

**TC 009.027/2010-6**

**Tipo:** Tomada de Contas Especial

**Unidades Jurisdicionadas:** Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo no Estado do Maranhão - SESCOOP/MA e Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - Mapa.

**Responsáveis:** Sra. Adalva Alves Monteiro (CPF: 023.009.664-68).

**Procurador:** não há.

**Proposta:** mérito.

## INTRODUÇÃO

1. Trata o processo de Tomada de Contas Especial – TCE instaurada pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – Mapa em razão da aprovação parcial da prestação de contas dos recursos do Convênio 56/2003, Siafi 480899, celebrado com o Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo no Maranhão (SESCOOP/MA), que tinha por objeto oferecer suporte tecnológico que propiciasse a promoção, desenvolvimento e fomento do cooperativismo no Estado do Maranhão.

## HISTÓRICO

2. O presente processo foi motivado a partir da impugnação parcial de despesas tendo em vista a verificação de irregularidades como pagamentos efetuados através de recibos ou faturas confeccionadas em computador desprovidas de validade fiscal, indícios de irregularidades nas relações de pagamentos apresentadas, além de impropriedades nos pagamentos de cheques com data anterior às notas fiscais e/ou prestação dos serviços, resultando em aprovação parcial das contas.

3. Consoante instrução acostada à peça 4, p. 4-11 foi realizada a primeira análise por esta unidade técnica onde foi proposto e realizado diligência com vistas a obter cópia dos recibos e cheques considerados inábeis pelo concedente. A documentação solicitada foi juntada a peças 7 a 9.

4. Com o saneamento, novo exame foi empreendido à peça 5, p. 3-10, onde foram circunstanciadas as irregularidades e responsabilidade da Sra. Adalva Alves Monteiro, de modo que foi proposto a sua citação.

5. Após as devidas comunicações (peça 5, p. 16-24), o presente processo foi alvo de exame de mérito por esta unidade técnica, consoante peça 12.

6. Naquele exame pode-se evidenciar que a Sra. Adalva Alves Monteiro, mesmo devidamente citada e tendo transcorrido o prazo para apresentação de suas legações de defesa, não se manifestou nos autos, tendo sido, portanto, considerada revel.

7. Sem a manifestação da responsável foi dado prosseguimento ao processo com os documentos então existentes, o que levou à imputação de débito à mencionada gestora em razão das análises circunstanciadas empreendidas na instrução à peça 12.

8. A proposta de condenação em débito teve anuência dos superiores desta unidade técnica (peças 13 e 14), tendo sido encaminhada ao Ministério Público junto ao TCU - MP/TCU que também acolheu os encaminhamentos (peça 16). Ocorre que antes da apreciação pelo Ministro-

Relator sobreveio aos autos a defesa da Sra. Adalva Alves Monteiro (peças 17 e 18), de maneira que o Ministro-Relator, admitiu, excepcionalmente, a defesa apresentada, indicando à esta secretaria a reinstrução do feito (peça 19), razão pela qual passaremos à nova análise de mérito do processo, notadamente em relação à alegações de defesa apresentadas.

### **Exame da Citação da Sra. Adalva Alves Monteiro**

9. Conforme instrução acostada à peça 12 as irregularidades que levaram à imputação de débito a Sra. Adalva Alves Monteiro foram:

- a) pagamentos efetuados através de recibos ou faturas confeccionadas em computador, sem validade fiscal, a empresas devidamente constituídas que deveriam fornecer documento fiscal, em afronta ao art. 63, caput e § 2º, III, da Lei 4.320/64;
- b) pagamentos efetuados antes do início ou encerramento do evento, descumprindo o disposto no art. 62 da Lei 4.320/64;
- c) pagamentos efetuados antes da emissão da nota fiscal ou recibo de pagamento de autônomo, contrariando o disposto no art. 62 da Lei 4.320/64;

10. As alegações de defesa da referida justificante estão sintetizada abaixo.

### **Argumento I**

11. Alega que foram passados sete anos desde a data da ocorrência dos atos e sua impugnação, e nove anos entre a execução e a citação. Sendo impossível devolver qualquer valor do convênio epigrafado, os eventos aconteceram dentro do rigor exigido. Alguns erros técnicos apontados depois de nove anos, não há como sanar, ainda mais porque as contas foram aprovadas em todas as instâncias administrativas.

