

GRUPO II - CLASSE I - Primeira Câmara

TC 013.904/2012-4

Natureza: Recurso de Reconsideração (Tomada de Contas Especial)

Entidade: Organização das Cooperativas do Estado do Maranhão – Ocema (denominação atual: Ocema – Sindicato e Organização das Cooperativas do Estado do Maranhão) (06.994.560/0001-95)

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

Representação legal: Eli dos Santos Medeiros (OAB/MA 3069), representando Adalva Alves Monteiro (peça 82)

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. NÃO COMPROVAÇÃO DA REGULAR APLICAÇÃO DOS RECURSOS PÚBLICOS FEDERAIS TRANSFERIDOS À ENTIDADE PRIVADA MEDIANTE CONVÊNIO. EMISSÃO DE CHEQUES EM NOME DA PRÓPRIA CONVENIENTE E COMPROVAÇÃO DE PAGAMENTOS POR MEIO DE RECIBOS. AUSÊNCIA DE NEXO DE CAUSALIDADE. CONTAS IRREGULARES. CONDENAÇÃO AO PAGAMENTO DE DÉBITO, SEM MULTA, ANTE O RECONHECIMENTO DA PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. ARGUMENTOS INSUFICIENTES PARA REFORMA DO JULGADO. INEXISTÊNCIA DO ALEGADO PREJUÍZO À DEFESA SUPOSTAMENTE CAUSADO PELO LONGO TEMPO TRANSCORRIDO ANTES DA CITAÇÃO. CONHECIMENTO E REJEIÇÃO.

O mero transcurso do tempo não acarreta, em toda e qualquer situação, prejuízo à racionalidade administrativa, à economia processual, à ampla defesa ou ao contraditório, devendo a configuração de tal prejuízo ser analisada em cada caso concreto, sob pena de violar-se a regra da imprescritibilidade das ações de cobrança de dano ao erário.

RELATÓRIO

Cuidam os autos de recursos de reconsideração interpostos por Adalva Alves Monteiro (peça 83) e Ocema – Sindicato e Organização das Cooperativas do Estado do Maranhão (peça 74) contra o Acórdão 6.726/2015-1ª Câmara (peça 48).

2. A deliberação recorrida, relatada pelo Min. Benjamin Zymler, apresentou o seguinte teor:

“9.1. em relação ao senhor Benedito Souza Rodrigues (038.003.263-53), arquivar o presente processo, sem julgamento do mérito, com fulcro no artigo 212 do Regimento Interno do TCU;

9.2. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “b” 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 II, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, julgar irregulares as contas da Organização das Cooperativas do Estado do Maranhão (CNPJ 06.994.560/0001-95) e da Sra. Adalva Alves

Monteiro (CPF 023.009.664-68), condenando-os, solidariamente, ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor.

Data	Valor
5/12/1995	900,00
5/12/1995	4.500,00
5/12/1995	4.500,00
5/12/1995	1.750,00
14/12/1995	700,00
14/12/1995	2.500,00
14/12/1995	2.500,00
14/12/1995	600,00
26/12/1995	900,00
26/12/1995	4.500,00
26/12/1995	4.500,00
4/1/1996	2.500,00
4/1/1996	2.500,00
4/1/1996	600,00
18/1/1996	700,00
18/1/1996	2.500,00
18/1/1996	2.500,00
18/1/1996	2.500,00
18/1/1996	2.500,00
18/1/1996	700,00
18/1/1996	2.500,00
18/1/1996	2.500,00
18/1/1996	600,00
25/1/1996	600,00
25/1/1996	600,00
26/2/1996	6.000,00
26/2/1996	3.000,00
26/2/1996	3.000,00
12/3/1996	900,00
14/3/1996	2.250,00
29/3/1996	4.636,09

10/5/1996	2.250,00
27/5/1996	1.500,00
13/6/1996	3.480,00
14/6/1996	900,00
20/6/1996	900,00
20/6/1996	762,00
20/6/1996	6.000,00
8/7/1996	9.090,00
12/7/1996	1.500,00
26/7/1996	4.500,00
26/7/1996	7.500,00
30/7/1996	7.950,00
31/7/1996	3.000,00
9/4/1996	1.500,00
9/4/1996	1.000,00
27/5/1996	2.500,00
20/7/1996	5.500,00
12/7/1996	1.868,60
18/1/1996	43,75
18/1/1996	76,40
26/2/1996	95,00
14/3/1996	1.650,00
20/6/1996	2.431,88
30/7/1996	694,00

