

GRUPO II – CLASSE II – Primeira Câmara

TC 046.002/2012-0

Natureza(s): Tomada de Contas Especial

Órgão/Entidade: não há

Responsáveis: Adalva Alves Monteiro (023.009.664-68); Sindicato e Organização das Cooperativas do Estado do Maranhão (06.994.560/0001-95)

Interessado: Sindicato e Organização das Cooperativas do Estado do Maranhão (06.994.560/0001-95)

Representação legal: não há

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. NÃO-COMPROVAÇÃO DA BOA E REGULAR APLICAÇÃO DOS RECURSOS. CITAÇÃO. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA.

## RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução elaborada no âmbito da Secretaria de Controle Externo no Estado do Maranhão (peça 32), cuja proposta de encaminhamento contou com a anuência do titular da unidade técnica (peça 34):

“1. *Trata-se de tomada de contas especial instaurada pela Coordenação de Contabilidade da Secretaria-Executiva do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), em razão de irregularidades verificadas na prestação de contas do Convênio 051/2000 (Siafi 401843), celebrado em 16/11/2000 entre o referido ministério, à época denominado Ministério da Agricultura e do Abastecimento, e a então denominada Organização das Cooperativas do Estado do Maranhão (Ocema), atual Sindicato e Organização das Cooperativas do Estado do Maranhão (Ocema), objetivando a promoção, desenvolvimento e fomento do cooperativismo no estado do Maranhão por meio do apoio à modernização, da promoção da autogestão e do treinamento de dirigentes, sócios e funcionários (termo de convênio à peça 2, p. 5-19; relatório de TCE à peça 2, p. 317-324).*

### **HISTÓRICO**

2. *O Convênio 051/2000 (Siafi 401843) previa em sua cláusula quarta (peça 2, p. 9) a aplicação de recursos no montante de R\$ 218.662,00, sendo R\$ 196.382,00 oriundos do concedente e R\$ 22.280,00 a título de contrapartida da Ocema. A cláusula nona do ajuste (peça 2, p. 13) estabeleceu a vigência a partir da publicação no DOU, feita em 17/11/2000 (v. informação na peça 2, p. 55) até 28/2/2001.*

3. *Os recursos federais foram repassados mediante a ordem bancária 2000OB001112, emitida em 17/11/2000 (peça 2, p. 79), para crédito na conta corrente de número 156.975-9, mantida na agência 0020-5 do Banco do Brasil. Não se identificou a data do crédito efetivo na conta, pois os extratos bancários disponíveis nos autos (peça 2, p. 81-113) não cobrem o período da transferência dos recursos.*

4. O documento *Análise e Parecer Técnico sobre Prestação de Contas do Convênio MA/SARC 0051/00, de 25/7/2001, elaborado por técnico da Delegacia Federal de Agricultura no Maranhão (DFA/MA), afirmava que todas as metas haviam sido atingidas, bem como o objeto do Convênio alcançado, opinando pela aprovação da prestação de contas (peça 2, p. 137-139).*
5. O ofício CAO/SARC/MA 678, de 17/10/2001, acusou o recebimento de peças a título de prestação de contas e solicitou à Ocema cópia dos documentos comprobatórios das despesas (peça 2, p. 141). Não consta nos autos a prestação de contas apresentada pela convenente. A resposta da Ocema foi feita com o ofício OCEMA 00091/01, de 1/11/2001, em que diz estar encaminhando cópia de notas fiscais e recibos (peça 2, p. 143). Entretanto, não se encontram nos autos tais documentos, que teriam acompanhado a resposta da entidade.
6. No Parecer CAO/SARC/MAPA 743/2001, de 28/11/2001, recomendou-se diligência à convenente para que remetesse documentação completa do processo licitatório ou justificativa para sua ausência, bem como as notas fiscais de diversas despesas listadas no item 3 do referido parecer (peça 2, p. 145-147). A diligência materializou-se no ofício GAB/SARC 2313, de 6/12/2001 (peça 2, p. 149-152). Não há nos autos resposta a essa correspondência.
7. Com base nas conclusões do Parecer CAO/SARC/MAPA 139/2002, de 19/2/2002 (peça 2, p. 153-155), que analisou a resposta da Ocema (ausente nestes autos) à diligência anterior, foi expedido o ofício GAB/SARC/MAPA 741, de 14/3/2002 (peça 2, p. 157-164) solicitando à convenente que enviasse, no prazo de dez dias, as propostas relativas às consultas de preços para contratação dos serviços prestados e providenciasse o recolhimento da quantia de R\$ 23.298,00, referente a documentação fiscal comprobatória não apresentada, advertindo a Ocema de que o não atendimento à diligência ensejaria a inadimplência da entidade junto ao Siafi e sua inscrição no Cadin, bem como o encaminhamento do processo para instauração de tomada de contas especial.
8. Embora também não esteja nos autos a resposta à diligência acima, o concedente emitiu o Parecer CAO/SARC/MAPA 396/2002, de 8/5/2002 (peça 2, p. 165-167), em que informou ter a entidade respondido com o ofício OCEMA 016/2002, de 28/3/2002. Após analisar a documentação recebida, o referido parecer concluiu que a documentação enviada estava incompleta e apontou as seguintes irregularidades na prestação de contas:
- a) falta de encaminhamento das propostas de preço referentes a compras/serviços correspondentes ao valor de R\$ 115.982,15;
  - b) não recolhimento ao erário o valor de R\$ 23.298,00, referente a documentação fiscal comprobatória não apresentada;
  - c) falta de comprovação das despesas realizadas com recurso da contrapartida no valor de R\$ 15.840,75.
9. A fim de sanar essas irregularidades, o Mapa encaminhou à convenente o ofício GAB/SARC/MAPA 153/02, de 22/5/2002 (peça 2, p. 169-174), com prazo de dez dias para resposta.
10. Embora, mais uma vez, não se tenha resposta da Ocema juntada neste processo, o concedente emitiu o Parecer CAO/SARC/MAPA 660/2002, de 26/7/2002 (peça 2, p. 175), afirmando ter aquela entidade remetido a documentação exigida. Nesse parecer, informou-se, ainda, que a citada documentação foi analisada e considerada regular, opinando-se, ao final, pela aprovação da prestação de contas, uma vez que as pendências existentes foram tidas por sanadas.

11. *Em pronunciamento de 16/8/2002, o ordenador de despesas do Mapa aprovou a prestação de contas do convênio e determinou os registros contábeis pertinentes (peça 2, p. 177).*

12. *Todavia, conforme o relatório à peça 2, p. 189-245, datado de 10/4/2008, a Coordenação de Apoio Operacional da Secretaria de Desenvolvimento Agropecuário e Cooperativismo do Mapa (CAO/SDC/Mapa) realizou auditoria em diversos convênios celebrados com a Ocema, entre os quais o Convênio 051/2000, a fim de atender a determinação da Procuradoria da República no Estado do Maranhão (ausente dos autos) e fornecer subsídios a procedimento administrativo instaurado pelo órgão ministerial para apurar denúncia de desvio de recursos públicos transferidos à Ocema (informação anotada no parágrafo inicial do citado relatório, peça 2, p. 189).*

13. *No trecho em que trata do Convênio 051/2000 (peça 2, p. 227-231), o referido relatório de auditoria apontou as seguintes irregularidades:*

*a) ausência da adoção dos procedimentos análogos aos da Lei 8.666/1993 previstos na legislação (item 2-c, à peça 2, p. 229);*

*b) pagamentos efetuados por meio de recibo (sem validade fiscal) a empresas constituídas, que, portanto, estariam obrigadas a fornecer documento fiscal (nota fiscal) (item 2-d, à peça 2, p. 229-231):*

