e que também era membro da entidade, com sede no Estado do, bem como com, que atuava como administradora no GTA, responsável pelo setor financeiro (recebimentos, compras, pagamentos, registros da movimentação financeira, organização das prestações de contas, dos balanços e balancetes) à época. (grifos, caixa-alta e ponteados do original)

Não se confirma, portanto, a nulidade suscitada pela recorrente.

De igual sorte, não a socorre o argumento de que não tomara conhecimento da solicitação de documentos formulada pelo órgão concedente, após haver deixado, oficialmente, a presidência da entidade, porque não foi esse o fundamento da irregularidade das suas contas.

O voto condutor da deliberação recorrida deixou assente que as razões de justificativa ofertadas pela responsável foram rejeitadas em razão de os recursos financeiros terem sido “transferidos e aplicados durante a sua gestão”.

A interpretação de que o relatório que integra a deliberação recorrida sugeriria haver sido criminoso o incêndio ocorrido na entidade não se mostra correta, porque a peça processual limitou-se a reproduzir informações consignadas no laudo de perícia elaborado pelo Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal. Ademais, a irregularidade das contas não decorre da natureza do sinistro.

Improcedentes, pois, os argumentos recursais oferecidos por Maria Araújo de Aquino.



Feitas essas considerações, acolho as conclusões da unidade técnica e do Ministério Público e voto por que o Tribunal de Contas da União aprove o acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 19 de março de 2013.

WALTON ALENCAR RODRIGUES

Relator