9.3. autorizar, desde logo, com base no art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial da dívida, caso não atendida a notificação;

9.4. autorizar, caso solicitado, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217 do Regimento Interno do TCU, o parcelamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e consecutivas, fixando-se o vencimento da primeira parcela em 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, e os demais a cada 30 (trinta) dias, devendo incidir sobre cada parcela, atualizada monetariamente, os encargos legais devidos, na forma prevista na legislação em vigor; e

9.5. encaminhar cópia desta deliberação, acompanhada do relatório e do voto que a fundamentam, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República em no Estado do Maranhão, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas que entender cabíveis.”

3. Admitido o processamento do recurso, porquanto preenchidos os requisitos previstos no art. 33 da Lei 8.443/1992, conferi efeito suspensivo aos itens 9.2 e 9.3 do acórdão recorrido em relação aos recorrentes, estendendo-o aos responsáveis condenados em solidariedade, na forma proposta pelas instruções das peças 79 e 87 (peça 91).

4. Instruído o presente feito, faço reproduzir, com os ajustes que julgo pertinentes, o exame realizado pela Secretaria de Recursos deste Tribunal (peça 96), que contou com a anuência do corpo diretivo da unidade (peças 98 e 97):

“HISTÓRICO

2. Trata-se de tomada de contas especial instaurada pela Coordenação de Contabilidade da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Administração do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) contra Adalva Alves Monteiro, ex-presidente da Organização das Cooperativas do Estado do Maranhão (Ocema), em razão de irregularidades verificadas na prestação de contas do Convênio MAARA/SDR 63/95 (Siafi 133971), cujo objeto era o fortalecimento da autogestão do cooperativismo maranhense mediante a realização de encontro estadual, de intercâmbios técnicos de dirigentes e associados de cooperativas, e da capacitação de recursos humanos.

2.1. O referido ajuste, com vigência compreendida entre 23/11/1995 e 31/7/1996, previa a aplicação de R\$ 293.853,00, os quais incumbiriam integralmente ao concedente.

2.2. No âmbito deste Tribunal, foi promovida a citação tanto da referida responsável quanto da entidade que presidia, Organização das Cooperativas do Estado do Maranhão – Ocema.

2.3. Ambos os responsáveis foram citados em razão de (peças 26 e 27):

a) pagamentos em que houve emissão de cheques em nome do próprio emitente, caracterizando rompimento de nexo causal entre o desembolso e a despesa realizada, visto que os cheques foram emitidos à ordem da Ocema, ao invés de serem emitidos nominativos aos credores, descumprindo o art. 74, § 2º, e art. 93 do decreto-lei 200, de 25 de fevereiro de 1967;

b) comprovação dos pagamentos efetuados por meio de recibo (sem validade fiscal) de empresas constituídas que, portanto, estariam obrigadas a fornecer documento fiscal (nota fiscal), acarretando a ausência da comprovação da boa e regular aplicação destes recursos, conduta que afronta ao art. 70 da Constituição Federal e art. 93 do Decreto- lei nº 200/1967.

2.4. Os responsáveis apresentam alegações de defesa, as quais foram rejeitadas, redundando na decisão recorrida.

(...)

MÉRITO

4. Constitui objeto do recurso examinar as seguintes questões:

a) se há comprovação da realização dos eventos e se isso implica ausência de dano ao erário (item 5);

b) se houve prejuízo ao exercício do contraditório e ampla defesa, em razão do decurso de mais de dez anos entre a ocorrência das irregularidades e a citação dos ora recorrentes (item 6);

c) se a decisão recorrida carece de motivação (item 7);

d) se resta configurada a responsabilidade da Ocema (item 8).