| <i>Favorecido</i>   | <i>Data</i>       | <i>Valor (R\$)</i> |
|---|-------------------|--------------------|
| <i>Gráfica e Editora Martins</i>                          | <i>13/12/2000</i> | <i>500,00</i>      |
| <i>Gráfica e Editora Martins</i>                          | <i>13/12/2000</i> | <i>500,00</i>      |
| <i>Gráfica e Editora Martins</i>                          | <i>01/12/2000</i> | <i>528,00</i>      |
| <i>Hotel Presidente</i>                                   | <i>Sem data</i>   | <i>1.350,00</i>    |
| <i>Papelaria Glória</i>                                   | <i>28/11/2000</i> | <i>6,15</i>        |
| <i>Livraria Literarte</i>                                 | <i>19/12/2000</i> | <i>21,00</i>       |
| <i>COOPERLEITE — Coop. Agrop. Vale do Tocantins Ltda.</i> | <i>28/11/2000</i> | <i>600,00</i>      |
| <i>COOPERLEITE — Coop. Agrop. Vale do Tocantins Ltda.</i> | <i>29/11/2000</i> | <i>200,00</i>      |
| <i>PORTAL Viagens e Turismo</i>                           | <i>28/12/2000</i> | <i>658,40</i>      |
| <i>OVSE Eventos Empresariais</i>                          | <i>18/12/2000</i> | <i>1.100,00</i>    |
| <i>OVSE Eventos Empresariais</i>                          | <i>16/12/2000</i> | <i>1.200,00</i>    |
| <i>Plaza Hotel</i>  | <i>20/12/2000</i> | <i>750,00</i>      |
| <i>Plaza Hotel</i>  | <i>20/12/2000</i> | <i>1.200,00</i>    |
| <i>COOÇAMBA — Coop. dos Caçamb. de Codó</i>               | <i>20/12/2000</i> | <i>1.125,00</i>    |
| <i>Saint Louis Viagens</i>                                | <i>30/11/2000</i> | <i>20.592,00</i>   |
| <i>Saint Louis Viagens</i>                                | <i>18/12/2000</i> | <i>1.800,00</i>    |
| <i>ENPHOC</i>   | <i>27/12/2000</i> | <i>500,00</i>      |
| <i>LITHO Graf</i>   | <i>14/12/2000</i> | <i>1.050,00</i>    |
| <i>LITHO Graf</i>   | <i>14/12/2000</i> | <i>3.696,00</i>    |
| <i>Hotéis Vila Rica</i>                                   | <i>19/12/2000</i> | <i>6.120,00</i>    |
| <i>Empresa Real — Transreunida Transporte Ltda</i>        | <i>18/12/2000</i> | <i>1.000,00</i>    |
| <i>Restaurante Bom de Gosto</i>                           | <i>02/12/2000</i> | <i>40,00</i>       |
| <i>Restaurante Bom de Gosto</i>                           | <i>25/11/2000</i> | <i>60,00</i>       |
| <i>Restaurante Bom de Gosto</i>                           | <i>16/12/2000</i> | <i>1.700,00</i>    |

| <i>Favorecido</i>                        | <i>Data</i>       | <i>Valor (R\$)</i> |
|--|-------------------|--------------------|
| <i>Restaurante Bom de Gosto</i>          | <i>23/12/2000</i> | <i>60,00</i>       |
| <i>Hotel Deodoro</i>                     | <i>02/12/2000</i> | <i>200,00</i>      |
| <i>Hotel Deodoro</i>                     | <i>21/12/2000</i> | <i>450,00</i>      |
| <i>Hotel Deodoro</i>                     | <i>29/11/2000</i> | <i>200,00</i>      |
| <i>Hotel Deodoro</i>                     | <i>23/11/2000</i> | <i>200,00</i>      |
| <i>Hotel Deodoro</i>                     | <i>16/12/2000</i> | <i>2.000,00</i>    |
| <i>União Artística Operária Codoense</i> | <i>20/12/2000</i> | <i>200,00</i>      |
| <i>Dupla Criação</i>                     | <i>20/12/2000</i> | <i>300,00</i>      |

*c) cheques emitidos e sacados diretamente no caixa para pagamentos diversos (um cheque pagando diversas despesas) (item 2-e, à peça 2, p. 231):*

| <i>Cheque</i> | <i>Valor (R\$)</i> | <i>Despesa</i>  |
|---------------|--------------------|---|
| <i>850124</i> | <i>1.500,00</i>    | <i>Pagamento de Transporte Terrestre através de recibos de terceiros, sem a comprovação fiscal da empresa fornecedora</i> |
| <i>850136</i> | <i>1.000,00</i>    | <i>Pagamento de Transporte Terrestre através de recibos de terceiros, sem a comprovação fiscal da empresa fornecedora</i> |
| <i>850032</i> | <i>2.240,00</i>    | <i>Ajuda de custo para alimentação através de recibos de terceiros sem comprovação fiscal dos fornecedores</i>            |
| <i>000823</i> | <i>2.000,00</i>    | <i>Pagamento de Transporte Terrestre através de recibos de terceiros, sem a comprovação fiscal da empresa fornecedora</i> |
| <i>000829</i> | <i>1.500,00</i>    | <i>Pagamento efetuado a vários fornecedores</i>   |
| <i>976136</i> | <i>1.125,00</i>    | <i>Pagamento de Transporte Terrestre através de recibos de terceiros, sem a comprovação fiscal da empresa fornecedora</i> |
| <i>850042</i> | <i>1.050,00</i>    | <i>Pagamento a cinco empresas diferentes, material de divulgação</i>  |
| <i>850134</i> | <i>12.104,00</i>   |   |
| <i>850044</i> | <i>16.200,00</i>   | <i>Pagamento de Transporte Terrestre através de recibos de terceiros, sem a comprovação fiscal da empresa fornecedora</i> |
| <i>850008</i> | <i>1.500,00</i>    | <i>Pagamento efetuado a vários fornecedores</i>   |
| <i>850009</i> | <i>1.500,00</i>    | <i>Pagamento efetuado a vários fornecedores</i>   |
| <i>850072</i> | <i>1.000,00</i>    | <i>Pagamento efetuado a vários fornecedores</i>   |

14. Diante dessas constatações e acolhendo proposta da equipe de auditoria, o concedente decidiu reabrir o processo de prestação de contas do Convênio 051/2000, determinando a alteração da situação do ajuste de “aprovado” para “a aprovar”, bem como a notificação da conveniente para que recolhesse ao erário o valor total do convênio (peça 2, p. 243 e 247).

15. A notificação foi efetivada com o ofício 223/2008-CAO/SDC/MAPA, de 17/4/2008, no qual se solicitou da Ocema a restituição do valor de R\$ 196.382,00, correspondente ao total dos recursos transferidos pela União (peça 2, p. 251). Na mesma data, foi expedido o ofício 224/2008-CAO/SDC/MAPA (peça 2, p. 257) notificando a Sra. Adalva Alves Monteiro, ex-presidente da Ocema, da constatação de irregularidades na execução e prestação de contas do convênio em tela.

16. Em documento datado de 26/6/2008, a Ocema, representada pela Sra. Adalva Alves Monteiro e pelo Sr. Marlon Marques de Aguiar, então presidente e secretário geral da entidade, respectivamente, e assistida por advogado, manifestou-se arguindo, com base no art. 206, § 5º, inciso I, do Código Civil, a prescrição da pretensão da concedente em exigir o recolhimento da dívida (peça 2, p. 261).

17. Na Nota Técnica SPC/SDC/MAPA 069/2008, de 28/10/2008 (peça 2, p. 263-267), o órgão tomador de contas rejeitou a arguição de prescrição e mencionou o ofício da Ocema 060/2008, de 18/8/2008 (ausente dos autos), no qual a entidade argumentava que as prestações de contas dos convênios relativos aos exercícios de 1994, 1995, 1996, 1998, 2000 e 2001 haviam sido aprovados depois de analisados com critérios minuciosos. No início da mesma nota técnica (peça 2, p. 263), o SDC/MAPA faz o levantamento de débito abaixo transcrito, que resulta em valor distinto do que havia constado na notificação da convenente:

Concedente: R\$ 196.382,00  
Contrapartida: R\$ 22.280,00  
Valor recolhido: R\$ 23.298,00 (fls. 1436)  
Total de pagamento: R\$ 195.364,00

18. Sobre essa apuração de débito, cabe fazer as seguintes considerações, tendo em vista que se trata do valor pelo qual a responsável e a convenente foram notificadas a partir de então:

a) o valor da contrapartida (R\$ 22.280,00) foi incluído no cômputo do débito. Considera-se indevido tal procedimento visto que o recurso da contrapartida não foi repassado pela União, faltando-lhe, pois, legitimidade para exigir a restituição da referida quantia. Além disso, tal recolhimento acarretaria enriquecimento sem causa por parte da União;

b) o demonstrativo acima também mostra o abatimento de valor recolhido, de R\$ 23.298,00, porém não se localizou nos autos nenhuma informação sobre a data do recolhimento, tampouco o comprovante respectivo. A referência “fls. 1436” aposta ao lado da quantia recolhida não diz respeito a este processo, que foi encaminhado ao Tribunal com apenas 260 folhas, aqui convertidas nas peças 1 e 2, na versão eletrônica.

19. Por considerar que a convenente não apresentou nenhum fato novo capaz de elidir as irregularidades apontadas, a nota técnica supracitada recomendou a imediata instauração de tomada de contas especial em relação ao valor de R\$ 195.364,00, apurado na forma vista acima, e a ciência da convenente quanto a essas conclusões.

20. A notificação da ex-presidente da Ocema foi realizada por meio do ofício 191/2008-SPC/SDC/MAPA, de 12/11/2008 (peça 2, p. 269 e 285-286) e a da entidade, com o ofício 192/2008-SPC/SDC/MAPA, também de 12/11/2008, no qual consta advertência de que o não recolhimento do débito importaria na instauração de TCE (peça 2, p. 271 e 283-284).