### **Análise I**

12. Sobre o decurso de tempo alegado pela justificante, cabe lembrar que o art. 5º da Instrução Normativa - TCU 56/2007 estabelece que “salvo determinação em contrário do Tribunal, fica dispensada a instauração de tomada de contas especial após transcorridos dez anos desde o fato gerador”. Assim, o presente caso não se encontra resguardado no período de tempo normatizado.

13. Ademais, ainda que tivesse transcorrido o prazo de dez anos, o aludido dispositivo não determina o arquivamento sumário do processo, e como se depreende da ressalva inicial (“salvo determinação em contrário”), o TCU pode, ao analisar o caso concreto, decidir de forma diversa, dando prosseguimento aos autos, desde que não haja o comprometido do exercício da ampla defesa por parte do responsável.

14. Tal argumento não se clarifica no caso em epígrafe, pois a responsável tinha condições de apresentar sua defesa, tendo inclusive feito nessa citação. Aliado a isso, ressalte-se que o raciocínio acima vai ao encontro do reconhecimento da imprescritibilidade das ações de ressarcimento de recursos públicos, conforme entendimento consolidado desta Casa e do Supremo Tribunal Federal. Neste sentido é a jurisprudência desta Corte consubstanciada nos Acórdãos 3.124/2010 – TCU – 2ª Câmara, 806/2008 - TCU – 2ª Câmara, 1.131/2008 - TCU – 1ª Câmara, 2.815/2009 - TCU – 2ª Câmara, 1.231/2007 - TCU – 2ª Câmara, 1.214/2008 - TCU – 1ª Câmara, 1.115/2009 - TCU – 2ª Câmara e 1.430/2008 - TCU – 2ª Câmara

### **Argumento II**

15. Que toda documentação pertinente ao ajuste foi devidamente entregue ao concedente que acompanhava *in loco* a execução do objeto conveniado.

16. Não se responsabiliza por qualquer ocorrência em razão de extravio de documentos, em função da intervenção sofrida pelo SESCOOP/MA, e conflitos pessoais com a superintendente,

técnicas de Nacional, Fábio Luis Trinca, Paulo Roberto Galli Chuery e o Presidente Mareio Lopes de Freitas.

17. Que o Ministério Público Federal - MPF arquivou a denúncia originadora da recomendação para reanálise do convênio em tela, não encontrando nada que desabonasse a Conduta da Requerente, com as contas todas aprovadas junto ao MAPA.

### **Análise II**

18. Os motivos pelos quais foram imputados débitos decorrem, essencialmente de problemas na forma de pagamentos de despesas. Isso porque despesas foram pagas sem que houvesse emissão de nota fiscal, apenas de documento confeccionado em computador ou recibo, e pagamentos efetuados antes da realização de eventos ou da emissão das notas fiscais ou recibos de pagamentos, conforme constatações indicadas no Relatório de Auditoria acostado à peça 2, p. 42, a peça 3, p. 6.

19. Nota-se, portanto, que as irregularidades referem-se à entrega de documentação inidônea para comprovar parte das despesas realizadas, de forma em que não se é possível estabelecer o nexo de causalidade entres os recursos transferidos e os dispêndios efetuados pelo conveniente.

20. Assim, não se trata de documentos extraviados ou faltantes, mas da presença de documentos sem valor legal ou com procedimento de pagamento que revela grave irregularidade na realização das despesas apresentadas nas prestações de contas do convênio em tela.

21. Ainda que nos autos do processo, especialmente peça 2, p. 23-40 conste que o concedente aprovou, originalmente, as contas do convênio ora analisado por ter havido cumprido o seu objetivo, conforme certificou-se *in loco*, as irregularidades demonstradas no Relatório de Auditoria acostado à peça 2, p. 42, a peça 3, p. 6, são contundentes no sentido de que parte das despesas não foram devidamente comprovadas.

22. Tais irregularidades não podem ser consideradas apenas de natureza formal, isso porque a jurisprudência desta Corte informa que a mera execução física do objeto ou de parte dele, por si só, não comprova que os recursos foram aplicados corretamente, cabendo ao responsável demonstrar o nexo causal entre os recursos que lhe foram repassados e os documentos de despesas referentes à execução, tais como notas de empenho, recibos, extratos bancários, de forma que seja possível confirmar que determinado objeto foi executado com os recursos transferidos.