5. Realização dos eventos – ausência de dano ao erário

5.1. A recorrente Adalva Alves Monteiro alega que os eventos foram realizados, não havendo que se falar em dano ao erário. Nesse sentido, aduz que:

a) as supostas irregularidades atribuídas à recorrente se referem à formalização, à comprovação de despesas, à documentação necessária à validação contábil dos desembolsos realizados com os eventos previstos no plano de trabalho organizado para cumprimento dos objetivos do convênio; (peça 83, p. 2)

b) a invalidação de certas comprovações contábeis não significa a existência de desvios de recursos, porém a inobservância de formalidade legal, de imprestabilidade para fins de prova escritural apenas; (peça 83, p. 2)

- c) os autos comprovam que os eventos foram efetivamente realizados; (peça 83, p. 3)
- d) inexistem dúvidas sobre o pagamento e sobre os eventos realizados, e mesmo que este Tribunal tenha considerado ausente o nexo de causalidade, não é possível admitir-se que os serviços não tenham sido prestados; (peça 83, p. 4)
- e) o erário não sofreu prejuízos, pois os serviços foram realizados; (peça 83, p. 5)
- f) se comprovada a realização dos serviços e constatada apenas a irregularidade formal na comprovação do pagamento, não é legal a exigência de ressarcimento dos valores desembolsados; (peça 83, p. 5)
- g) a imputação de débito no caso vertente representaria enriquecimento ilícito do erário; (peça 83, p. 5)
- h) o fato de a prestação de contas contar documentos sem validade fiscal não configura a não prestação dos serviços; (peça 83, p. 5)
- i) as contas foram rejeitadas simplesmente por questões de natureza formal, descumprimento de formalidade na comprovação da despesa, imputando-se à recorrente débito como se desvios tivessem ocorrido, como se serviços não tivessem sido prestados, como se pagamentos gratuitos tivessem sido providenciados, sem que apurados tivessem sido os fatos e sem que nenhuma prova exista, nos autos, a esse respeito; (peça 83, p. 6)
- j) os documentos anexos ao presente recurso comprovam a realização dos eventos objeto do convênio; (peça 83, p. 6)
- k) os objetivos do convênio foram atingidos, embora os documentos que comprovam as despesas realizadas no cumprimento desses objetivos não cumpram as formalidades requeridas para sua aceitação; (peça 83, p. 7)
- l) segundo o Superior Tribunal de Justiça, a sanção de ressarcimento ao erário só se dá quando ficar efetivamente comprovado o prejuízo. (peça 83, p. 7-9)

Análise

5.2. As irregularidades imputadas à recorrente dizem respeito à emissão de cheques em nome da Ocema, em vez de em nome dos credores; e comprovação de pagamento realizada mediante recibos, portanto sem validade fiscal.

5.3. A recorrente inicialmente alega que as contas foram rejeitadas por questões de natureza formal e descumprimento de formalidade na comprovação da despesa, do que não seria possível concluir que tenha havido dano ao erário. Entretanto, deve-se ressaltar que a irregularidade não se esgota em mera falha contábil, uma vez que o ônus de comprovar a boa e regular utilização dos recursos cabe ao gestor público, o que, não ocorrendo, legitima a conclusão de dano ao erário.

5.4. A recorrente ainda afirma reiteradas vezes que os eventos foram realizados e os serviços, prestados; de modo que não haveria que se falar em dano ao erário e tampouco imputação de débito. Ocorre que a efetiva realização dos eventos, ainda que comprovada, não socorreria a recorrente, na medida em que não supriria a apontada ausência de nexo causal decorrente de pagamentos mediante cheques emitidos em nome da Ocema.

5.5. Ante o exposto, deve-se rejeitar a alegação.

6. Decurso de dez anos – prejuízo ao contraditório e ampla defesa

6.1. A recorrente Adalva Alves Monteiro alega prejuízo ao contraditório e ampla defesa, em razão do decurso de dez anos entre a ocorrência das irregularidades e a sua citação. Nesse sentido, aduz que:

- a) trata-se de documentação produzida no ano de 1996, portanto há mais de dez anos, agravada a situação pelo extravio de documentos promovidos pela intervenção havida na instituição presidida pela recorrente, não tendo ela controle sobre o material de prova necessário; (peça 83, p. 9)