21. Em pronunciamento de 17/12/2008, o ordenador de despesas do Mapa aprovou parcialmente a prestação de contas e determinou o encaminhamento do processo à Coordenação de Contabilidade/SPOA/Mapa para instauração de tomada de contas especial relativamente ao valor não aprovado (peça 2, p. 287).

22. O órgão instaurador elaborou então o Relatório de TCE 011/2009 (peça 2, p. 317-324) e promoveu a inscrição da Sra. Adalva Alves Monteiro, ex-Diretora Presidente da Ocema, na conta “Diversos Responsáveis”, por meio da Nota de Lançamento 2009NL000018, de 13/2/2009 (peça 2, p. 315), pelo débito de R\$ 681.008,39,

*correspondente ao valor integral do repasse da União (R\$ 196.382,00) atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora, conforme demonstrativo de cálculo na peça 2, p. 312.*

23. *Em seguida, o processo foi enviado à Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria-Geral da União (SFC/CGU), que, no entanto, nos termos do Despacho DPPCE/DP/SFC/CGU/PR 223299/2009, de 30/10/2009 (peça 2, p. 329-337), o restituiu à origem para adoção das providências abaixo transcritas:*

*a) justificar a instauração pelo valor total repassado no Convênio, considerando que a soma dos "Pagamentos efetuados através de Recibo (sem validade fiscal)", no valor de R\$ 49.906,55, e dos "Cheques emitidos e sacados diretamente no caixa para pagamentos diversos", no valor de R\$ 42.719,00, é de R\$ 92.625,55, portanto, inferior ao total impugnado nas contas, de R\$ 196.382,00, e, que no último parecer emitido pela Concedente, as contas foram aprovadas parcialmente, embora não tenha sido informado o valor aprovado;*

*b) encaminhar nova notificação à Senhora Adalva Alves Monteiro e à Organização das Cooperativas do Estado do Maranhão – OCEMA, haja vista que, nas notificações anteriormente enviadas, constou tão-somente cópia do Relatório s/nº às fls. 94-122 [atual peça 2, p. 189-245, na versão eletrônica], cujas impropriedades/irregularidades levantadas somam R\$ 92.625,55 para o Convênio em questão; assim como deverá informar às interessadas as irregularidades norteadoras da impugnação da diferença de R\$ 103.756,45, como forma de garantir-lhes o direito à ampla defesa e ao contraditório;*

*c) quanto aos recibos e faturas sem validade fiscal, sugerimos juntar cópias ao processo, objetivando documentar a irregularidade apontada;*

*d) solicitamos informar a motivação para a impugnação das despesas com amparo na legislação vigente à época da execução dos recursos, como forma de dar sustentação jurídica à decisão do ordenador de despesas da Concedente, pela não aprovação da prestação de contas;*

*e) emitir Relatório de Tornada de Contas Especial - Complementar, fazendo constar os esclarecimentos solicitados e a reavaliação dos fatos novos tratados no processo, com a manifestação conclusiva quanto às irregularidades e ao valor do débito apurado, devidamente fundamentados, ratificando ou retificando os pareceres anteriores, com vistas a subsidiar a certificação e julgamento das contas;*

*f) proceder o ajuste no SIAFI do registro de responsabilidade da agente, se for o caso, em razão das observações ora relatadas e dos fatos novos que se apresentarem, em cumprimento ao estabelecido no § 5º do art. 31 da IN/STN nº 01/1997 e inciso III do art. 6º do Decreto nº 3.589/2000; e*

*g) proceder ainda, no que couber, o ajuste no valor registrado como inadimplência efetiva do Convênio na tela do SIAFI, de acordo com o exposto na alínea "a" deste item, o qual deverá refletir com exatidão a situação contábil de aprovação ou impugnação (total ou parcial) das contas.*

24. *A fim de atender à solicitação da CGU, o Setor de Prestação de Contas da SDC/MAPA elaborou a Nota Informativa SPC/SDC/MAPA 208/2009, de 16/12/2009 (peça 1, p. 56-59), em que formulou justificativas aos questionamentos recebidos. O teor desse documento foi replicado na Nota Informativa CAO/SDC/MAPA 025/2010, 8/2/2010 (peça 1, p. 65-69), com a introdução de alterações em referências ao valor da TCE constantes nas justificativas aos itens "a" e "e" (alteração de R\$ 195.364,00 para R\$ 196.382,00). As justificativas apresentadas foram as seguintes (conforme a última nota informativa, peça 1, p. 67-69):*

*Item "a" – Ocorreu um equívoco na informação prestada no formulário para instauração da Tomada de Contas Especial (fls. 143), no pronunciamento do ordenador de despesa, foi registrada indevidamente a frase "APROVO PARCIAMENTE". No item 3, do mesmo formulário, relata que: "concluí pela não aprovação da prestação de contas dos recursos repassados ao conveniente, com posicionamento favorável à instauração de Tomada de Contas Especial do valor de 196.382,00*

(...)" Item 4, diz que: "as manifestações contidas no processo, são análise, são favoráveis à instauração de TCE relativa ao total dos recursos no valor de R\$ 196.382,00". E ainda, as fls. 131-133, Nota Técnica 069/2008, datada de 28/10/2008, foi solicitado na conclusão a instauração da Tomada de Contas Especial sobre o valor do convênio de R\$ 195.364,00.

Item "b" – A Convenente e seus responsáveis foram notificados anteriormente através dos Ofºs nºs 223/2008-CAO/SDC/MAPA (fls. 125-TCE) [atual peça 2, p. 251], datado de 17/04/2008 e Ofº nº 192/2008-SPC/SDC/MAPA fls. 135-TCE) [atual peça 2, p. 271], datado de 12/11/2008, onde foi informada a alteração no SIAFI de Aprovado para A Aprovar, e que deveria recolher ao Erário o valor total do convênio. Considerando que o valor impugnado não foi alterado a Convenente já foi devidamente notificada.

Item "c", registra-se os recibos e faturas sem validade fiscal às fls. 176-230 [atuais peça 1, p. 3-54, e peça 2, p. 345-384].

Item "d" – Verifica-se que no teor do processo não foi constatado por parte da Convenente medida referente ao procedimento licitatório, infringindo assim a aplicação da Lei nº 8.666/93 e que ocasionou a impugnação das despesas para pagamentos diversos, e ainda a Convenente apresentou vários recibos como despesas, a emissão de recibos não substitui a Nota Fiscal, infringindo o art.30 da IN/STN nº01/97. A Convenente foi informa que deveria recolher ao Erário o valor total do convênio.

Item "e" – Quanto ao procedimento do ajuste no SIAFI do registro de responsabilidade da agente, no valor de R\$ 196.382,00, está devidamente inscrito, não cabendo alteração.

Itens "f" e "g", são de competência da SPOA/SE/MAPA.

25. A respeito das providências requeridas nos itens "f" e "g" do documento da CGU, a CCONT/SPOA/SE/MAPA informou que não houve necessidade de alterações, uma vez que o valor da inscrição de responsabilidade não havia sido alterado (peça 1, p. 88).

26. Ao receber de volta o processo, a SFC/CGU emitiu o Relatório de Auditoria 223299/2012, de 13/7/2012 (peça 1, p. 92-99), em que ressalva ter o tomador de contas deixado de efetuar, no demonstrativo de débito (juntado na peça 2, p. 312-314), a dedução do valor de R\$ 1.018,00, recolhido ao Tesouro Nacional (v. itens 4.3 e 8.1 do relatório de auditoria da CGU). Nada obstante, invocando os princípios da celeridade e da economia processual, a SFC/CGU optou pelo prosseguimento da TCE, sob o argumento de que um novo demonstrativo de débito poderia ser elaborado na fase externa do procedimento.

27. Diante disso, concluiu a CGU que a Sra. Adalva Alves Monteiro encontrava-se em débito com a Fazenda Nacional pela importância de R\$ 681.008,39, resultante da atualização do valor integral do repasse do concedente, e já inscrita na conta "Diversos Responsáveis" (peça 1, p. 99).

28. Em seguida, foi certificada a irregularidade das contas e emitido o parecer do dirigente do órgão de controle interno, bem como o correspondente pronunciamento ministerial (peça 1, p. 101, 103 e 109).

29. Na instrução inicial, esta Unidade Técnica propôs a restituição dos autos ao órgão tomador de contas para sanar a ausência de documentos e informações que considerou necessárias à precisa quantificação do débito e ao exercício do contraditório (peças 4 a 6). Contudo, o relator do feito, Exmo. Sr. Ministro Benjamin Zymler, acolhendo proposta formulada pelo ilustre representante do Ministério Público (peça 7), determinou a citação da Ocema e da Sra. Adalva Alves Monteiro, nos termos consignados na manifestação do Parquet (peça 9).

