

VOTO

Versa o presente processo sobre Tomada de Contas Especial instaurada pela Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) contra os Srs. Adalva Alves Monteiro, Benedito Souza Rodrigues e Cláudio Humberto Ribeiro (falecido), ex-gestores da Organização das Cooperativas do Estado do Maranhão (Ocema), em razão de irregularidades verificadas na aplicação dos recursos repassados por meio do Convênio 27/1998.

2. O referido ajuste, firmado entre o MAPA e a Ocema, tinha como objeto a “*promoção, desenvolvimento e fomento do Cooperativismo no Estado, através do apoio à modernização, da promoção da autogestão do treinamento de dirigentes, sócios e funcionários e da criação de cooperativas*”. Para a execução das metas pactuadas, a União repassou à entidade a quantia de R\$ 409.995,00, ao passo que a conveniente arcou com o montante de R\$ 47.660,00, a título de contrapartida.

3. Os recursos do convênio foram repassados em 29/7/1998, sendo que a prestação de contas foi aprovada em 5/11/2000, com base em pareceres técnico e financeiro que atestaram a execução do objeto conveniado e o escoreito emprego dos recursos transferidos.

4. Contudo, em 14/11/2008, a Coordenação de Apoio Operacional do MAPA emitiu relatório em que efetuou nova análise da prestação de contas do Convênio 27/1998 e de outros ajustes celebrados com a Ocema. Esse reexame decorreu de solicitação da Procuradoria da República no Estado do Maranhão para que fossem auditados os convênios firmados entre o MAPA e a referida entidade no período de 1994 a 2001, objetivando subsidiar procedimento administrativo cuja finalidade era apurar irregularidades e desvios de recursos por meio de tais ajustes.

5. No que interessa ao convênio sob exame, foram apuradas as seguintes irregularidades: (i) pagamentos efetuados com cheques nominativos à própria Ocema, sem nexo de causalidade com a documentação de despesa, no valor total de R\$ 92.200,00; (ii) emissão de cheques nominativos tendo como beneficiário mais de um fornecedor (cheques 331 e 519) e despesas comprovadas apenas por meio de documentos de pagamento emitidos pela Ocema, não havendo, nos autos, os respectivos recibos/notas fiscais emitidos pelos supostos beneficiários, totalizando R\$ 45.865,26; (iii) pagamentos efetuados a pessoas jurídicas por meio de cheques nominativos, mas comprovados por documentos sem validade fiscal (recibos ao invés de notas fiscais), no montante de R\$ 84.605,00.

6. Ato contínuo, o MAPA notificou a Ocema e a Sra. Adalva Alves Monteiro, ex-presidente titular, acerca da existência de débito decorrente das irregularidades acima. Naquela oportunidade, também teriam sido notificados os Srs. Benedito Souza Rodrigues, ex-presidente em exercício, e Cláudio Humberto Ribeiro, ex-vice-presidente (falecido), apesar de não haver, nos autos, comprovação destas notificações.

7. Remetido o feito a este Tribunal, a Secex/MA, em instrução inicial, afastou a responsabilidade do Sr. Cláudio Humberto Ribeiro (falecido), tendo em vista a ausência de indícios de sua participação direta nas irregularidades identificadas. Além disso, caso fosse mantida sua condição de responsável solidário em face de sua coparticipação na assinatura do convênio, o esforço no sentido de identificar seus sucessores/inventariantes para citação acerca de fatos ocorridos há mais de dez anos não traria resultados satisfatórios para a marcha processual e implicaria novos custos processuais.

8. Por conseguinte, foi promovida a citação da Ocema, do Sr. Benedito Souza Rodrigues e da Sra. Adalva Alves Monteiro. Esta última, única responsável a oferecer alegações de defesa, argumentou, em síntese, que: (i) os valores pertinentes ao convênio foram aplicados dentro das metas previstas; (ii) as contas foram prestadas de acordo com as exigências legais e aprovadas; (iii) a Ocema continuou recebendo recursos nos anos seguintes; (iv) decorreram quatorze anos desde os fatos e a possibilidade de aplicação de penalidades estaria prescrita; e (v) não assinou nem executou o convênio,

pois encontrava-se licenciada, não lhe cabendo a responsabilidade pelos atos impugnados.

9. Para a Secex/MA, as alegações de defesa oferecidas pela Sra. Adalva Alves Monteiro não se mostraram aptas a elidir as irregularidades e tampouco serviram para afastar a sua responsabilidade pelas ocorrências impugnadas. Por conseguinte, recomendou o julgamento pela irregularidade das contas, nos termos do art. 16, inciso III, alíneas “c” e “d”, da Lei 8.443/1992, condenando solidariamente os responsáveis e a entidade pelo débito de R\$ 222.670,26, bem como lhes aplicando a multa do art. 57 da mesma Lei.