- b) as contas da recorrente, relacionadas a esse mesmo convênio, foram aprovadas à época, pelo Ministério da Agricultura, com os exatos documentos que agora já não são mais idôneos sob o aspecto fiscal; (peça 83, p. 9)
- c) o lapso de tempo que impossibilita o exercício regular de seu direito; (peça 83, p. 9)
- d) a recorrente não dificultou o exame de tais contas enquanto exercia suas funções, não tinha controle sobre os documentos comprobatórios das operações, não se furtou a fornecer documentações solicitadas pelos órgãos de controle; (peça 83, p. 9)
- e) o acórdão guerreado determina o arquivamento do processo com relação a Benedito Souza Rodrigues, à vista do prazo prescricional, sem dar o mesmo tratamento à Recorrente; (peça 83, p. 9)
- f) houve o transcurso de mais de dez anos entre a data da origem do débito e a ciência da recorrente; (peça 83, p. 10)
- g) a aplicação temporal da lei exige que ao caso se aplique a IN/TCU n. 56/2007, cujos artigos 5º, § 4º, e 10, determinava o arquivamento da tomada de contas especial à vista do decurso do prazo de mais de dez anos entre a data da origem do débito e a ciência deles à recorrente; (peça 83, p. 10)
- h) o acórdão recorrido viola princípio constitucional da ampla defesa; (peça 83, p. 10)
- i) oferecer defesa de fatos já transcorridos por tanto tempo, cujo combate exigiria a apresentação de documentos que não estariam em poder da recorrente e nem mesmo da instituição, caracteriza indiscutível cerceamento do direito da ampla defesa; (peça 83, p. 10-11)
- j) a recorrente não dispõe de meios de fazer as provas necessárias para elidir as acusações feitas ou evitar que elas se confirmem exatamente pela impossibilidade material, formal e humana de juntar tais documentos. (peça 83, p. 11)

Análise

6.2. Sobre essa questão, a unidade técnica entendeu (peça 50, p. 7):

60. Também não merece acolhida a alegação de que deveria incidir, no caso, os arts. 5º, § 4º, e 10 da IN/TCU 56/2007, para arquivar a TCE, uma vez que já se passaram mais de dez anos entre a data da origem do hipotético débito e a sua ciência das irregularidades.

61. Consoante se lê à peça 1, p. 256, a prestação de contas do Convênio 063/1995 foi encaminhada ao órgão concedente em 28/8/1996, tendo suscitado, a partir da sua análise, diversas diligências, conforme bem sumariou o relatório do Tomador de Contas. Nessas diligências já se suscitavam questionamentos a respeito da utilização de documentos sem validade fiscal para comprovar as despesas, bem como a emissão de cheques nominativos à própria Ocema. Essas irregularidades foram claramente detalhadas no Ofício/CAO/SDR/MA nº 1041/97, de 26/5/1997 (peça 1, p. 172-178).

62. Após reiterada troca de correspondência entre a SDR/MA e a Ocema, a prestação de contas foi aprovada por meio do Parecer 521/99, de 10/6/99 (peça 1, p. 230-236), com base em uma análise perfunctória, que não deixa claro se todas as irregularidades/impropriedades haviam sido saneadas.

63. Antes de transcorrido o prazo de dez anos desde a aprovação das contas, foi elaborado, em 10/4/2008, Relatório de auditoria documental nos convênios firmados pela Ocema (peça 1, p. 248-304), em cumprimento a determinação da Procuradoria da República no Estado do Maranhão, onde foram consignadas irregularidades na prestação de contas, concernentes à utilização de documentação sem validade fiscal para comprovação de despesa e à emissão de cheques diretamente à Ocema, fatos que ensejaram a reabertura das contas, bem como a notificação dessa entidade e da Sra. Adalva Alves Monteiro para que devolvessem os recursos (cf. ofícios à peça 1, p. 310-316).

64. Essas notificações interromperam o prazo de dez anos estabelecido no § 4º do art. 5º da IN - TCU 56/2007 (dispositivo mantido no art. 6º, II, da IN - TCU 71/2012). Sendo assim, incabível a alegação da responsável de que somente após 19 anos desde a aprovação de suas contas, teve

ciência das irregularidades tratadas na citação que lhe foi endereçada. (g.n.)