30. A fim de dar cumprimento à determinação acima, esta Unidade Técnica promoveu a citação dos responsáveis (peças 11, 12, 14 e 16) com base nas irregularidades originalmente descritas pelo órgão tomador de contas em seu relatório de auditoria, na

parte que trata do convênio em foco, à peça 2, p. 227-231, conforme o item 13 desta instrução e peças 11 e 12.

### **EXAME TÉCNICO**

#### ***Irregularidades que motivaram a citação***

31. *A citação da Ocema e da Sra. Adalva Alves Monteiro foi realizada mediante os ofícios 2374/2015-TCU/Secex-MA, de 13/7/2015 (peças 14 e 16), e 2396/2015-TCU/Secex-MA, de 14/7/2015 (peças 15 e 27, p. 3), respectivamente, em razão dos atos descritos a seguir:*

#### Situação encontrada

32. *A Organização das Cooperativas do Estado do Maranhão (Ocema) apresentou prestação de contas do Convênio 051/2000 (Siafi 401843), celebrado em 16/11/2000 com o Ministério da Agricultura e do Abastecimento, tendo por objeto a promoção, desenvolvimento e fomento do cooperativismo no estado do Maranhão por meio do apoio à modernização, da promoção da autogestão e do treinamento de dirigentes, sócios e funcionários, com as seguintes irregularidades:*

- a) ausência da adoção dos procedimentos análogos aos da Lei 8.666/1993 previstos na legislação;*
- b) pagamentos efetuados por meio de recibo (sem validade fiscal) a empresas constituídas, que, portanto, estariam obrigadas a fornecer documento fiscal (nota fiscal), conforme a relação abaixo:*

| <b>Favorecido</b>   | <b>Data</b>       | <b>Valor (R\$)</b> |
|---|-------------------|--------------------|
| <i>Gráfica e Editora Martins</i>                          | <i>13/12/2000</i> | <i>500,00</i>      |
| <i>Gráfica e Editora Martins</i>                          | <i>13/12/2000</i> | <i>500,00</i>      |
| <i>Gráfica e Editora Martins</i>                          | <i>01/12/2000</i> | <i>528,00</i>      |
| <i>Hotel Presidente</i>                                   | <i>Sem data</i>   | <i>1.350,00</i>    |
| <i>Papelaria Glória</i>                                   | <i>28/11/2000</i> | <i>6,15</i>        |
| <i>Livraria Literarte</i>                                 | <i>19/12/2000</i> | <i>21,00</i>       |
| <i>COOPERLEITE — Coop. Agrop. Vale do Tocantins Ltda.</i> | <i>28/11/2000</i> | <i>600,00</i>      |
| <i>COOPERLEITE — Coop. Agrop. Vale do Tocantins Ltda.</i> | <i>29/11/2000</i> | <i>200,00</i>      |
| <i>PORTAL Viagens e Turismo</i>                           | <i>28/12/2000</i> | <i>658,40</i>      |
| <i>OVSE Eventos Empresariais</i>                          | <i>18/12/2000</i> | <i>1.100,00</i>    |
| <i>OVSE Eventos Empresariais</i>                          | <i>16/12/2000</i> | <i>1.200,00</i>    |
| <i>Plaza Hotel</i>  | <i>20/12/2000</i> | <i>750,00</i>      |
| <i>Plaza Hotel</i>  | <i>20/12/2000</i> | <i>1.200,00</i>    |
| <i>COOÇAMBA — Coop. dos Caçamb. de Codó</i>               | <i>20/12/2000</i> | <i>1.125,00</i>    |
| <i>Saint Louis Viagens</i>                                | <i>30/11/2000</i> | <i>20.592,00</i>   |
| <i>Saint Louis Viagens</i>                                | <i>18/12/2000</i> | <i>1.800,00</i>    |
| <i>ENPHOC</i>   | <i>27/12/2000</i> | <i>500,00</i>      |
| <i>LITHO Graf</i>   | <i>14/12/2000</i> | <i>1.050,00</i>    |
| <i>LITHO Graf</i>   | <i>14/12/2000</i> | <i>3.696,00</i>    |
| <i>Hotéis Vila Rica</i>                                   | <i>19/12/2000</i> | <i>6.120,00</i>    |
| <i>Empresa Real — Transreunida Transporte Ltda</i>        | <i>18/12/2000</i> | <i>1.000,00</i>    |
| <i>Restaurante Bom de Gosto</i>                           | <i>02/12/2000</i> | <i>40,00</i>       |



| <i>Favorecido</i>                        | <i>Data</i>       | <i>Valor (R\$)</i> |
|--|-------------------|--------------------|
| <i>Restaurante Bom de Gosto</i>          | <i>25/11/2000</i> | <i>60,00</i>       |
| <i>Restaurante Bom de Gosto</i>          | <i>16/12/2000</i> | <i>1.700,00</i>    |
| <i>Restaurante Bom de Gosto</i>          | <i>23/12/2000</i> | <i>60,00</i>       |
| <i>Hotel Deodoro</i>                     | <i>02/12/2000</i> | <i>200,00</i>      |
| <i>Hotel Deodoro</i>                     | <i>21/12/2000</i> | <i>450,00</i>      |
| <i>Hotel Deodoro</i>                     | <i>29/11/2000</i> | <i>200,00</i>      |
| <i>Hotel Deodoro</i>                     | <i>23/11/2000</i> | <i>200,00</i>      |
| <i>Hotel Deodoro</i>                     | <i>16/12/2000</i> | <i>2.000,00</i>    |
| <i>União Artística Operária Codoense</i> | <i>20/12/2000</i> | <i>200,00</i>      |
| <i>Dupla Criação</i>                     | <i>20/12/2000</i> | <i>300,00</i>      |

*c) cheques emitidos e sacados diretamente no caixa para pagamentos diversos (um cheque pagando diversas despesas), conforme relação abaixo:*

| <i>Cheque</i>              | <i>Valor (R\$)</i>            | <i>Despesa</i>  |
|----------------------------|-------------------------------|---|
| <i>850124</i>              | <i>1.500,00</i>               | <i>Pagamento de Transporte Terrestre através de recibos de terceiros, sem a comprovação fiscal da empresa fornecedora</i>   |
| <i>850136</i>              | <i>1.000,00</i>               | <i>Pagamento de Transporte Terrestre através de recibos de terceiros, sem a comprovação fiscal da empresa fornecedora</i>   |
| <i>850032</i>              | <i>2.240,00</i>               | <i>Ajuda de custo para alimentação através de recibos de terceiros sem comprovação fiscal dos fornecedores</i>  |
| <i>000823</i>              | <i>2.000,00</i>               | <i>Pagamento de Transporte Terrestre através de recibos de terceiros, sem a comprovação fiscal da empresa fornecedora</i>   |
| <i>000829</i>              | <i>1.500,00</i>               | <i>Pagamento efetuado a vários fornecedores</i>   |
| <i>976136</i>              | <i>1.125,00</i>               | <i>Pagamento de Transporte Terrestre através de recibos de terceiros, sem a comprovação fiscal da empresa fornecedora</i>   |
| <i>850042 e<br/>850134</i> | <i>1.050,00<br/>12.104,00</i> | <i>Pagamento a 5 (cinco) empresas diferentes, material de divulgação</i>  |
| <i>850044</i>              | <i>16.200,00</i>              | <i>Pagamento de Transporte Terrestre através de recibos de terceiros sem comprovação fiscal do fornecedor e recibo de empresa constituída sem validade fiscal</i> |
| <i>850008</i>              | <i>1.500,00</i>               | <i>Pagamento efetuado a vários fornecedores</i>   |
| <i>850009</i>              | <i>1.500,00</i>               | <i>Pagamento efetuado a vários fornecedores</i>   |
| <i>850072</i>              | <i>1.000,00</i>               | <i>Pagamento efetuado a vários fornecedores</i>   |

**Débito**

| <i>Valor original (R\$)</i> | <i>Data da ocorrência</i> |
|-----------------------------|---------------------------|
| <i>196.382,00</i>           | <i>17/11/2000</i>         |

*Valor atualizado monetariamente até 13/7/2015: R\$ 507.431,45 (demonstrativo na peça 10)*

**Objeto no qual foi identificada a constatação**

*- Convênio 051/2000 (Siafi 401843)*

**Normas infringidas**

- arts. 70, parágrafo único, da Constituição Federal; 93 do Decreto-lei 200/1967; 66 do Decreto 93.872/1986; 20, caput, e 30, caput, da Instrução Normativa-STN 1/1997; Lei 8.666/1993 e preâmbulo do termo de convênio 051/2000.

