

GRUPO I – CLASSE II – Primeira Câmara

TC 014.075/2015-6

Natureza: Tomada de Contas Especial

Órgão/Entidade: Organização das Cooperativas do Estado do Maranhão (Ocema)

Responsáveis: Adalva Alves Monteiro (023.009.664-68); José Mariano Rangel Costa Ferreira (375.883.543-72); Organização das Cooperativas do Estado do Maranhão (06.994.560/0001-95)

Interessado: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

Representação legal: Eli dos Santos Medeiros (3069/OAB-MA); Geysa Adriana Soares Azevedo (15.404/OAB-MA).

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. NÃO COMPROVAÇÃO DA BOA E REGULAR APLICAÇÃO DOS RECURSOS. AUSÊNCIA DE NEXO DE CAUSALIDADE. CITAÇÃO. REJEIÇÃO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA.

RELATÓRIO

Adoto, como parte do relatório, intrusão elaborada pela Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Espaciais (peças 48-50):

INTRODUÇÃO

Trata-se de tomada de contas especial (TCE) instaurada pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), em desfavor da Sra. Adalva Alves Monteiro, presidente da Organização das Cooperativas do Estado do Maranhão - Ocema, e do Sr. Mariano Rangel Costa Ferreira, secretário da referida entidade, em razão da impugnação total das despesas realizadas, face a não aprovação da prestação de contas do Convênio 49/2001 (Siafi 420393), firmado entre aquele Ministério e a Ocema, que tinha por objeto promover, desenvolver e fomentar o Cooperativismo no Estado do Maranhão, através do apoio à modernização, autogestão e do treinamento de dirigentes, sócios e funcionários (peça 1, p. 4-18).

HISTÓRICO

2. *O convênio vigeu de 10/10/2001 a 31/7/2002 (peça 1, p. 78-80) e, foi prevista para a execução do objeto pactuado a quantia R\$ 222.330,00, sendo R\$ 199.510,00 a cargo do concedente e R\$ 22.820,00 a título de contrapartida.*

3. *Os recursos foram repassados no dia 15/10/2001, por meio da Ordem Bancária 2010OB001415 (peça 1, p. 70). O Crédito dos valores ocorreu em 18/10/2001 (peça 1, p. 116).*

4. *O processo se encontra devidamente historiado na instrução de peça 20. Nessa ocasião, após análise dos documentos constantes dos autos, identificou-se a Sra. Adalva Alves Monteiro e a Ocema como solidariamente responsáveis pelo débito apurado, cujo valor histórico é de R\$ 136.607,36*

7. *Propôs-se, então, nessa ocasião, a citação dos referidos responsáveis, proposta que contou com a anuência da Unidade Técnica, conforme Pronunciamento anexo (peça 22). Por meio do Despacho do Ministro Relator (peça 23), foi determinada a realização da citação, a qual se deu nos seguintes termos:*

Ocorrência: *impugnação parcial das despesas realizadas, face a não apresentação de documentação que comprovasse todos os valores recebidos em decorrência do Convênio 49/2001, especialmente pela utilização de cheques sem o correspondente documento de identificação do seu beneficiário e, conseqüentemente, das ações objeto do ajuste.*

Valor (R\$) Data

136.607,36 18/10/2001

Responsáveis: Adalva Alves Monteiro (CPF 023.009.664-68) e Ocema (CNPJ 06.994.560/0001-95).

Conduta da Sra. Adalva: enquanto presidente da entidade conveniente, ela era responsável pela gestão dos recursos transferidos e, portanto, de zelar pelos documentos comprobatórios e pela efetiva execução do objeto, e o concedente pudesse estabelecer o nexo de causalidade com o objeto, fato que não ocorreu, vez que não havia documentação que sustentasse todos os valores retirados da conta específica do ajuste.

Conduta da Ocema: enquanto entidade conveniente, obrigou-se a cumprir as cláusulas do convênio firmado, inclusive quanto ao estabelecimento do nexo de causalidade entre os documentos apresentados na prestação de contas e a consecução do objeto. Contudo, a prestação de contas revelou que nem todos os recursos utilizados possuíam documento que o sustentasse, o que motivou a impugnação parcial dos gastos executados.

Proposta: citação.

8. *A citação dos responsáveis se deu da seguinte forma:*

<i>Ofício</i>	<i>Data do ofício</i>	<i>Data de Recebimento do Ofício</i>	<i>Nome do Recebedor do Ofício</i>	<i>Observação</i>	<i>Fim do Prazo para defesa</i>
<i>621/2018-TCU/SECEX-MA (peça 39), encaminhado à Sra. Adalva</i>	<i>27/12/2017</i>	<i>26/3/2018</i>	<i>Adalva Alves Monteiro</i>	<i>Ofício encaminhado ao endereço da responsável, conforme pesquisa de endereço no Sistema da Receita Federal (peça 18, p. 1).</i>	<i>10/4/2018</i>
<i>3669/2017-TCU/SECEX-MA (peça 25), encaminhado à Ocema</i>	<i>27/12/2017</i>	<i>10/1/2018</i>	<i>Aleilson Vilas</i>	<i>Ofício encaminhado ao endereço da responsável, conforme pesquisa de endereço no Sistema da Receita Federal (peça 18, p. 2).</i>	<i>25/1/2018</i>

9. *Os responsáveis apresentaram alegações de defesa (peças 35 e 44), as quais serão objeto de análise a seguir.*

EXAME TÉCNICO

Alegações de defesa da Ocema

Argumento 1 – Da tempestividade (peça 35, p. 1)

10. Ressalta a tempestividade da defesa apresentada, uma vez que, conforme art. 202, inciso II, do RI/TCU, as alegações de defesa serão apresentadas em até 15 dias, contados a partir da ciência da parte, que ocorreu com o recebimento do Ofício 3669/2017 em 10/1/2018.