6.3. O Relator *a quo*, por sua vez, com relação aos ora recorrentes, entendeu não haver ‘problemas relacionados ao exercício do contraditório e da ampla defesa, pois ainda na fase interna dessas contas especiais foram chamados a se manifestar sobre os fatos ora questionados, isto é, instados em diversas oportunidades a produzir elementos aptos a comprovar a correta aplicação dos recursos destinados em face do ajuste em comento’ (peça 49, p. 2).

6.4. Não obstante essas considerações, verifica-se que, conforme o relato da unidade técnica, a prestação de contas foi encaminhada em 28/8/1996 e aprovada em 10/6/1999. Somente em 10/4/2008, relatório do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento propôs, em razão de ‘fortes indícios de irregularidades’, alterar a situação – de ‘aprovado’ para ‘a aprovar’ – de diversos convênios firmados com a SESCOOP-MA (peça 1, p. 248-304). E em 17/4/2008, Adalva Alves Monteiro foi notificada da reanálise e rejeição da prestação de contas relativa ao Convênio 063/95 (Siafi 133971), solicitando-se a devolução do valor total repassado.

6.5. Segundo a unidade técnica, tal notificação teria interrompido o prazo de dez anos estabelecido na IN-TCU n. 56/2007, sendo incabível a alegação de que se teriam passado dezenove anos desde a aprovação das contas da ora recorrente.

6.6. Ocorre que a aprovação da prestação de contas pelo órgão concedente não constitui o termo *a quo* para a contagem do prazo de dez anos previsto artigo 5º, § 4º, da IN-TCU n. 56/2007 (atual artigo 6º, inciso II, da IN-TCU n. 71/2012), mas sim o fato gerador, o qual, no caso vertente, seriam os pagamentos irregulares ocorridos entre 5/12/1995 e 30/7/1996, do que se conclui que teria efetivamente decorrido mais de onze anos até a notificação da ora recorrente, em 17/4/2008.

6.7. Ademais, este Tribunal assentou entendimento segundo o qual o prazo decenal para contagem da prescrição da pretensão punitiva deve ser aferido entre a ocorrência da irregularidade e ‘o ato que ordenar a citação, a audiência ou oitiva da parte’ (cf. Acórdão 1441/2016-Plenário), o que, no caso vertente, ocorreu apenas em 10/12/2013 (peça 24), portanto dezessete anos após a ocorrência das irregularidades.

6.8. Desse modo, e conforme já reconhecido no voto condutor da decisão recorrida, operou-se a prescrição da pretensão punitiva por parte deste Tribunal.

6.9. No tocante ao débito, não obstante a Súmula-TCU n. 282 estabelecer que ‘as ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis’, o voto condutor da decisão recorrida, tal como argumentado pela recorrente, reconheceu que ‘a tardia provocação do responsável para se manifestar sobre os fatos inquinados, acontecida quase dezessete anos após a execução financeira do convênio, embaraça o exercício dos direitos relativos ao contraditório e à ampla defesa’, arquivando-se as contas sem julgamento de mérito relativamente a este responsável (peça 49, p. 1-2).

6.10. Além disso, há jurisprudência deste Tribunal no sentido de que ‘a não comunicação processual do responsável após mais de dez anos de ocorrência das irregularidades pode inviabilizar o exercício do direito de ampla defesa, devido à natural dificuldade de se reconstituírem os fatos e se reunirem os documentos necessários à comprovação da regular aplicação dos recursos’ (Acórdão 1930/2015-Plenário, Relator: Walton Rodrigues).

6.11. No mesmo sentido:

- ‘O longo transcurso de tempo entre a ocorrência do fato gerador e a primeira notificação ao responsável compromete sobremaneira o exercício da ampla defesa, do contraditório, da garantia da produção de provas e do devido processo legal, cabendo o arquivamento dos autos’ (Acórdão 9592/2015-2ª Câmara, Relator: Marcos Bemquerer);

- ‘O longo transcurso de tempo entre a ocorrência dos fatos e o julgamento de TCE torna inviável o exercício do contraditório e da ampla defesa, cabendo o arquivamento dos autos sem julgamento de mérito e a exclusão do nome do responsável do Cadin’ (Acórdão 938/2012-2ª Câmara, Relator: Raimundo Carreiro).