### **1ª Responsável solidária**

Nome/CPF: Adalva Alves Monteiro (CPF 023.009.664-68);

- Cargo à época da constatação: Presidente da Organização das Cooperativas do Estado do Maranhão (Ocema) (peça 2, p. 5-21, 53, 57, 143 e 317);

- Conduta: na condição de presidente da Ocema e representante legal da convenente, deixar de adotar as providências necessárias para assegurar a correta aplicação dos recursos do Convênio 051/2000 (Siafi 401843), com a adoção de procedimentos análogos aos da Lei 8.666/1993 para contratação de fornecedores de produtos e serviços necessários à consecução do objeto do referido ajuste;

- Nexa de causalidade entre a conduta e o resultado ilícito: a falta da execução do objeto convênio nos termos pactuados importou em dano ao erário federal, uma vez que não há a comprovação de que os recursos transferidos pela União à Ocema tenham sido regularmente aplicados na finalidade prevista;

- Culpabilidade: é dever elementar do gestor de recursos públicos a boa e regular aplicação dos referidos recursos sob sua responsabilidade, conforme previsto na Constituição Federal e em normas infraconstitucionais. Não há nos autos elementos que permitam concluir pela ocorrência de boa-fé da responsável. É razoável afirmar, por outro lado, que era exigível da responsável conduta diversa daquela que adotou, consideradas as circunstâncias que a cercavam, pois deveria ter tomado as providências necessárias para garantir a adoção de procedimentos análogos aos da Lei 8.666/1993 para contratação de fornecedores de produtos e serviços necessários à consecução do objeto do referido ajuste, bem como exigir como comprovantes de despesas documentos originais fiscais ou equivalentes e efetuar os pagamentos respectivos mediante cheque nominativo ao credor ou ordem bancária.

### **2º Responsável solidário**

Nome/CNPJ: Sindicato e Organização das Cooperativas do Estado do Maranhão (Ocema) (CNPJ 06.994.560/0001-95);

- Conduta: na condição de convenente, deixar de adotar as providências necessárias para assegurar a correta aplicação dos recursos do Convênio 051/2000 (Siafi 401843), com a adoção de procedimentos análogos aos da Lei 8.666/1993 para contratação de fornecedores de produtos e serviços necessários à consecução do objeto do referido ajuste;

- Nexa de causalidade entre a conduta e o resultado ilícito: a falta da execução do objeto convênio nos termos pactuados importou em dano ao erário federal, uma vez que não há a comprovação de que os recursos transferidos pela União à Ocema tenham sido regularmente aplicados na finalidade prevista.

### **Realização da citação: alegações de defesa apresentadas**

33. A citação da Ocema, como já informado, foi realizada por meio do ofício 2374/2015-TCU/Secex-MA, de 13/7/2015 (peça 14), entregue em 21/7/2015 no endereço da destinatária, como comprova o aviso de recebimento (AR) respectivo (peça 16).

34. *A entidade responsável, representada por seu presidente (peça 26), após solicitar e obter cópia dos autos e prazo adicional de quinze dias para manifestação (peças 21, 22, 23 e 25), apresentou as alegações de defesa juntadas à peça 29.*

35. *A citação da Sra. Adalva Alves Monteiro foi realizada mediante o ofício 2396/2015-TCU/Secex-MA, de 14/7/2015 (peça 15), entregue à destinatária em seu endereço profissional (peça 18) em 17/8/2015, como atesta o comprovante de ciência à peça 27, p. 3.*

36. *Antes dessa providência, tentou-se a citação da responsável em seu endereço residencial cadastrado na base CPF da Receita Federal (peça 13), mas o AR foi devolvido sem cumprimento, com a informação de que a responsável estava ausente, muito embora tenha sido procurada pelos Correios por três vezes no local indicado (peça 17). Em 27/8/2015, a Sra. Adalva Alves Monteiro apresentou alegações de defesa (peça 30).*

### **Síntese das alegações de defesa/Análise**

*Argumento 1: A responsabilidade pelo débito deve recair apenas sobre o gestor, e não sobre a entidade conveniente (defesa da Ocema, peça 29, p. 1-5)*

37. *A Ocema argumenta, citando a jurisprudência deste Tribunal, que o gestor signatário do convênio é quem assume a obrigação de executar o objeto pactuado, devendo ser responsabilizado pela inexecução, ainda que tenha sido afastado da direção da entidade durante a vigência do ajuste (peça 29, p. 2-3).*

38. *Além disso, com base em julgados de órgãos colegiados do Poder Judiciário, alega que a entidade conveniente fica liberada da inadimplência quando tomadas todas as providências objetivando o ressarcimento ao erário pelo sucessor do gestor faltoso (peça 29, p. 3-4).*

39. *Afirmando que a ex-presidente, Sra. Adalva Alves Monteiro, foi exonerada do cargo por decisão da diretoria, posteriormente ratificada em assembleia da entidade, e que foram ou estão sendo adotadas as medidas administrativas e judiciais cabíveis contra os ex-gestores, a Ocema requer que o débito seja imputado exclusivamente à referida ex-presidente (peça 29, p. 2, 4 e 5).*

40. *A Ocema anexa cópia de atas de assembleias que deliberaram sobre o afastamento definitivo da Sra. Adalva Alves Monteiro da presidência da entidade e sobre a eleição de novas diretorias (peça 29, p. 6-15), bem como de cópia de decisão judicial que decretou a prisão preventiva da ex-gestora em questão em razão de atos relacionados à suposta malversação de verbas federais oriundas de convênios celebrados entre o Mapa e a Ocema (peça 29, p. 16-20).*

### **Análise 1**

41. *O argumento apresentado não procede, uma vez que o Tribunal há muito firmou entendimento em sentido diverso do que pleiteia a Ocema, convertido na Súmula 286, segundo a qual "A pessoa jurídica de direito privado destinatária de transferências voluntárias de recursos federais feitas com vistas à consecução de uma finalidade pública responde solidariamente com seus administradores pelos danos causados ao erário na aplicação desses recursos".*

42. *As razões que embasaram tal entendimento estão expostas no voto condutor do Acórdão 2.763/2011-TCU-Plenário, em que foi apreciado incidente de uniformização de jurisprudência suscitado pelo Ministério Público junto ao TCU e por meio do qual a questão foi pacificada no âmbito desta Corte de Contas, conforme a seguinte passagem:*

*(...) a pessoa jurídica de direito privado, ao celebrar avença com o poder público federal, objetivando alcançar uma finalidade pública, assume o papel de gestora pública naquele ato e, em consequência, está sujeita ao cumprimento da obrigação pessoal de prestar contas ao poder público, nos termos do artigo 70, parágrafo único, da Constituição Federal; por conseguinte, passa a recair, também, sobre essa entidade a presunção iuris tantum de ter dado causa a dano ao erário eventualmente ocorrido na execução da avença, por imposição constitucional, com base no disposto no mesmo art. 70, parágrafo único, combinado com a parte final do inciso II do art. 71 da Carta Magna.*

43. *Desse modo, propõe-se a rejeição das alegações de defesa apresentadas pela entidade responsável.*

*Argumento 2: o processo deve ser arquivado com base nos arts. 5º, § 4º, e 10 da Instrução Normativa-TCU 56/2007 (defesa da Sra. Adalva Alves Monteiro, peça 30, p. 1-3)*

44. *A Sra. Adalva Alves Monteiro alega que na época própria exibiu toda a documentação exigida legalmente, incluindo comprovantes dos atos e fatos expressos em orçamento previamente aprovado, como cópias de cheques, fotografias, fitas de vídeo, relatórios dos instrutores e dos eventos, listas de presenças, etc., que cumpriu todas as exigências feitas pelos técnicos do Mapa e que a execução das metas foi acompanhada in loco pela Delegacia Federal da Agricultura, tendo sido as contas do convênio aprovadas (peça 30, p. 1-2).*

45. *A defendente argumenta, ainda, que recebeu com estranheza a impugnação de seus atos depois de quinze anos, quando já não tem qualquer meio de responder, pois muitas das prestadoras de serviços sequer existem mais, nem dispõe da documentação pertinente, que foi levada para Brasília, tendo havido o extravio de dezessete pastas levadas com documentos (peça 30, p. 2).*

46. *A responsável afirma que os eventos previstos foram realizados, que fornecedores e participantes ficaram satisfeitos, as avaliações variaram de boas a excelentes, os recursos circularam gerando emprego e renda, o público meta foi capacitado, trazendo além de satisfação e orientação técnica, melhoria nas condições de vida dos participantes e suas famílias, atingindo positivamente as suas comunidades, elevando a produtividade e conseqüentemente trazendo maior integração com troca de experiências tecnológicas (peça 30, p. 2).*

47. *De outro lado, a defendente levanta suspeição sobre a instauração da TCE, que teria sido requerida pelo então presidente da OCB/Sescoop Nacional, o qual à época, segundo a defendente, sequer participava do Sistema, bem como atribui a perseguições orquestradas por pessoas ligadas ao Sescoop Nacional as denúncias de irregularidades em sua gestão na Ocema (peça 30, p. 1-2).*