11. O prazo inicial, que se expiraria em 25/1/2018, foi prorrogado por mais 30 dias, conforme despacho do Diretor da Subunidade (peça 34). Assim, considerando a dilação, o prazo expiraria em 25/2/2018, demonstrando a tempestividade da defesa.

Análise

12. As alegações de defesa foram apresentadas dentro do prazo complementar concedido, podendo ser analisadas.

Argumento 2 – Da decadência (peça 35, p. 4-7)

13. Antes de adentrar ao mérito da matéria, argumenta que cumpre ao TCU reconhecer a ocorrência da decadência pelo decurso do prazo de 5 anos, tendo em vista que repasse ocorreu em 18/10/2001 e a citação da Ocema para o processo administrativo ocorreu em 25/1/2018.

14. Discorre que a TCE está sujeita ao prazo decadencial de 5 anos desde quando exigível, limite temporal para que a irregularidade nas contas gere presunção de prejuízo ao erário e importe na imputação do débito e multa ao responsável, conforme previsto no art. 37, § 5º, da Constituição Federal.

15. Embora reconheça não haver dúvida acerca da imprescritibilidade, alega que os presentes autos não versam sobre o exercício do direito de ação, ou seja, de pedir ressarcimento perante o Poder Judiciário, uma vez que se trata da imputação de débito promovida pelo TCU a fim de constituir crédito não tributário, no caso de contas julgadas irregulares, com reconhecido status de título executivo extrajudicial, nos termos dos arts. 19 e 24 da LOTCU.

16. Segundo o defendente, sob esse prisma, o ônus da prova do adequado e regular emprego das verbas públicas é imputado aos responsáveis pela utilização dos valores repassados pelo Mapa. Assim, a não comprovação da adequada aplicação dos recursos públicos traduz, apenas por presunção, a ocorrência de prejuízo ao erário e, conseqüentemente, a imputação do débito e multa ao gestor faltoso.

17. Afirma que não é razoável cogitar que a Ocema e sua ex-gestora permaneçam obrigados a provarem que aplicaram adequadamente verbas públicas após 20, 30 ou 40 anos dos fatos a serem provados, em flagrante vulneração dos princípios da segurança jurídica e da ampla defesa, bases do ordenamento jurídico, afinal é notória a instabilidade jurídica e a dificuldade, ou mesmo impossibilidade, de produção de provas após o decurso de tanto tempo.

18. Prossegue discorrendo que a atuação do Tribunal em sede de TCE está sujeita a limite temporal e que, diante da ausência de especificação legal do prazo, o STJ firmou entendimento no sentido de que o prazo Máximo de 5 anos é uma constante para as hipóteses de decadência ou prescrição nas relações com o Poder Público. Cita, como exemplo, o julgamento do REsp 1.105.442/RJ, que assentou que tal prazo seria de 5 anos.

19. Argumenta que, no caso em questão, o crédito dos valores ocorreu em 18/10/2001 e, apesar de este Tribunal ter instaurado o TC 004.897/2013-7, a Ocema nunca foi citada, uma vez que os autos da referida TCE foram baixados sem julgamento, conforme Acórdão 4383/2014 – TCU – 2ª Câmara, que determinou a devolução do processo ao Mapa, para que determinasse o saneamento dos autos. Dessa forma, a defendente foi regularmente citada para apresentar defesa tão somente em 10/1/2018, isto é, aproximadamente 18 anos depois do repasse dos créditos oriundos do Convênio 49/2001.

Análise

20. *O entendimento predominante na doutrina e jurisprudência é de que a prescrição, diversamente da decadência, não atinge o direito em si, mas tão somente a pretensão do titular de obter coativamente a satisfação quando o direito é violado.*

21. *No que tange à prescrição da pretensão de ressarcimento, a questão da imprescritibilidade das ações de ressarcimento por dano ao erário foi firmada mediante o Acórdão 2.709/2008 – TCU – Plenário, cuja ementa enuncia:*

9.1. *deixar assente no âmbito desta Corte que o art. 37 da Constituição Federal conduz ao entendimento de que as ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis, ressalvando a possibilidade de dispensa de instauração de tomada de contas especial prevista no § 4º do art. 5º da IN TCU nº 56/2007;*