23. Esse entendimento fundamenta-se no dever de prestar contas, previsto no parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal. Nesse sentido é o teor dos Acórdãos 426/2010-TCU-1ª Câmara, 3.501/2010-TCU-2ª Câmara, 3.808/2010-TCU-2ª Câmara e 2.436/2009-TCU-Plenário.

24. Desse modo, os documentos constantes do processo comprovam a execução de parte do objeto, mas não permitem concluir sobre a correta aplicação dos recursos repassados, devendo por isso ser rejeitadas as contas do gestor, sendo este condenado ao valor do débito obtido com as despesas impugnadas.

### **Argumento III**

25. Invoca o Estatuto da OCEMA e Regimento Interno do Sescop/MA para responsabilizar a Superintendente pelo colhimento de documentos objetos das impugnações.

### **Análise III**

26. Como já exposto, as irregularidades identificadas referem-se, não a falta de documentos, mas a sua apresentação inidônea na tentativa de comprovar despesas. Para além, a gestora dos recursos era a Sra. Adalva Alves Monteiro, signatária do ajuste (peça 1, p. 20) e responsável pela assinatura dos cheques de pagamentos (peça 7 a peça 9), o que demonstra o seu pleno conhecimento

da forma como as despesas irregulares foram efetuadas e pagas, de maneira que os seus atos foram determinantes para a ocorrência das irregularidades, estabelecendo-se, assim, o nexos de causalidade entre seus atos e os prejuízos identificados nesse feito.

27. Com isso, não há como afastar a responsabilidade da Sra. Adalva Alves Monteiro, de forma que rejeitamos suas alegações de defesa por não conter elementos que demonstre uma verdade material diversa da que se chegou no Relatório de Auditoria acostado à peça 2, p. 42, a peça 3, p. 6.

28. Em relação à possível responsabilização da Superintendente, afora os argumentos acima, que indicam a Sra. Adalva Alves Monteiro como principal responsável pelas ocorrências em tela, convém tecer algumas considerações. A responsabilidade do cargo de superintendente do SESCOOP/MA, encontra-se exposta no art. 16 do Regimento Interno daquele órgão (peça 17, p. 15).

29. No rol de atribuição, encontram-se a assinatura conjunta de cheque com a presidência, não havendo outros encargos que se relacione com as causas do prejuízo ora apurado. Para além, a solidariedade passiva é um benefício do credor e não do devedor, diferindo a citação solidária apenas no fato de que, uma vez recolhido o débito por um ou mais devedores, ficam os demais liberados do recolhimento. Contudo, reputamos necessário, quando da avaliação desse benefício garantido ao credor, apurar o impacto que essa medida pode gerar para fins de efetividade do controle a cargo do TCU, a qual é instrumentalizada neste Tribunal, em última instância, por intermédio de constituição e envio à AGU, de processo de cobrança executiva dos valores não recuperados.

30. Nesse sentido, considerando que se trata de ajuste cujos fatos geradores do débito remontam há quase dez anos, e tendo por espeque que novo chamamento ensejaria maiores delongas na busca pela recuperação dos valores impugnados, aliado, ainda, aos elementos antes suscitados, os quais indicam a Sra. Adalva Alves Monteiro como principal responsável pelas ocorrências objeto de débito, face a sua condição de efetiva gestora do Convênio, e uma vez que não se vislumbram prejuízos à defesa da responsável, entendemos ser razoável abster-se o TCU de proceder ao chamamento da então Superintendente.

31. Por fim, não havendo elementos capazes de corroborar o rogo pretendido, não há como reconhecer a boa-fé da gestora.

## **CONCLUSÃO**

32. Não tendo a Sra. Adalva Alves Monteiro afastado a sua responsabilidade nos autos e remanescendo as demais circunstâncias já analisadas pela instrução pretérita, peça 12, diante das ocorrências apontadas pelo concedente e pelo controle interno, se é possível concluir pela irregularidade das contas das Sras. Adalva Alves Monteiro e, conseqüente, imputação de débito e multa decorrente do juízo de censura que o caso requer frente à ocorrência de irregulares que ocasionaram prejuízo ao erário.