6.12. Assim, tendo em vista o decurso de onze anos entre a entrega da prestação de contas e sua reanálise, e de dezessete anos entre as irregularidades e o despacho autorizando a citação dos ora recorrentes, deve-se reconhecer os evidentes óbices ao pleno exercício do contraditório e da ampla defesa, razão pela qual se deve dar provimento ao recurso, julgando-se as contas regulares com ressalva e arquivando-se o processo.

7. Ausência de motivação

7.1. A recorrente Adalva Alves Monteiro alega ausência de motivação no voto condutor do acórdão recorrido. Nesse sentido, aduz que:

a) houve violação ao dispositivo constitucional que exige que as decisões administrativas sejam motivadas, para permitir ao interessado condições de defesa, em grau de recurso a instâncias superiores; (peça 83, p. 11)

b) o voto condutor da decisão não dá mostras de ter por base provas inequívocas dos atos que o justificaria, já que suas alegações geram mais dúvidas que certezas; (peça 83, p. 11)

c) a reprovação das contas foi causada por problemas de natureza ‘formal’, sem implicações financeiras que justifiquem a imputação de débito. (peça 83, p. 11)

Análise

7.2. Não procede a alegação de que a decisão recorrida carece de motivação. Todas as razões de fato e de direito que justificaram a condenação estão devidamente colocadas no relatório e voto condutor da decisão, sintetizado pelo Relator *a quo* ao aduzir que ‘o débito versado nestes autos decorre da não comprovação do necessário nexo de causalidade entre os recursos recebidos pela Ocema e os dispêndios promovidos para a consecução do objeto do Convênio MAARA/SDR 63/95, aspecto esse não elidido pela responsável’ (peça 49, p. 2).

7.3. Reitere-se que o ônus de comprovar a devida aplicação dos recursos públicos cabe a quem os geriu. Eventuais dúvidas e incertezas relativas à utilização de tais recursos militam em desfavor do gestor público, justificando-se, também por isso, a imputação de débito no caso vertente.

7.4. Ante o exposto, deve-se rejeitar a alegação.

8. Ausência de responsabilidade da OCEMA

8.1. A recorrente Ocema alega ausência de responsabilidade, aduzindo que:

a) o débito é decorrente da má-gestão de Adalva Alves Monteiro, ex-gestora da Ocema;

b) o débito do convênio foi lançado em nome também da Ocema, e não apenas no do gestor responsável pelos convênios;

c) o TCU vem entendendo que, ‘ao assinar o termo de convênio, o gestor assume a obrigação de executar o objeto pactuado, devendo ser responsabilizado pela inexecução, mesmo tendo sido afastado da direção da entidade’ (Acórdão 396/2005-2ªC; Acórdão 2254/2006-2ªC);

d) neste mesmo sentido é a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal;

e) haja vista que a Ocema possui outra gestão que não o faltoso, e que a Ocema encontra-se operando em condições precárias, bem como foi e estão sendo tomadas as medidas administrativas e judiciais cabíveis contra os ex-gestores, a entidade requer que os débitos sejam imputados tão somente ao gestor responsável pela assinatura dos convênios, Adalva Alves Monteiro.

Análise

8.2. A entidade recorrente foi citada em razão das mesmas irregularidades atribuídas à recorrente anterior: emissão de cheques em nome da Ocema, em vez de em nome dos credores; e comprovação de pagamento realizada mediante recibos, portanto sem validade fiscal.

8.3. Em essência, a recorrente apresenta as mesmas alegações já presentes em suas alegações de defesa e que por isso já foram rejeitadas por este Tribunal, merecendo a seguinte análise por parte

da Unidade Técnica (peça 50, p. 3-4):

27. A defesa da Ocema não contesta as irregularidades apontadas nesta TCE, mas trata de atribuí-las unicamente à Presidente. Ocorre que a senhora Adalva agiu em nome da Ocema, no exercício das atribuições que lhe eram conferidas em função do cargo que exercia na entidade. Todos os atos praticados, o foram em nome da entidade, inclusive as obrigações decorrentes da celebração do Convênio MAARA/SDR 063/95. Portanto, a inobservância dessas obrigações -decorrentes das cláusulas conveniais e da legislação aplicável à espécie - deve ensejar a responsabilização não apenas do gestor, mas também da entidade que assumiu tais obrigações. Este foi entendimento fixado por meio do Acórdão 2763/2011, do Plenário deste Tribunal.