22. *O Tribunal decidiu nessa linha em conformidade com a decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) no Mandado de Segurança 26.210-9/DF. A adoção da tese da imprescritibilidade do dever de ressarcimento dos danos causados ao erário impõe à Corte de Contas o dever de instaurar, a qualquer tempo, o devido processo para julgar as contas dos possíveis responsáveis por ilícito lesivo ao erário.*

23. *O instituto da prescrição nos processos do TCU obedece ao art. 37, § 5º, da Constituição Federal no que se refere ao ressarcimento do prejuízo ao Erário, e ao art. 205 da Lei 10.406/2002 (Código Civil), no que se refere à pretensão punitiva. A pacificação da jurisprudência sobre a matéria prescricional ocorreu com a prolação do Acórdão 1.441/2016 – TCU – Plenário (TC 030.926/2015-7)*

24. *Na parte dispositiva do referido acórdão foram fixados entendimentos essenciais para a aplicação da prescrição da pretensão punitiva, conforme excerto abaixo transcrito:*

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Redator, em:

9.1. *deixar assente que:*

9.1.1. *a pretensão punitiva do Tribunal de Contas da União subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil;*

9.1.2. *a prescrição que se refere o subitem anterior é contada a partir da data de ocorrência da irregularidade sancionada, nos termos do art. 189 do Código Civil;*

9.1.3. *o ato que ordenar a citação, a audiência ou a oitiva da parte interrompe a prescrição de que trata o subitem 9.1.1, nos termos do art. 202, inciso I, do Código Civil;*

9.1.4. *a prescrição interrompida recomeça a correr da data em que for ordenada a citação, a audiência ou oitiva da parte, nos termos do art. 202, parágrafo único, parte inicial, do Código Civil;*

9.1.5. *haverá a suspensão da prescrição toda vez que os responsável apresentar elementos adicionais de defesa, ou mesmo quando forem necessárias diligências causadas por conta de algum fato novo trazido pelos jurisdicionados, não suficientemente documentado nas manifestações processuais, sendo que a paralização da contagem do prazo ocorrerá do período compreendido entre a juntada dos elementos adicionais de defesa ou da peça contendo o fato novo e a análise dos referidos elementos ou da resposta da diligência, nos termos do art. 160, § 2º, do Regimento Interno;*

9.1.6. *a ocorrência desta espécie de prescrição será aferida, independentemente de alegação da parte, em cada processo no qual haja intenção de aplicação das sanções previstas na Lei 8.443/1992;*

9.1.7. *o entendimento consubstanciado nos subitens anteriores será aplicado, de imediato, aos processos novos (autuados a partir desta data) bem como àqueles pendentes de decisão de mérito ou apreciação de recurso por este Tribunal.*

25. Quanto à TCE mencionada pelo defendente, TC 004.897/2013-7, que teve seu arquivamento determinado por força do Acórdão 4383/2014 – TCU – 2ª Câmara (peça 3, p. 40-41), vale lembrar que a Ocema não constou como parte daquele processo, tendo sido incluída no rol de responsáveis apenas quando da instrução inicial deste processo, ocorrida em 14/12/2017 (peça 20) quando foi proposto que a mesma deveria ser solidária no débito com a sua Presidente, Sra. Adalva Alves Monteiro. Entretanto, compulsando-se a documentação carreada aos autos, verificou-se que a convenente tomou ciência dos fatos antes do decurso de 10 anos da data da irregularidade, conforme Ofício 225/2008 – CAO/SDC/MAPA (peça 1, p. 372), tendo, inclusive, apresentado manifestação pugnando pela prescrição (peça 1, p. 376), fato este que, a despeito de não constar nos autos aviso de recebimento da notificação, é prova bastante da ciência dos fatos pela Ocema.

26. Entende-se, portanto, que as alegações de defesa são parcialmente procedentes, já que, no presente caso, considera-se o ato irregular praticado em 18/10/2001, data em que se deu a transferência dos recursos. Já o ato que ordenou a citação ocorreu em 20/12/2017 (peça 23), se operando, portanto, o transcurso de mais de dez anos entre esse fato e o fato tido como irregular, tendo ocorrido a prescrição da pretensão punitiva.

27. Quanto a um suposto prejuízo ao direito de defesa em decorrência da demora da administração em notificar os responsáveis pela irregularidade, conforme previsto nos §§ 4º e 5º do art. 5º da IN TCU nº 56/2007, observa-se que não se transcorreram mais de 10 anos desde o fato gerador sem a notificação da Ocema pela autoridade administrativa federal competente, conforme já relatado no item 25 desta instrução.,

Argumento 3 – Da ilegitimidade passiva (peça 35, p. 7-11)

28. Alega que a Ocema carece de ilegitimidade para compor o polo passivo sob o fundamento da ausência de comprovação da boa e regular gestão dos recursos repassados pelo Mapa.

29. Afirma que, para verificação da responsabilidade civil, não basta a ocorrência do dano, sendo necessário que haja nexos de causalidade e culpa lato sensu.

30. Cita o relatório que integra o Acórdão 2763/2011 – TCU – Plenário, que fixa a responsabilidade solidária da pessoa jurídica de direito privado. Todavia, alega que o art. 265 do Código Civil, ao tratar da solidariedade, parte da premissa que a mesma não se presume, resultando da lei ou da vontade das partes.