10. O MP/TCU, por sua vez, apresentou entendimento diverso ao propor que o presente processo fosse arquivado em face do longo período transcorrido entre a ocorrência do fato gerador e a notificação dos responsáveis pela autoridade federal competente, o que inviabilizaria o exercício do direito de defesa dos interessados.

11. Segundo o d. representante do *Parquet* especializado, a Ocema e a Sra. Adalva Alves Monteiro foram notificadas pelo MAPA acerca da existência de débito apenas em novembro de 2008, depois de transcorridos mais de dez anos desde a data de origem do débito. Ademais, quando a citação dos responsáveis foi realizada no âmbito deste Tribunal (em agosto e setembro de 2012), as presentes contas especiais enquadravam-se no disposto nos arts. 5º, § 4º, e 10 da IN TCU 56/2007, que autorizava o seu arquivamento em razão do transcurso de dez anos desde a data de ocorrência do débito.

12. Além disso, o MP/TCU assevera que, embora a IN TCU 56/2007 tenha sido revogada pela IN TCU 71/2012, este novo normativo, em seu artigo 6º, manteve a possibilidade de dispensa da instauração de tomada de contas especial na hipótese de transcurso de prazo superior a dez anos desde o fato gerador do débito.

13. Em continuação, o *Parquet* registra que a vedação do parágrafo único do art. 19 da IN TCU 71/2012, que dispõe que “*instaurada a tomada de contas especial e citados os responsáveis, não se lhe admitirá o arquivamento, ainda na hipótese de o valor apurado como débito ser inferior ao limite estabelecido no art. 6º desta Instrução Normativa*”, deve restringir-se à hipótese de arquivamento por economia processual, quando o valor do débito for inferior ao limite estabelecido pelo Tribunal. Isso porque entende o d. representante do MP/TCU que seria desarrazoado que a citação dos responsáveis, por si só, constituísse óbice ao arquivamento dos autos com base no art. 6º, inciso II, da mencionada IN, uma vez que as notificações não teriam sequer sido realizadas se o arquivamento autorizado pela IN TCU 56/2007 houvesse sido oportunamente determinado pelo Tribunal.

14. Com as devidas vênias ao MP/TCU, creio que o arquivamento desta tomada de contas especial não é o encaminhamento que melhor se ajusta à situação delineada nestes autos, razão pela qual acolho a proposta alvitada pela Secex/MA, pelas razões a seguir expostas.

15. Conforme já mencionado, a primeira das irregularidades detectadas na prestação de contas do Convênio 27/1998 refere-se a pagamentos efetuados com cheques emitidos em nome da própria Ocema, no montante de R\$ 92.200,00. Deste total, R\$ 48.664,00 foram comprovados por documentos considerados sem validade fiscal, pois se tratam de recibos e notas de despesa ao invés de notas fiscais. Além disso, os documentos de despesa consistem em recibos em papel timbrado da Ocema, beneficiando diversas pessoas físicas e em recibos emitidos pela empresa Gr@Phis – Serviços Gráficos, Assessoria e Representações Ltda., cujos valores são sempre inferiores aos respectivos pagamentos.

16. Nota-se que a utilização destes recursos ocorreu mediante emissão de cheques cuja beneficiária foi a entidade conveniente, impossibilitando, dessa maneira, a necessária correlação entre as despesas constantes nos recibos colacionados nos autos e os valores públicos federais.

17. A divergência entre os reais beneficiários dos recursos retirados da conta do convênio e os supostos destinatários dos pagamentos, conforme indicado nos documentos apresentados pelos ex-gestores, retira o nexo de causalidade entre os recursos, os serviços prestados e os elementos constantes da prestação de contas. Essa prática dificulta sobremaneira a atuação dos órgãos de controle

na verificação da regular aplicação da verba federal.

18. Ademais, como dito, os recibos emitidos pela empresa Gr@Phis – Serviços Gráficos, Assessoria e Representações Ltda. indicam valores inferiores aos respectivos pagamentos, o que reforça as dúvidas sobre a destinação dada aos recursos.

19. Quanto à segunda irregularidade, atinente à emissão de cheques nominativos tendo como beneficiários mais de um fornecedor e a despesas comprovadas apenas por documentos de pagamento emitidos pela Ocema, totalizando R\$ 45.865,26, igualmente, não vejo como afastá-la.