## **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

33. Ante o exposto, submeto os autos à consideração superior, propondo:

33.1 julgar irregulares as presentes contas e em débito a Sra. Adalva Alves Monteiro (CPF 023.009.664-68), com base nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “c”, e 19, caput, da Lei n.º 8.443/1992, condenando-a ao pagamento da quantia histórica de R\$ 65.013,60 (sessenta e cinco mil treze reais e sessenta centavos), abaixo discriminada, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente e acrescida de juros de mora, a partir das datas indicadas a seguir em virtude dos seguintes fatos, os quais caracterizam irregularidades na prestação de contas do Convênio 56/2003, firmado entre o MAPA e o SESCOOP/MA:

a) pagamentos efetuados através de recibos ou faturas confeccionadas em computador, sem validade fiscal, a empresas devidamente constituídas que deveriam fornecer documento fiscal, em afronta ao art. 63, caput e § 2º, III, da Lei 4.320/64;

<b>Data</b>	<b>Valor (em R\$)</b>
9/10/2003	4.800,00
2/4/2003	900,00
30/1/2004	600,00
N/C	1.800,00
23/1/2004	1.200,00
25/11/2003	1.440,00
23/1/2001	360,00
2/4/2004	250,00
<b>TOTAL</b>	<b>11.350,00</b>

b) pagamentos efetuados antes do início ou encerramento do evento, descumprindo o disposto no art. 62 da Lei 4.320/64;

<b>Data</b>	<b>Valor (R\$)</b>
11/11/2003	3.500,00
10/11/2003	1.209,60
10/11/2003	180,00
10/11/2003	900,00
10/11/2003	120,00
10/11/2003	300,00
14/10/2003	3.600,00
24/10/2003	2.000,00
12/9/2003	400,00
12/9/2003	8.000,00
<b>TOTAL</b>	<b>20.209,60</b>

c) pagamentos efetuados antes da emissão da nota fiscal ou recibo de pagamento de autônomo, contrariando o disposto no art. 62 da Lei 4.320/64;

<b>Data</b>	<b>Valor (R\$)</b>
4/10/2003	5.000,00

3/10/2003	6.000,00
27/10/2003	403,20
5/9/2003	300,00
20/10/2003	2.000,00
12/12/2003	1.500,00
22/12/2003	800,00
22/12/2003	250,00
18/12/2003	7.000,00
24/12/2003	6.000,00
12/9/2003	1.600,00
12/9/2003	100,80
26/9/2003	1.000,00
24/9/2003	1.500,00
<b>TOTAL</b>	<b>33.454,00</b>

33.2 aplicar à responsável, Sra. Adalva Alves Monteiro, a multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443/92, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento da referida quantia aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora a partir do dia seguinte ao do término do prazo estabelecido até a data do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor;

33.3 autorizar, desde logo, a cobrança judicial da dívida, caso não sejam atendidas as notificações dos subitens anteriores, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443, de 1992;

33.4 remeter cópia dos presentes autos ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Maranhão, nos termos do Aviso 851 – Seses – TCU – Plenário, de 13/6/2007, e do Ofício 665 – PGR/GAB, de 18/6/2007, para ajuizamento das ações cíveis e penais cabíveis, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei 8.443/92.

33.5 dar ciência ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento para que providencie a correção dos dados Convênio 56/2003, celebrado entre a União, por intermédio desse Ministério, e o Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo no Maranhão (Sescoop/MA), no Siafi, tendo em vista o fato de o número do convênio estar incorreto nesse sistema, constando como n. 100/2003;

33.6 dar ciência ao Sescoop/MA para que atente para a vedação de realização de despesas em data anterior ou posterior à vigência dos convênios, conforme previsto no art. 52, V e VI, da Portaria Interministerial CGU/MF/MP 507, de 24 de novembro de 2011, ou no normativo que venha a substituí-la.

SECEX-MA, 31/10/2012.

*(Assinado Eletronicamente)*

Hugo Leonardo Menezes de Carvalho



Auditor Federal de Controle Externo

Matrícula 7708-9