31. Alega que em nenhum momento os atos irregulares da ex-gestora da Ocema foram vinculados às atividades e objetivos da entidade e que a mesma, atuando em contradição aos objetivos institucionais, extrapolou os poderes de representação da Ocema, de modo que seus atos irregulares não podem vincular a pessoa jurídica, conforme art. 47 do Código Civil.

32. Segundo o defendente, de acordo com o art. 16 da Lei 8.443/92, a responsabilização recai somente sobre pessoas físicas (alínea “a”) ou, numa interpretação extensiva, sobre pessoas jurídicas (alínea “b”), desde que comprovado o interesse e que haja concorrido para o fato irregular.

33. Prossegue afirmando que, em momento algum, o relatório de instrução da TCE mencionou qualquer benefício auferido pela Ocema em razão das irregularidades cometidas pela ex-gestora.

34. Alega que o valor do débito a ser ressarcido seria oriundo de despesas sem comprovação e não é possível imaginar um cenário no qual a Ocema possa ter sido beneficiada. Tanto que a instrução não menciona quais seriam esses serviços e foram efetivamente prestados e que se trata de flagrante desvio de recursos repassados à pessoa jurídica por intermédio de

convênio, tendo a entidade sido prejudicada materialmente e institucionalmente em sua imagem perante a sociedade e cooperativas afiliadas.

35. *Argumenta que da forma que está construída a jurisprudência desta Corte, no sentido de ser desnecessário averiguar a culpa concorrente da pessoa jurídica, seu interesse no fato ou se logrou algum benefício irregular adas ações, tem-se um caso de responsabilidade objetiva às avessas, para imputar responsabilidade sem dolo ou culpa da pessoa jurídica, mesmo em clara atuação com superação de poderes por parte do gestor.*

Análise

36. *Para que reste configurada a responsabilidade do agente, não é essencial que o mesmo tenha agido com má-fé ou dolo, bastando que reste configurada a culpa do mesmo.*

37. *Destaca-se, ainda, que para fins de ressarcimento, pouco importa se a irregularidade foi praticada com dolo ou culpa. O dano ao erário deverá ser recomposto, independente de o gestor ter agido com a deliberada intenção de lesar o patrimônio público ou com falta de cuidado. Com relação à natureza da responsabilização deste Tribunal, tem-se que “a responsabilidade dos jurisdicionados perante o TCU é de natureza subjetiva, caracterizada mediante a presença de simples culpa stricto sensu, sendo desnecessária a caracterização de conduta dolosa ou má-fé do gestor para que este seja responsabilizado” (Acórdão 9004/2018 – 1ª Câmara, relator: Bruno Dantas). No mesmo sentido, “a responsabilidade dos gestores perante o TCU é de natureza subjetiva, podendo se originar de conduta comissiva ou omissiva, dolosa ou culposa, cujo resultado seja a violação dos deveres impostos pelo regime de direito público aplicável àqueles que administram recursos da União ou, ainda, aos que, sem deter essa condição, causarem prejuízos aos cofres públicos” (Acórdão 6660/2015 – 2ª Câmara, relator: Augusto Nardes).*

38. *Em algumas situações, a responsabilidade solidária da pessoa jurídica executora do convênio (Acórdão 2763/2011 – TCU – Plenário) pode ser afastada em face da má-fé e abuso de poder de seus administradores, excedendo estes os limites do seu mandato. Nessas condições, apenas os gestores, pessoas físicas da entidade privada conveniente respondem pelo dano causado ao erário. Nesse sentido é o Acórdão 2925/2013 – TCU – Plenário.*

39. *No entanto, embora possa realmente ter ocorrido abuso por parte da gestora, tal fato deveria ter sido comprovado pelo defendente, o que não foi feito, sendo o mero argumento nesse sentido insuficiente para descaracterizar a responsabilidade solidária.*

40. *Quanto ao argumento de que a Ocema não auferiu qualquer benefício, o mesmo pouca importa para fins de ressarcimento, pois, em havendo dano ao erário, este deverá ser recomposto. Conforme jurisprudência desta Corte de Contas, a condenação em débito independe da ocorrência de conduta dolosa ou de locupletamento, bastando para tanto a constatação de conduta culposa (stricto sensu) dos responsáveis pela irregularidade que ocasionou o dano ao erário (v. Acórdãos 5297/2013 – TCU – Primeira Câmara, 1517/2012 – TCU – Primeira Câmara).*

41. *Entende-se, portanto, que as alegações de defesa apresentadas quanto a este ponto não merecem ser acolhidas.*

Argumento 4 – Do prejuízo ao cooperativismo ante a natureza jurídica da Ocema (peça 35, p. 11-13)

42. *Discorre que a Ocema foi instituída como representante do Sistema OCB no Estado do Maranhão na forma da Lei 5.764/71 e que em virtude do seu caráter representativo, a entidade tão somente recebe recursos das cooperativas estaduais a fim de promover, desenvolver e fomentar o cooperativismo maranhense.*