28. No Parecer do Ministério Público junto ao TCU (MPTCU) que culminou com a prolação do referido Acórdão, o ilustre Procurador-Geral Lucas Rocha Furtado argumentou que 'a culpa ou má-fé do administrador não exclui a responsabilidade civil da pessoa jurídica de ressarcir eventuais prejuízos decorrentes do exercício de suas atividades. O que não poderia ser diferente, já que o ônus relativo à escolha de maus administradores deve ser absorvido pela entidade'.

8.4. E segundo o Relator *a quo* (peça 49, p. 2):

14. De igual modo, no concernente à Ocema, observo que as alegações trazidas pelo seu atual presidente não se contrapõem às evidências contidas nos autos, no sentido de que os recursos a ela destinados foram corretamente aplicados no objeto pactuado. Ao contrário, buscou o atual representante da Organização atribuir a responsabilidade pelas irregularidades verificadas nos autos à senhora Adalva Alves Monterio.

15. Contudo, como bem ressaltou a Secex/SP, em situações semelhantes à que se analisa, a condenação em débito não deve recair apenas no gestor da entidade, mas na própria entidade, consoante inteligência do Acórdão 2763/2011-Plenário.

8.5. Com efeito, no tocante à responsabilização da entidade, este Tribunal assentou, mediante a Súmula 286, que: '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'. Portanto, no caso vertente, resta perfeitamente configurada a responsabilidade da Ocema pelos débitos apurados no processo.

8.6. Não obstante esse entendimento, deve-se dar provimento ao recurso, estendendo-se à entidade recorrente o entendimento relativo à recorrente anterior no sentido de arquivamento dos autos tendo em vista o prejuízo ao pleno exercício do contraditório e ampla defesa decorrente do longo decurso de tempo entre as irregularidades e o despacho autorizando a citação da entidade.

CONCLUSÃO

9. Da análise, conclui-se que:

a) a efetiva realização dos eventos, ainda que comprovada, não socorreria a recorrente, na medida em que não supriria a apontada ausência denexo causal decorrente de pagamentos mediante cheques emitidos em nome da Ocema (item 5);

b) embora não tenha se operado a prescrição, o decurso de onze anos entre a entrega da prestação de contas e sua reanálise, e de dezessete anos entre a irregularidade e o despacho autorizando a citação dos ora recorrentes, autoriza reconhecer os evidentes óbices ao pleno exercício do contraditório e da ampla defesa, razão pela qual se deve dar provimento ao recurso, julgando-se as contas regulares com ressalva e arquivando-se o processo (item 6);

c) não procede a alegação de que a decisão recorrida careceria de motivação, uma vez que todas as razões de fato e de direito que justificaram a condenação encontram-se presentes no relatório e voto condutor da decisão (item 7);

d) resta devidamente configurada a responsabilidade da Ocema pelo débito apurado no processo; não obstante, deve-se estender a esta entidade a proposta de arquivamento dos autos, ante o prejuízo ao pleno exercício do contraditório e ampla defesa, em decorrência do longo decurso de

tempo entre as irregularidades e o despacho autorizando a citação dos recorrentes (item 8).

9.1. Ante essas conclusões, deve-se **dar provimento** aos recursos, ante o prejuízo ao pleno exercício do contraditório e ampla defesa, em decorrência do longo decurso de tempo entre as irregularidades e o despacho autorizando a citação dos ora recorrentes.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

10. Ante o exposto, submete-se o assunto à consideração superior, propondo-se, com fundamento nos artigos 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992:

a) conhecer do recurso interposto por Adalva Alves Monteiro e, no mérito, dar-lhe provimento, suprimindo-se o débito imputado, julgando-se as contas regulares com ressalva e arquivando-se os autos;

b) conhecer do recurso interposto por Ocema-MA/Sindicato e Organização das Cooperativas do Estado do Maranhão e, no mérito, dar-lhe provimento, suprimindo-se o débito imputado e arquivando-se os autos;

c) dar ciência da decisão aos recorrentes e demais interessados.”