20. A meu ver, os documentos existentes nos autos não se mostram hábeis a comprovar o emprego dos recursos na execução das metas pactuadas. A ausência de recibos, notas fiscais ou quaisquer outros documentos equivalentes emitidos pelos supostos beneficiários impedem a comprovação da execução do objeto e sua relação de causalidade com os valores utilizados.

21. A terceira irregularidade, relativa a pagamentos efetuados a pessoas jurídicas por meio de cheques nominativos e comprovados por documentos sem validade fiscal, no valor de R\$ 84.605,00, também não foi elidida.

22. A comprovação das despesas em comento foi feita por meio de recibos ou notas de despesas, muitas sem a identificação do convênio, ao invés das necessárias notas fiscais que deveriam ser emitidas pelas empresas.

23. Cumpre destacar que as práticas descritas acima elevam o risco de fraude na movimentação dos recursos e dificultam a avaliação objetiva da prestação de contas.

24. Além do dever legal e constitucional de prestar contas do correto emprego dos recursos públicos recebidos, devem os gestores fazê-lo demonstrando o estabelecimento do nexo entre o desembolso dos referidos valores e os comprovantes de despesas realizadas com vistas à consecução do objeto conveniado. Desse modo, é imperioso que, com os documentos apresentados, seja possível constatar que eles foram efetivamente utilizados no objeto pactuado, de acordo com os normativos legais e regulamentares vigentes.

25. Vale registrar, ainda, a observação feita pelo órgão concedente de que não foram localizados, na prestação de contas, documentos comprobatórios referentes a passagens aéreas adquiridas, não restando demonstrado o liame entre os recursos, sacados mediante cheques descontados diretamente no caixa, sua destinação e os reais beneficiários.

26. Quanto aos demais argumentos aventados pela Sra. Adalva Alves Monteiro, creio que foram devidamente refutados pela Secex/MA em análise que incorporo às minhas razões de decidir. Destaco apenas que, contrariamente ao alegado pela responsável, além de ter assinado muitos dos documentos de saque da conta corrente do convênio, também assinou expedientes na qualidade de presidente da entidade em 18/8/1998, quando, oficialmente, estava afastada do cargo para concorrer nas eleições daquele ano. Como bem asseverou a Secex/MA, isso seria um indicativo de que a Sra. Adalva Alves Monteiro, de fato, administrava a Ocema, juntamente com o Sr. Benedito Souza Rodrigues, no período em que foram praticadas as irregularidades em questão.

27. Por fim, considero oportuno esclarecer as razões que me conduzem a não acolher a proposta do MP/TCU de arquivamento deste feito:

a) o regramento contido na IN TCU 56/2007, vigente à época em que ocorreu a citação dos responsáveis no âmbito desta Corte, não configura um direito do responsável, mas sim uma possibilidade a ser analisada pelo Tribunal quando as circunstâncias do caso concreto indicarem possível prejuízo ao exercício do contraditório e da ampla defesa pelos responsáveis por lhe faltarem os meios e recursos inerentes à sua defesa em decorrência do extenso lapso de tempo transcorrido desde a época dos fatos (veja-se a ressalva contida na norma “*salvo determinação em contrário do Tribunal*”);

b) ao permitir a dispensa de instauração de tomada de contas especial após transcorridos dez anos desde o fato gerador, o Tribunal não fixou prazo prescricional ou decadencial, mesmo

porque, consoante entendimento pacífico, o direito de a União obter ressarcimento contra atos lesivos ao erário é imprescritível;

c) o art. 19, parágrafo único, da IN 71/2012, que revogou a IN TCU 56/2007, estabelece que, após a instauração da tomada de contas especial e a citação dos responsáveis, não se admitirá o arquivamento, mesmo na hipótese de o valor apurado como débito for inferior ao limite estabelecido;

d) no caso sob exame, considero não haver prejuízo ao contraditório e à ampla defesa, uma vez que o que se questiona é a consistência da documentação produzida e trazida pelos próprios ex-gestores em sede de prestação de contas apresentada perante o órgão concedente; e

e) acima da evidência de que os fatos que geraram a instauração desta tomada de contas especial ocorreram há mais de dez anos, sobreleva que o débito apurado nos autos é assaz significativo (em valor atualizado monetariamente, com juros de mora, até 31/5/2013, corresponde a R\$ 1.517.257,39), o que aponta não no sentido do arquivamento do presente feito, mas no do seu prosseguimento.

28. Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação desta 1ª Câmara.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 18 de junho de 2013.

BENJAMIN ZYMLER
Relator