43. *Afirma que, em que pese o fato de a Ocema ser entidade integrante do Sistema OCB, registra que a OCB e suas filiadas estaduais possuem natureza jurídica distinta, bem como*

autonomia administrativa, fiscal e financeira, de modo que não respondem solidariamente por quaisquer obrigações assumidas no desempenho de suas atividades, com vistas à consecução de suas finalidades, conforme se depreende do art. 7º do Estatuto Social da OCB, abaixo transcrito:

Art. 7º As Cooperativas constituintes e devidamente registradas no Sistema de Cooperativista Nacional, por meio das OCEs, assim como estar últimas, na qualidade de constituintes e filiadas da OCB bem como a própria OCB, conforme descrito no art. 2º deste Estatuto Social, possuem naturezas jurídicas distintas assim como autonomia administrativa, fiscal e financeira, não respondendo, por isso, nem solidária ou subsidiariamente, por quaisquer obrigações que cada uma assume no desenvolvimento de seus respectivos objetos sociais.

44. Alega que a Ocema é uma entidade representativa desprovida de finalidade lucrativa e que a manutenção indevida da obrigação de ressarcimento do erário público acabaria por inviabilizar a execução de suas atividades representativa, uma vez que o débito supera o valor total arrecadado pela Ocema de suas cooperativas filiadas.

Análise

45. A alegação de que a Ocema não responderia solidariamente por quaisquer obrigações assumidas no desempenho de suas atividades, conforme art. 7º do Estatuto Social da OCB, não se refere às obrigações decorrentes de ajustes firmados com o poder público, mas apenas por obrigações contraídas pela OCB e demais OCEs.

46. Além disso, uma vez caracterizado o dano ao erário, surge a obrigação de ressarcir esse dano, e essa independe da capacidade financeira do agente causador. Além disso, o argumento de que o débito imputado à entidade prejudicaria o prosseguimento de suas atividades não atacam o mérito da questão, razão pela qual as alegações de defesa apresentadas quanto a este ponto não merecem ser acolhidas.

Pedido 1

47. O defendente requer o acolhimento da preliminar de decadência em razão do decurso de prazo decadencial quinquenal verificado na presente TCE e conseqüente arquivamento do feito.

Análise

48. Conforme análise efetuada nos itens 20-27 desta instrução, o instituto da prescrição nos processos do TCU obedece ao art. 37, § 5º, da Constituição Federal no que se refere ao ressarcimento do prejuízo ao Erário, e ao art. 205 da Lei 10.406/2002 (Código Civil), no que se refere à pretensão punitiva.

49. No caso concreto, observa-se a ocorrência da prescrição da pretensão punitiva. Entretanto, persiste o dever de ressarcir, uma vez que não há que se falar em prejuízo ao direito de defesa em decorrência da demora da administração em notificar os responsáveis pela irregularidade, conforme previsto nos §§ 4º e 5º do art. 5º da IN TCU nº 56/2007

Pedido 2

50. O defendente requer o reconhecimento da ilegitimidade passiva da Ocema, de modo que a mesma seja excluída do polo passivo da presente TCE.

Análise

51. Conforme análise efetuada nos itens 36-41 desta instrução, não há que se falar em ilegitimidade passiva da Ocema, uma vez que a defendente não logrou comprovar a má-fé ou abuso de poder de seus administradores, o que poderia afastar a responsabilidade solidária.

Pedido 3

52. *Requer que a presente defesa seja, no mérito julgada procedente, de modo a excluir a responsabilidade solidária da Ocema pelo débito, recaindo a obrigação de ressarcimento integralmente sobre a Sra. Adalva Alves Monteiro, já que o desvio de recursos foi por ela realizado.*

Análise

53. *Conforme análise efetuada nos itens supra, as alegações de defesa apresentadas devem ser consideradas parcialmente procedentes, afastando-se a responsabilidade solidária da Ocema, uma vez que se transcorreram mais de 10 anos desde o fato gerador sem a notificação da Ocema pela autoridade administrativa federal competente, o que prejudica o exercício do contraditório e ampla defesa pela referida entidade.*

Alegações de defesa da Sra. Adalva Alves Monteiro

Argumento 1 – Da prescrição (peça 44, p. 2-6)

54. *Alega que o documento que acompanha o ofício citatório, datado de 14/12/2017, comprova o longo decurso de prazo para a TCE, visto que narra fatos referentes ao Convênio 49/2001, após o transcurso de 17 anos de sua ocorrência, tendo a defendente saído da Ocema há pelo menos 10 anos.*

55. *Prossegue informando que a instrução, em seu histórico, narra que a TCE anteriormente instaurada foi arquivada por ausência de pressupostos de constituição e desenvolvimento válido e regular do processo e que é feita uma tentativa de burlar a prescrição, conforme item 35, transcrito em sua defesa (peça 44, p. 2).*

56. *Argumenta que a prescrição impede a tomada de contas especial, não havendo que se falar em cobrança, citando entendimento do STJ (peça 44, p. 2-6).*

Análise

57. *Embora a instrução à peça 20 tenha sido elaborada em 14/12/2017, tal fato não significa que a presente TCE tenha sido instaurada apenas em 2017.*