5. O Ministério Público junto ao TCU divergiu do encaminhamento formulado pela Serur, pugnando pelo não provimento dos recursos em exame, com base nos seguintes fundamentos (peça 99):

“O fundamento adotado pela Serur para propor o provimento aos recursos foi a existência de prejuízo ao exercício do contraditório e da ampla defesa, em razão do decurso de 11 anos entre a entrega da prestação de contas do Convênio MAARA/SDR 63/1995 (28/8/1996) e a sua reanálise (10/4/2008), e de 17 anos entre as irregularidades (5/12/1995 e 30/7/1996) e o despacho que ordenou a citação das recorrentes (datado de 10/12/2013).

Ocorre que essa questão já foi devidamente enfrentada no voto condutor da deliberação recorrida, da lavra do Ministro Benjamin Zymler, consoante excerto a seguir reproduzido (peça 49):

‘16. Ademais, não vislumbro, em relação à senhora Adalva e à Ocema, problemas relacionados ao exercício do contraditório e da ampla defesa, pois ainda na fase interna dessas contas especiais foram chamados a se manifestar sobre os fatos ora questionados, isto é, instados em diversas oportunidades a produzir elementos aptos a comprovar a correta aplicação dos recursos destinados em face do ajuste em comento.’

De fato, como já havia constado do parecer do Ministério Público de Contas (peça 47), não se poderia conferir à sra. Adalva e à Ocema o mesmo tratamento dado ao sr. Benedito de Souza Rodrigues (ex-vice presidente da Ocema), tendo em vista que aquelas responsáveis haviam sido devidamente notificadas pelo MAPA na fase interna da tomada de contas especial, nos anos de 1997, 1998 e 2008, conforme ofícios à peça 1, pp. 172/8, 182/94, 224 e 310/6, devidamente entregues às destinatárias (peça 1, pp. 180, 196, 228 e 324).

Note-se que a primeira notificação (peça 1, pp. 172/8), datada de 26/5/1997, ocorreu pouco tempo após o fim da vigência do convênio (31/7/1996 – peça 1, pp. 46/8), e, por meio dela, a sra. Adalva, então presidente da Ocema, foi devidamente cientificada da existência de diversas falhas na prestação de contas do convênio, incluindo a insuficiência da comprovação de despesas por recibos e a emissão de cheques nominais à própria Ocema.

Nessa linha, o longo tempo decorrido entre as irregularidades e a reanálise da prestação de contas não teve o condão de prejudicar o exercício da ampla defesa e do contraditório, na medida em que, desde meados de 1997, as recorrentes estavam devidamente cientes das irregularidades e poderiam, já naquela época, ter produzido as provas que entendessem necessárias para descaracterizá-las.

Considerando-se, pois, que as primeiras notificações das responsáveis (peça 1, pp. 172/8, 182/94 e 224) ocorreram muito antes de 10 anos contados da prática das irregularidades, não se aplica, ao presente caso, o disposto no art. 6º, II, da IN TCU 71/2012.

Quanto ao fato de terem decorrido mais de 17 anos entre a data das irregularidades e a data do

despacho que ordenou a citação das responsáveis (peça 24), isso enseja apenas a prescrição da pretensão punitiva do TCU (cf. Acórdão 1.441/2016-Plenário), já reconhecida pela deliberação recorrida. Já o débito é imprescritível, a teor da Súmula 282 do TCU.

Sendo assim, não estando caracterizado nos autos o prejuízo à ampla defesa e ao contraditório, e tendo a unidade técnica afastado os demais argumentos apresentados pelas recorrentes, deve-se negar provimento aos recursos de reconsideração, mantendo-se, em seus exatos termos, a deliberação recorrida.

III

Ante o exposto, o Ministério Público de Contas manifesta-se no sentido de o TCU:

- a) conhecer dos recursos de reconsideração interpostos pela Ocema - Sindicato e Organização das Cooperativas do Estado do Maranhão e pela sra. Adalva Alves Monteiro contra o Acórdão 6.726/2015-1ª Câmara, e, no mérito, negar-lhes provimento;
- b) dar ciência da deliberação que vier a ser proferida às recorrentes e aos demais interessados.”

É o relatório.