48. *Ao final, pede ao TCU que aplique os arts. 5º, § 4º, e 10 da Instrução Normativa-TCU 56/2000 e determine o arquivamento dos autos em vista do decurso de prazo, assim como o afastamento da imputação de débito à responsável (peça 30, p. 2).*

#### *Análise 2*

49. *A norma a que a responsável recorre para pedir o arquivamento do processo (Instrução Normativa-TCU 56/2000) foi revogada pela Instrução Normativa-TCU 71/2012, cujos arts. 6º, inciso I, e 19 trazem disposições correspondentes aos mencionados pela defesa, com a seguinte redação:*

*Art. 6º Salvo determinação em contrário do Tribunal de Contas da União, fica dispensada a instauração da tomada de contas especial, nas seguintes hipóteses:*

*I - valor do débito atualizado monetariamente for inferior a R\$ 75.000,00;*

*II - houver transcorrido prazo superior a dez anos entre a data provável de ocorrência do dano e a primeira notificação dos responsáveis pela autoridade administrativa competente;*

*(...)*

*Art. 19. Aplicam-se as disposições constantes do art. 6º desta Instrução Normativa às tomadas de contas especiais, ainda pendentes de citação válida, que se encontram em tramitação no Tribunal de Contas da União.*

*Parágrafo único. 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.*

*50. No caso do presente processo, não cabe a aplicação dessa norma, visto que a situação sob exame não atende aos requisitos de incidência dos dispositivos acima transcritos.*

*51. A primeira dessas condições está prevista no art. 6º, inciso II, que estabelece o transcurso de prazo superior a dez anos entre a data de ocorrência do dano e a primeira notificação dos responsáveis pelo órgão repassador dos recursos.*

*52. Como visto, a data de ocorrência do prejuízo foi considerada a da transferência dos recursos (17/11/2000, conforme ordem bancária à peça 2, p. 79), enquanto a primeira notificação dos responsáveis foi realizada por meio dos ofícios juntados à peça 2, p. 251 e 257. Embora não haja nos autos o AR dessas comunicações, a entidade, representada na ocasião pela Sra. Adalva Alves Monteiro, respondeu à notificação em documento datado de 26/6/2008 (peça 2, p. 261). Ainda no ano de 2008, novas notificações foram encaminhadas aos responsáveis, com datas de ciência em 24/11/2008, para a Ocema (peça 2, p. 271 e 283-284) e 3/12/2008, para a Sra. Adalva Alves Monteiro (peça 2, p. 269 e 285-286). Assim, não se observou o decurso de tempo estipulado no normativo.*

*53. Além disso, nos termos do art. 19, e seu parágrafo único, da instrução normativa, o arquivamento dos autos só se aplica a TCE pendentes de citação, ainda que o valor apurado do débito não alcance o limite de R\$ 75.000,00, de que trata o art. 6º, inciso I, do mesmo normativo, o que não se amolda ao caso tratado nestes autos.*

*54. No que se refere às suspeitas da responsável quanto a suposto intuito de perseguição de seus adversários no sistema de cooperativismo, não é possível considerar válida tal alegação por não estar acompanhada de provas e por não ter repercussão no desfecho das presentes contas, uma vez que a tomada de contas especial tem suporte nos fatos apurados.*

*55. Assim, não deve ser acatado o pedido de arquivamento, por falta de amparo nas normas que regulam a matéria.*

*56. Não obstante a improcedência das alegações apresentadas, entende-se, em atenção ao princípio da verdade material, que a condenação dos responsáveis em débito não deve se dar pelo valor integral do repasse, em razão da carência de elementos fáticos e jurídicos para tanto.*

*57. Conforme assinalado no item 30 desta instrução, a citação foi realizada, em consonância com o despacho do relator e com a manifestação do MP/TCU (peças 7 e 9), com base nas irregularidades apontadas pelo tomador de contas em seu relatório de auditoria, na parte que trata do convênio em foco, à peça 2, p. 227-231 (itens 2-c, 2-d e 2-e), cuja descrição foi parcialmente reproduzidas no relatório de auditoria da SFC/CGU (peça 1, p. 93-95).*

58. *Contudo, examinando-se as três irregularidades apontadas pelo Mapa como motivo da instauração desta TCE (v. peça 2, p. 229-231), necessário afastar, com as devidas vênias, as que não estão lastreadas em evidências presentes nos autos ou que não sejam causa de dano, conforme tratado nos tópicos seguintes.*

59. *O primeiro fato irregular (item 2-c do relatório de auditoria do Mapa, à peça 2, p. 229) cuida da não adoção dos procedimentos análogos aos da Lei 8.666/1993, a que a entidade estaria obrigada a fim de contratar os fornecedores de bens e serviços necessários à execução do objeto pactuado, conforme previsto no preâmbulo do termo de convênio (peça 2, p. 5).*

60. *Tal irregularidade, entretanto, vista de forma isolada, não basta para se concluir que houve mau uso ou desvio dos recursos gastos sem prévia licitação, situações que configurariam dano ao erário. A esse respeito, o Tribunal tem decidido, em casos de ausência de licitação quando legalmente exigida ou de utilização indevida de modalidade licitatória, pela irregularidade das contas, sem débito, com a aplicação ao responsável da multa prevista no art. 58 da Lei 8.443/1992 (p. ex. Acórdãos 357/2002-Plenário, 1.062/2007-Plenário, 1.016/2010-TCU-Plenário, 5.769/2015-1ª Câmara, 7.302/2013-2ª Câmara, 8.689/2015-2ª Câmara).*

61. *A segunda irregularidade verificada (item 2-d do relatório de auditoria do Mapa, à peça 2, p. 229-231) diz respeito a pagamentos lastreados em documentos sem validade fiscal, emitidos por fornecedores que estariam obrigados a fornecer nota fiscal. Nesse caso, embora o fato acarrete dano ao erário por falta de comprovação idônea das despesas realizadas, vê-se que nem todas as despesas constantes da relação de pagamentos elaborada pelo Mapa (item 2-d do relatório, à peça 2, p. 229-231) têm os correspondentes recibos juntados aos autos para evidenciar a irregularidade apontada, conforme mostrado na tabela abaixo:*

| <b>Favorecido</b>                                  | <b>Data</b> | <b>Valor (R\$)</b> | <b>Localização do documento</b> |
|--|-------------|--------------------|---------------------------------|
| Gráfica e Editora Martins                          | 13/12/2000  | 500,00             | Peça 1, p. 23                   |
| Gráfica e Editora Martins                          | 13/12/2000  | 500,00             | Peça 2, p. 347                  |
| Gráfica e Editora Martins                          | 01/12/2000  | 328,00             | Peça 1, p. 25                   |
| Hotel Presidente                                   | Sem data    | 1.350,00           | Não localizado                  |
| Papelaria Glória                                   | 28/11/2000  | 6,15               | Não localizado                  |
| Livraria Literarte                                 | 19/12/2000  | 21,00              | Não localizado                  |
| COOPERLEITE — Coop. Agrop. Vale do Tocantins Ltda. | 28/11/2000  | 600,00             | Peça 2, p. 354                  |
| COOPERLEITE — Coop. Agrop. Vale do Tocantins Ltda. | 29/11/2000  | 200,00             | Não localizado                  |
| PORTAL Viagens e Turismo                           | 28/12/2000  | 658,40             | Peça 2, p. 360                  |
| OVSE Eventos Empresariais                          | 18/12/2000  | 1.100,00           | Peça 2, p. 369                  |
| OVSE Eventos Empresariais                          | 16/12/2000  | 1.200,00           | Peça 1, p. 36                   |
| Plaza Hotel  | 20/12/2000  | 750,00             | Peça 2, p. 372                  |
| Plaza Hotel  | 20/12/2000  | 1.200,00           | Peça 2, p. 374                  |
| COOÇAMBA — Coop. dos Caçamb. de Codó               | 20/12/2000  | 1.125,00           | Peça 2, p. 378                  |
| Saint Louis Viagens                                | 30/11/2000  | 20.592,00          | Peça 2, p. 379                  |
| Saint Louis Viagens                                | 18/12/2000  | 1.800,00           | Peça 1, p. 30                   |
| ENPHOC   | 27/12/2000  | 500,00             | Peça 1, p. 15                   |
| LITHO Graf   | 14/12/2000  | 1.050,00           | Peça 1, p. 27                   |