58. *De acordo com a Nota Técnica SPC/SDC/MAPA nº 5/2008, de 24/10/2008 (peça 1, p. 378-382), elaborada em virtude da solicitação da defendente, expôs que a mesma não apresentou nenhum fato novo com vistas a elidir o problema, recomendou a imediata instauração de TCE.*

59. *O Despacho GAB/SDC/MAPA 1025/2008, de 17/12/2008 (peça 2, p. 18), encaminhado à Secretaria Executiva do Mapa, informa a instauração da TCE. Assim sendo, observa-se que a mesma foi instaurada em 2008, e não em 2017, como alegado pela defendente.*

60. *Não há que se falar em tentativa de se burlar o arquivamento do TC 004.897/2013-7, uma vez que tal medida se deu ante a necessidade de restituição do processo à Secretaria Executiva do Mapa para saneamento, conforme Acórdão 4383/2014 – TCU – 2ª Câmara. Assim sendo, após a adoção das providências cabível pelo concedente, a TCE retomaria seu curso.*

61. *No que tange à prescrição da pretensão de ressarcimento, a questão da imprescritibilidade das ações de ressarcimento por dano ao erário foi firmada mediante o Acórdão 2.709/2008 – TCU – Plenário, cuja ementa enuncia:*

9.1. deixar assente no âmbito desta Corte que o art. 37 da Constituição Federal conduz ao entendimento de que as ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis, ressaltando a possibilidade de dispensa de instauração de tomada de contas especial prevista no § 4º do art. 5º da IN TCU nº 56/2007;

62. *O Tribunal decidiu nessa linha em conformidade com a decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) no Mandado de Segurança 26.210-9/DF. A adoção da tese da imprescritibilidade do*

dever de ressarcimento dos danos causados ao erário impõe à Corte de Contas o dever de instaurar, a qualquer tempo, o devido processo para julgar as contas dos possíveis responsáveis por ilícito lesivo ao erário.

63. *O instituto da prescrição nos processos do TCU obedece ao art. 37, § 5º, da Constituição Federal no que se refere ao ressarcimento do prejuízo ao Erário, e ao art. 205 da Lei 10.406/2002 (Código Civil), no que se refere à pretensão punitiva, sendo esta última referente à aplicação de multa pelo Tribunal. A pacificação da jurisprudência sobre a matéria prescricional ocorreu com a prolação do Acórdão 1.441/2016 – TCU – Plenário (TC 030.926/2015-7)*

64. *Na parte dispositiva do referido acórdão foram fixados entendimentos essenciais para a aplicação da prescrição da pretensão punitiva, conforme excerto abaixo transcrito:*

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Redator, em:

9.1. deixar assente que:

9.1.1. a pretensão punitiva do Tribunal de Contas da União subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil;

9.1.2. a prescrição que se refere o subitem anterior é contada a partir da data de ocorrência da irregularidade sancionada, nos termos do art. 189 do Código Civil;

9.1.3. o ato que ordenar a citação, a audiência ou a oitiva da parte interrompe a prescrição de que trata o subitem 9.1.1, nos termos do art. 202, inciso I, do Código Civil;

9.1.4. a prescrição interrompida recomeça a correr da data em que for ordenada a citação, a audiência ou oitiva da parte, nos termos do art. 202, parágrafo único, parte inicial, do Código Civil;

9.1.5. haverá a suspensão da prescrição toda vez que os responsável apresentar elementos adicionais de defesa, ou mesmo quando forem necessárias diligências causadas por conta de algum fato novo trazido pelos jurisdicionados, não suficientemente documentado nas manifestações processuais, sendo que a paralização da contagem do prazo ocorrerá do período compreendido entre a juntada dos elementos adicionais de defesa ou da peça contendo o fato novo e a análise dos referidos elementos ou da resposta da diligência, nos termos do art. 160, § 2º, do Regimento Interno;

9.1.6. a ocorrência desta espécie de prescrição será aferida, independentemente de alegação da parte, em cada processo no qual haja intenção de aplicação das sanções previstas na Lei 8.443/1992;

9.1.7. o entendimento consubstanciado nos subitens anteriores será aplicado, de imediato, aos processos novos (autuados a partir desta data) bem como àqueles pendentes de ceisão de mérito ou apreciação de recurso por este Tribunal.

65. *No presente caso, considera-se o ato irregular praticado em 18/10/2001, data em que seu a transferência dos recursos. Já o ato que ordenou a citação ocorreu em 20/12/2017 (peça 23), se operando, portanto, o transcurso de mais de dez anos entre esse fato e o fato tido como irregular.*

66. *Conforme se pode observar, não há que se falar em prescrição da pretensão de ressarcimento, apenas da punitiva.*

67. *As alegações de defesa apresentadas são procedentes apenas no que concerne à prescrição da pretensão punitiva, a qual não se confunde com prescrição da pretensão de ressarcimento.*

Argumento 2 – Do prejuízo à ampla defesa (peça 44, p. 6-7)

68. *Alega que o decurso de tempo dificulta o exercício da ampla defesa, visto seu afastamento da entidade envolvida, a dificuldade de acesso a documentos capazes de comprovar os*

eventos realizados e mesmo associar despesas feitas a cumprimento dos objetivos previstos no convênio.

69. *Anexa como prova documental matéria publicitária divulgada no período 2001/2002 (peça 44, p. 9-38), com o registro de inúmeros eventos realizados, cujos pagamentos foram arcados com os valores do convênio em questão.*

70. *Relata a ocorrência de problemas em virtude de disputas eleitorais próprias da luta cooperativista, tendo ocorrido a destruição de documentos, intervenção com exclusão da defendente e uma série de problemas que provocaram o desaparecimento de documentos que compuseram a prestação e contas anteriores.*

Análise

71. *Cumpra ao gestor a obrigação de comprovar a boa e regular aplicação dos recursos repassados. Assim, se ele não cumprir a obrigação de prestar contas na época apropriada ou, quando o faz, não apresenta toda a documentação necessária, ou, ainda, não comprova a contento a execução do objeto do ajuste, não pode alegar demora na instauração da tomada de contas especial para se eximir dos compromissos que contraiu ao assinar o convênio (v. Acórdão 842/2017 – Plenário).*

72. *A primeira notificação do gestor ocorreu em 17/4/2008 (peça 1, p. 368). Ainda que se possa reconhecer relativa morosidade em realizar a referida notificação, a qual trata das mesmas irregularidades desta TCE, é certo que não se ultrapassou o prazo de dez anos entre a ocorrência dos fatos e a primeira notificação, considerado pelo TCU à luz da IN TCU 71/2012 como limite temporal para aferir a viabilidade do regular exercício do contraditório e da ampla defesa dos responsáveis envolvidos.*

73. *Os documentos trazidos aos autos como prova da boa aplicação de recursos tratam-se, na verdade, de algumas matérias e fotos de eventos, os quais não permitem aferir se os recursos repassados por força do convênio foram realmente aplicados no objeto previsto, ao passo que deveriam ter sido apresentados o extrato da conta bancária específica, faturas, notas fiscais e recibos das despesas.*

74. *O relato de disputas eleitorais e problemas que provocaram o desaparecimento de documentos, por si só, por se tratar de meros argumentos desacompanhados de qualquer prova que apontem a impossibilidade do exercício de defesa por parte da defendente, são inaptos a ilidir as irregularidades apontadas.*

75. *Entende-se, portanto, que as alegações de defesa apresentadas não merecem ser acolhidas.*

Pedido 1

76. *A defendente requer o arquivamento da presente TCE, por ser medida de justiça e de direito.*

Análise

75. *Considerando a análise efetuada nos itens 57-67 e 71-75, uma vez que não restou caracterizada a prescrição da pretensão de ressarcimento e nem prejuízo à ampla defesa, entende-se improcedente o pedido da defendente.*

Prescrição da Pretensão Punitiva

76. *Vale ressaltar que a pretensão punitiva do TCU, conforme Acórdão 1.441/2016 - TCU - Plenário, Relator: Benjamin Zymler, que uniformizou a jurisprudência acerca dessa questão, subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil, que é de dez anos,*

contado da data de ocorrência da irregularidade sancionada, nos termos do art. 189 do Código Civil, sendo este prazo interrompido pelo ato que ordenar a citação, a audiência ou a oitiva do responsável.

No caso em exame, ocorreu a prescrição, uma vez que a liberação dos recursos se deu em 18/10/2001, e o ato de ordenação da citação ocorreu em 20/12/2017 (peça 23).

CONCLUSÃO

Em face da análise promovida nos itens 57-67 e 71-75 da seção “Exame Técnico”, propõe-se rejeitar as alegações de defesa apresentadas pela Sra. Adalva Alves Monteiro, uma vez que não foram suficientes para sanear as irregularidades a ele atribuídas.

Os argumentos de defesa tampouco lograram afastar o débito imputado. Ademais, inexistem nos autos elementos que demonstrem sua boa-fé ou a ocorrência de outros excludentes de culpabilidade. Desse modo, suas contas devem, desde logo, ser julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno/TCU, procedendo-se à sua condenação em débito e à aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

Quanto à Ocema, suas alegações de defesa devem ser consideradas parcialmente procedentes, afastando-se sua responsabilidade solidária, uma vez que se transcorreram mais de 10 anos desde o fato gerador sem a notificação da referida entidade pela autoridade administrativa federal competente, o que prejudica o exercício do contraditório e ampla defesa pela referida entidade.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

a - rejeitar as alegações de defesa apresentadas pela Sra. Adalva Alves Monteiro (CPF 023.009.664-68) e pela Organização das Cooperativas do Estado do Maranhão - Ocema (CNPJ 06.994.560/0001-95);

b - julgar irregulares, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “c”, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, inciso III, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno/TCU, as contas da Sra. Adalva Alves Monteiro (CPF 023.009.664-68) e da Ocema (CNPJ 06.994.560/0001-95), condenando-as ao pagamento da importância a seguir especificada, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculada a partir da data discriminada até a data da efetiva quitação do débito, fixando-lhe o prazo de quinze dias, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Tesouro Nacional, nos termos do art. 23, inciso III, alínea “a”, da citada lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU;