| <i>Favorecido</i>                                  | <i>Data</i>       | <i>Valor (R\$)</i> | <i>Localização do documento</i> |
|--|-------------------|--------------------|---------------------------------|
| <i>LITHO Graf</i>                                  | <i>14/12/2000</i> | <i>3.696,00</i>    | <i>Peça 1, p. 29</i>            |
| <i>Hotéis Vila Rica</i>                            | <i>19/12/2000</i> | <i>6.120,00</i>    | <i>Peça 1, p. 34</i>            |
| <i>Empresa Real — Transreunida Transporte Ltda</i> | <i>18/12/2000</i> | <i>1.000,00</i>    | <i>Peça 1, p. 40</i>            |
| <i>Restaurante Bom de Gosto</i>                    | <i>02/12/2000</i> | <i>40,00</i>       | <i>Não localizado</i>           |
| <i>Restaurante Bom de Gosto</i>                    | <i>25/11/2000</i> | <i>60,00</i>       | <i>Não localizado</i>           |
| <i>Restaurante Bom de Gosto</i>                    | <i>16/12/2000</i> | <i>1.700,00</i>    | <i>Não localizado</i>           |
| <i>Restaurante Bom de Gosto</i>                    | <i>23/12/2000</i> | <i>60,00</i>       | <i>Não localizado</i>           |
| <i>Hotel Deodoro</i>                               | <i>02/12/2000</i> | <i>200,00</i>      | <i>Não localizado</i>           |
| <i>Hotel Deodoro</i>                               | <i>21/12/2000</i> | <i>450,00</i>      | <i>Não localizado</i>           |
| <i>Hotel Deodoro</i>                               | <i>29/11/2000</i> | <i>200,00</i>      | <i>Não localizado</i>           |
| <i>Hotel Deodoro</i>                               | <i>23/11/2000</i> | <i>200,00</i>      | <i>Não localizado</i>           |
| <i>Hotel Deodoro</i>                               | <i>16/12/2000</i> | <i>2.000,00</i>    | <i>Não localizado</i>           |
| <i>União Artística Operária Codoense</i>           | <i>20/12/2000</i> | <i>200,00</i>      | <i>Não localizado</i>           |
| <i>Dupla Criação</i>                               | <i>20/12/2000</i> | <i>300,00</i>      | <i>Não localizado</i>           |

62. Assim, a soma dos pagamentos que constam da relação acima e dispõem de cópia dos correspondentes recibos nos autos atingem apenas a quantia R\$ 42.719,40, em valores históricos.

63. Quanto ao terceiro fato irregular apontado (item 2-e do relatório de auditoria do Mapa, à peça 2, p. 231), relativo a saque de cheques diretamente no caixa para pagamentos diversos, inclusive a fornecedores distintos, o Tribunal tem reiteradamente reprovado tal prática, condenando os responsáveis em débito pelos valores sacados, por entender que, além de contrariar normativos legais vigentes, o saque em espécie impede o estabelecimento de nexos de causalidade entre os valores retirados da conta e a execução do objeto pactuado (Acórdãos 3.384/2011-2ª Câmara, 2.831/2009-2ª Câmara, 1.298/2008-2ª Câmara, 1.385/2008-Plenário, 264/2007-1ª Câmara, 1.099/2007-2ª Câmara, 3.455/2007-1ª Câmara).

64. Todavia, no caso ora examinado, não se dispõe nos autos dos referidos cheques, nem mesmo dos extratos bancários com a movimentação da conta do convênio durante o seu período de vigência, que se estendeu de 17/11/2000 até 28/2/2001 (v. item 2 desta instrução). Os extratos juntados à peça 2, p. 81-113 cobrem período anterior ao início de vigência do ajuste. Assim, propõe-se que os valores desses cheques não sejam incluídos no valor da condenação em débito dos responsáveis.

65. Diante disso, considerando que somente a segunda situação de irregularidade apontada na TCE, referente a pagamentos com base em documentos sem validade fiscal, por estar acompanhada de documentos que demonstram a ocorrência de dano, está apta a fundamentar a condenação em débito dos responsáveis, conforme o exposto nos itens 61 e 62 desta instrução, propõe-se que essa condenação fique limitada ao valor de R\$ 42.719,40, equivalente à soma dos pagamentos listados na ocorrência evidenciados pela cópia dos documentos correspondentes, a ser atualizado a partir da data do repasse (17/11/2000).

66. Outra questão que merece discussão, embora não tenha sido suscitada nas defesas apresentadas, se refere à possibilidade de imposição de multa aos responsáveis, uma vez que o Tribunal pode reconhecer de ofício a prescrição da pretensão punitiva,

consoante o art. 219, § 5º, do Código de Processo Civil, aplicável subsidiariamente nesta Corte de Contas, nos termos do art. 298 do Regimento Interno/TCU.

67. *A prescritibilidade da multa aplicável em processos de controle externo está sendo examinada neste Tribunal no âmbito do TC 007.822/2005-4, ainda sem deliberação a respeito, no qual se debatem três teses: da imprescritibilidade, até que sobrevenha lei específica que discipline a matéria; da prescrição quinquenal, com base na analogia com diversas normas do Direito Público, como o art. 1º do Decreto 20.910/1932, art. 174 do Código Tributário Nacional, art. 1º da Lei 6.830/1980, art. 142, inciso I, da Lei do Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos Federais, art. 23, inciso I, da Lei 8.429/1992, art. 1º da Lei 9.873/1999; e da prescrição decenal (ou vintenária, conforme o Código em vigor à época do fato ilícito), fundada nas regras gerais estabelecidas no Código Civil, aplicadas por analogia com base no art. 4º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.*

68. *Tendo em vista que ainda não há decisão final sobre o processo acima, analisa-se o caso destes autos à luz da jurisprudência até o momento predominante no Tribunal, que preconiza o uso das regras gerais estabelecidas no Código Civil para a prescrição da pretensão punitiva desta Corte de Contas, após dez ou vinte anos, conforme o Código vigente, da ocorrência do fato ilícito gerador da penalidade (Acórdãos 3.261/2014-Plenário, 3.260/2014-Plenário, 3.088/2014-Plenário, 2.568/2014-Plenário, 2.391/2014-Plenário, 1.463/2013-Plenário, 689/2015-1ª Câmara, 5.686/2013-1ª Câmara, 4842/2013-1ª Câmara, 7.795/2014-2ª Câmara).*

69. *No que se refere à interrupção do prazo prescricional, verifica-se, em deliberações recentes deste Tribunal, predominância da tese que considera a citação (ou a audiência) válida como causa interruptiva (Acórdãos 344/2015-Plenário, 3.261/2014-Plenário, 3.260/2014-Plenário, 3.204/2014-Plenário, 3.088/2014-Plenário, 3.015/2014-Plenário, 585/2012-Plenário, 1.148/2015-1ª Câmara, 6.002/2014-1ª Câmara, 5.670/2014-1ª Câmara e 5.108/2014-1ª Câmara), havendo, todavia, julgados que entendem ser a notificação feita na fase interna capaz de interromper a prescrição (Acórdãos 294/2015-Plenário e 1.648/2014-2ª Câmara).*

70. *No caso tratado neste processo, o evento motivador da multa é a realização de pagamentos de forma irregular com recursos federais, efetuados entre 28/11/2000 e 28/12/2000. Assim, aplica-se a regra de transição prevista no art. 2.028 do Código Civil, segundo a qual se, na data de início de vigência do novo Código, já houvesse transcorrido mais da metade do prazo previsto no Código anterior, ficaria valendo o prazo neste previsto, que era de vinte anos; caso contrário, como se vê na situação destes autos, vale o prazo de dez anos do novo Código, contado a partir de sua entrada em vigor (11/1/2003), e não do fato gerador.*

71. *Desse modo, visto que transcorreram mais de dez anos entre o termo inicial da contagem do prazo prescricional (11/1/2003) e as datas de citação da Ocema (21/7/2015, conforme peças 14 e 16) e da Sra. Adalva Alves Monteiro (17/8/2015, conforme peças 15 e 27, p. 3), verifica-se que ocorreu, no presente caso concreto, a prescrição da pretensão punitiva, não sendo mais possível a imposição de multa aos responsáveis.*

72. *Cabe ressaltar que, adotando-se o entendimento segundo o qual o prazo prescricional é interrompido com a notificação feita na fase interna da TCE, a prescrição para aplicação da multa não teria operado, pois, como a notificação dos responsáveis se efetivou em 26/6/2008, quando ficou comprovado a ciência dos ofícios de notificação*



expedidos pela Mapa (v. peça 2, p. 251, 257 e 261), verifica-se que ainda não houve o transcurso do prazo de dez anos desde a interrupção aqui considerada.

73. Contudo, visto que tem predominado no Tribunal o primeiro entendimento quanto às causas interruptivas do prazo prescricional, propõe-se, nesse particular, a não aplicação de multa aos responsáveis no presente processo.

### CONCLUSÃO

74. Em face da análise promovida nos itens 37 a 55 desta instrução, propõe-se rejeitar as alegações de defesa apresentadas pela Ocema e pela Sra. Adalva Alves Monteiro, uma vez que não foram suficientes para sanear as irregularidades a eles atribuídas.

75. Embora os argumentos de defesa não tenham logrado afastar o débito imputado aos responsáveis, a análise promovida nos itens 56 a 73 desta instrução permitiu concluir, em observância ao princípio da verdade material, pela redução do valor do dano inicialmente apurado, de R\$ 196.382,00 para R\$ 42.719,40, e pelo reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva.