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
136.607,36	18/10/2001

c) autorizar, desde logo, a cobrança judicial da dívida, caso não atendidas as notificações, na forma do disposto no art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992;

d) autorizar também, desde logo, se requerido, com fundamento no art. 28, inciso I, da Lei 8.443, de 1992, c/c o art. 217, §§ 1º e 2º do Regimento Interno do TCU, o parcelamento da(s) dívida(s) em até 36 parcelas, incidindo, sobre cada parcela, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar, perante o Tribunal, o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovar os recolhimentos das demais parcelas, devendo incidir, sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, no caso do

débito, na forma prevista na legislação em vigor, alertando o responsável de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal;

e) enviar cópia do Acórdão a ser prolatado, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentarem à Procuradoria da República no Estado do Maranhão, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992, c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas cabíveis; e

f) enviar cópia do Acórdão que vier a ser proferido ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e aos responsáveis, para ciência, informando que a presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamenta, está disponível para a consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos, além de esclarecer que, caso requerido, o TCU poderá fornecer sem custos as correspondentes cópias, de forma impressa.

2. O MPTCU anuiu com a unidade técnica nos seguintes termos (peça 51):

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), em razão de impugnação parcial de despesas realizadas com recursos repassados à Organização das Cooperativas do Estado do Maranhão (Ocema), por meio do Convênio 49/2001 (Siafi 420393), para fomento ao cooperativismo no Estado do Maranhão.

Foram transferidos recursos federais da ordem de R\$ 199.510,00 e a entidade ofereceu contrapartida de R\$ 22.820,00 para implementação das ações previstas no plano de trabalho aprovado, as quais contemplavam a realização de cursos, palestras e encontros (peça 1, p. 20-40).

O tomador de contas concluiu pela existência de débito no valor histórico de R\$ 199.510,00 (peça 3, p. 86-92), sob a responsabilidade da Sra. Adalva Alves Monteiro, dirigente da entidade, e do Sr. José Mariano Rangel Costa Ferreira, Secretário da Ocema.

No âmbito deste Tribunal, a unidade técnica concluiu pela inexistência de conexão entre atos praticados pelo Sr. José Mariano Rangel Costa Ferreira e as irregularidades identificadas nestes autos, procedendo somente à citação da Sra. Adalva Alves Monteiro, solidariamente com a Ocema.

A Secex-TCE examinou as defesas apresentadas e propõe, em pareceres uniformes julgar irregulares as contas dos responsáveis, condenando-os ao ressarcimento de débito no montante histórico de R\$ 136.607,36, sem aplicação de multa, em razão da prescrição da pretensão punitiva.

De minha parte, manifesto-me de acordo com o encaminhamento sugerido, sem prejuízo de tecer algumas considerações adicionais.

Embora a Sra. Adalva Alves Monteiro alegue o desconhecimento das irregularidades ocorridas no âmbito da avença por ela firmada, os elementos constantes dos autos indicam que, pelo menos desde 2008, ela tomou ciência dos problemas apontados pelo concedente após novo exame da prestação de contas apresentada. O órgão voltou a se debruçar sobre a comprovação da aplicação dos recursos em razão de denúncia apurada pelo Ministério Público no Estado do Maranhão, a qual resultou em auditoria em convênios celebrados com a Ocema entre 1994 e 2001.

Em razão dos trabalhos empreendidos, os responsáveis arrolados nestas contas especiais foram notificados sobre os resultados obtidos, conforme atestam os documentos na peça 1, p. 368, 372, 384, 390, e peça 2, p. 72 e 78, todos emitidos antes de completados os dez anos entre o repasse dos recursos e cientificação quanto às irregularidades identificadas.

No que tange às constatações advindas do exame detalhado da prestação de contas dos recursos do Convênio 49/2001, verificou-se que a comprovação da aplicação dos recursos foi parcial, havendo elementos suficientes para demonstrar pagamentos da ordem de R\$ 81.555,60 (peça 1, p. 354). A nota técnica na peça 3, p. 66-72, promoveu ajustes no valor do débito

inicialmente apontado (R\$ 140.179,07), concluindo pela existência de dano no montante de R\$ 136.129,24, utilizado para fins de citação pelo Tribunal.

Como se vê, a aplicação de parte significativa do valor transferido não teve comprovação e os responsáveis não se desincumbiram de tal tarefa após notificações por parte do concedente, tampouco no âmbito desta Corte de Contas, motivo pelo qual devem ser condenados a restituir a parcela para a qual não restou demonstrado o nexo de causalidade requerido.

Registro que embora o TC 004.897/2013-7, cujo desfecho pelo arquivamento foi utilizado como argumento para fins de afastamento do débito em discussão nestes autos, tenha tratado da mesma avença objeto desta TCE, resultou em decisão que determinou o envio de documentos adicionais para fins de análise do Convênio 49/2001, os quais se prestam apenas a confirmar as irregularidades que fundamentam a proposta de condenação.

Ante o exposto, este membro do Ministério Público de Contas manifesta-se de acordo com a proposta formulada pela SecexTCE.