76. De outra parte, inexistem nos autos elementos que demonstrem a boa-fé dos responsáveis 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, nos termos dos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “c”, e § 2º 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, e § 5º, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno/TCU.

### PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

77. Ante o exposto, submete-se o processo à consideração superior, propondo ao Tribunal:

a) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “c”, e § 2º 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, e § 5º, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno/TCU, que sejam julgadas **irregulares** as contas da Sra. Adalva Alves Monteiro (CPF 023.009.664-68), na condição de ex-presidente do Sindicato e Organização das Cooperativas do Estado do Maranhão (Ocema), e do Sindicato e Organização das Cooperativas do Estado do Maranhão (Ocema) (CNPJ 06.994.560/0001-95), e condená-los, solidariamente, ao pagamento da quantia a seguir especificada, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir da data discriminada, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

| Valor original (R\$) | Data da ocorrência |
|----------------------|--------------------|
| 42.719,40            | 17/11/2000         |

Valor atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora até 23/2/2016: R\$ 272.797,01 (demonstrativo na peça 31)

b) autorizar o parcelamento da dívida em até 36 parcelas, mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217, §§ 1º e 2º, do Regimento Interno/TCU, caso venha a ser requerido pelos responsáveis antes do envio do processo para cobrança judicial, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da

*notificação, para comprovarem perante o Tribunal o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovar o recolhimento das demais parcelas, devendo incidir sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, na forma prevista na legislação em vigor, alertando-se os referidos responsáveis de que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor;*

*c) autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;*

*d) autorizar o desconto da dívida na remuneração da Sra. Adalva Alves Monteiro (CPF 023.009.664-68), servidora do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), observado o disposto no art. 46 da Lei 8.112, de 11/12/1990;*

*e) encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida, bem como do relatório e do voto que a fundamentarem, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado do Maranhão, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 209, § 7º, do Regimento Interno/TCU, para adoção das medidas que entender cabíveis.”*

2. Por sua vez, o representante do Ministério Público manifestou sua concordância com o julgamento pela irregularidade das presentes contas, entretanto divergiu quanto ao valor do débito e quanto ao cabimento da aplicação de multas aos responsáveis, nos seguintes termos:

*“Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA em razão da não comprovação da devida aplicação dos recursos públicos federais transferidos em 17/11/2000 à Organização das Cooperativas do Estado do Maranhão – Ocema mediante o Convênio 051/2000. No valor de R\$ 218.662,00 (R\$ 196.382,00 a cargo da União e R\$ 22.280,00 a cargo da Ocema, a título de contrapartida), a avença teve por objeto o desenvolvimento de ações voltadas à promoção, ao desenvolvimento e ao fomento do cooperativismo no Estado do Maranhão.*

*Mediante instrução constante da peça 4, a Secex/MA havia proposto o arquivamento deste processo, sem julgamento do mérito, por ausência de pressuposto de constituição e desenvolvimento válido e regular, bem como a restituição dos autos ao MAPA, para que aquele ministério adotasse providências a fim de devolver ao Tribunal o processo devidamente saneado.*

*Em parecer lançado à peça 7, discordei do encaminhamento proposto pela unidade técnica por entender que esta tomada de contas especial foi apresentada pelo MAPA ao Tribunal contendo os elementos necessários ao seu regular processamento. Propus, então, e V. Ex.ª aquiesceu à minha proposição, mediante despacho exarado à peça 9, que se restituíssem os autos à Secex/MA, para realização das citações da Ocema e de sua presidente, Sra. Adalva Alves Monteiro, atribuindo-lhes responsabilidade solidária por dano equivalente à totalidade dos recursos financeiros da União transferidos àquela entidade mediante o Convênio 051/2000 (R\$ 196.382,00, em 17/11/2000).*

- II -

*Após examinar as alegações de defesa apresentadas em resposta às citações, a Secex/MA propõe, em essência, sejam julgadas irregulares as contas da Ocema e da Sra. Adalva Alves Monteiro, condenando-os solidariamente em débito pela quantia de R\$ 42.719,40,*

referente a 17/11/2000 (páginas 16/17 da peça 32, com anuência dos dirigentes daquela unidade técnica às peças 33 e 34).

Concordo que as contas ora em exame devam ser julgadas irregulares. No entanto, dirijo da proposição apresentada pela unidade técnica quanto ao valor do débito e quanto ao cabimento, no presente caso, da aplicação de multas aos responsáveis.

O tomador de contas e o controle interno manifestaram-se no sentido de que o dano havido nesta TCE corresponde à totalidade dos recursos públicos federais transferidos à Ocema mediante o Convênio 051/2000 (páginas 317/324 da peça 2 e páginas 92/99 da peça 1). Isso equivale a dizer que, para o tomador de contas e para o controle interno, não houve comprovação, mediante documentação idônea, da execução do objeto daquela avença.

A Secex/MA, no entanto, defende que o dano envolvido no presente caso deva corresponder tão somente ao somatório das despesas sustentadas em documentos sem validade fiscal apontadas em auditoria realizada pela Coordenação de Apoio Operacional da Secretaria de Desenvolvimento Agropecuário e Cooperativismo do MAPA – CAO/SDC/MAPA em cumprimento a determinação da Procuradoria da República no Estado do Maranhão (relatório de auditoria às páginas 189/245 da peça 2, com exame específico do Convênio 051/2000 às páginas 227/231 daquela mesma peça).

Ocorre, porém, que não se pode depreender, do referido relatório de auditoria, que as impugnações de despesas foram apresentadas de forma exaustiva pela CAO/SDC/MAPA. Ou seja, não se pode concluir, com base nos termos daquele relatório, que, à exceção das despesas que nele se impugnam, porque sustentadas em documentos inidôneos, todas as demais despesas referentes ao Convênio 051/2000 se realizaram de maneira regular.

As citações da Ocema e da Sra. Adalva Alves Monteiro abriu-lhes oportunidade de comprovar a devida aplicação dos recursos federais envolvidos no Convênio 051/2000 ou, não tendo havido a devida aplicação daqueles recursos, comprovar que não deram causa ao malogro. Como, em suas alegações de defesa (peças 29 e 30), eles não comprovaram nem uma coisa nem outra, devem responder solidariamente por dano equivalente à totalidade dos recursos que lhes foram confiados.

Quanto ao cabimento da aplicação de multas aos responsáveis, entendo, diferentemente da Secex/MA, não ter ocorrido, no caso, a prescrição da pretensão punitiva do TCU. Em relação a essa questão, tenho defendido que a prescrição é quinquenal, correndo o prazo a partir do momento em que o Tribunal passa a ter conhecimento dos fatos geradores da pretensão de punir.

Esse entendimento tem base na consideração de que, à falta de disposição acerca da matéria na Lei 8.443/1992, deve-se buscar prioritariamente no Direito Público, e não no Direito Privado, a supressão daquela lacuna normativa. Adotando-se esse critério de integração, percebe-se que a tônica, nas disposições normativas de Direito Público – a exemplo do artigo 1º do Decreto 20.910/1932, do artigo 174 da Lei 5.172/1966, do artigo 1º da Lei 6.838/1980, do artigo 142, inciso I, da Lei 8.112/1990, do artigo 23, inciso II, da Lei 8.429/1992, do artigo 1º da Lei 9.873/1999 e do artigo 46 da Lei 12.529/2011 – é a prescrição quinquenal da pretensão punitiva do Estado.

Além disso, é de se considerar que, combinados, os referidos artigos 23, inciso II, da Lei 8.429/1992, e 142, inciso I, da Lei 8.112/1990, servem também a suprir a lacuna da Lei 8.443/1992 no que tange à definição do termo inicial para a contagem do prazo dessa prescrição, permitindo-se extrair daqueles dispositivos legais a inteligência de que, para o

*TCU, esse prazo prescricional começa a correr da data em que o fato se torna conhecido pelo Tribunal.*

*Consoante esse entendimento, é de se concluir, então, que, no caso em exame, não ocorreu a prescrição quinquenal, uma vez que os fatos atribuídos à Ocema e à Sra. Adalva Alves Monteiro se tornaram de conhecimento do TCU em 10/12/2012, data em que foi autuado este processo de tomada de contas especial.*

*- III -*

*Ante o exposto, este representante do Ministério Público junto ao TCU propõe ao Tribunal, em substância, que julgue irregulares as contas da Organização das Cooperativas do Estado do Maranhão – Ocema e da Sra. Adalva Alves Monteiro, condene-os solidariamente em débito, pela quantia de R\$ 196.382,00, referente a 17/11/2000, e aplique-lhes multas individualizadas com fulcro no que dispõe o artigo 57 da Lei 8.443/1992.”*

É o relatório.