GRUPO II – CLASSE I – Primeira Câmara
TC 046.002/2012-0
Natureza: I - Recurso de Reconsideração em Tomada de Contas Especial)
Entidade: Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo no Estado do Maranhão
Responsáveis: Adalva Alves Monteiro (023.009.664-68); Sindicato e Organização das Cooperativas do Estado do Maranhão (00.699.456/0000-19)
Interessado: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa)
Representação legal: Eli dos Santos Medeiros (OAB/MA 3069).

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. NÃO-COMPROVAÇÃO DA BOA E REGULAR APLICAÇÃO DOS RECURSOS. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO CORRESPONDENTE À TOTALIDADE DOS RECURSOS TRANSFERIDOS. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA. RECURSOS DE RECONSIDERAÇÃO. INTEMPESTIVIDADE DE UM DOS RECURSOS. NÃO CONHECIMENTO DE UM DOS RECURSOS. CONHECIMENTO E PROVIMENTO PARCIAL AO OUTRO. REDUÇÃO DO DÉBITO.

RELATÓRIO

Inicio a parte expositiva desta deliberação com a transcrição da instrução peça 74, elaborada por auditor da então Serur, que contou com a anuência dos dirigentes da unidade técnica:

"1. Trata-se de recursos de reconsideração interpostos por Adalva Alves Monteiro (peça 55) e Ocema-MA/Sindicato e Organização das Cooperativas do Estado do Maranhão (peça 56) contra o Acórdão 5906/2016-1ª Câmara (peça 36), da relatoria do ministro Benjamin Zymler.

1.1. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

9.1. 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, julgar 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 15 (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*
196.382,00	*17/11/2000*

9.2. autorizar o parcelamento da dívida em até 36 (trinta e seis) 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

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 61869600.

o recolhimento da primeira parcela, e de 30 (trinta) dias, a contar da parcela anterior, para comprovarem 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;

9.3. 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;

9.4. 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;

9.5. encaminhar cópia desta deliberação, bem como do relatório e do voto que a fundamentam, 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.

HISTÓRICO

2. 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 à Organização das Cooperativas do Estado do Maranhão (Ocema) mediante o Convênio 051/2000, para o desenvolvimento de ações voltadas à promoção, ao desenvolvimento e ao fomento do cooperativismo no Estado do Maranhão.

2.1. O órgão concedente repassou R$ 196.382,00 em 17/11/2000 à Ocema, que se comprometeu a despender, a título de contrapartida, R$ 22.280,00.

2.2. Foram identificadas as seguintes irregularidades na execução do ajuste: i) ausência da adoção dos procedimentos análogos aos da Lei 8.666/1993 previstos na legislação; ii) pagamentos efetuados por meio de recibo (sem validade fiscal) a empresas constituídas, que, portanto, estariam obrigadas a fornecer documento fiscal (nota fiscal); e iii) cheques emitidos e sacados diretamente no caixa para pagamentos diversos (um cheque pagando diversas despesas).

2.3. No âmbito deste Tribunal, foram citados solidariamente Adalva Alves Monteiro e Ocema pela totalidade dos recursos transferidos.

2.4. As alegações de defesa foram rejeitadas, redundando na decisão recorrida.

ADMISSIBILIDADE

3. Os exames preliminares de admissibilidade às peças 62 e 63 – acolhidos pelo Relator ad quem em despacho à peça 67 – concluíram por conhecer do recurso interposto por Adalva Alves Monteiro, suspendendo-se o efeito dos itens 9.1. 9.3 e 9.4 do acórdão recorrido; e não conhecer do recurso interposto por Ocema-MA/Sindicato e Organização das Cooperativas do Estado do Maranhão, por restar intempestivo e não apresentar fatos novos, nos termos do artigo 32, parágrafo único e inciso I, da Lei 8.443/92, c/c o artigo 285, caput e §2º, do RI/TCU.

MÉRITO

4. Constitui objeto do recurso examinar as seguintes questões:

a) se procede a alegação de que os recibos posteriormente impugnados foram inicialmente aceitos como meio idôneo de comprovação das despesas (item 5);

b) se resta comprovada a realização dos eventos e se tal comprovação elide o débito imputado (item 6);

c) se o decurso de mais de dez anos entre as irregularidades e a citação da recorrentes configura prejuízo ao contraditório e ampla defesa (item 7);

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 61869600.

d) se a decisão recorrida carece de motivação (item 8).

5. Comprovação das despesas com recibos

5.1. A recorrente alega que inicialmente foram aceitos como comprovação de despesas os recibos posteriormente impugnados. Nesse sentido, aduz que:

a) havia previsão no próprio convênio da validação de 'recibos' como documentos comprobatórios de despesas, segundo se deduz do parágrafo primeiro da Cláusula Décima-Segunda do próprio Convênio; (peça 55, p. 2)

b) as contas foram inicialmente aprovadas, à vista da documentação comprobatória acostada ao processo de prestação de contas, com o aval do servidor do quadro do Ministério da Agricultura especialmente designado para verificar a exata aplicação dos recursos do Convênio; (peça 55, p. 2)

c) os documentos que agora estão sendo considerados inidôneos foram os mesmos fiscalizados pelo Ministério da Agricultura para certificar-se da exata aplicação dos recursos a que tais documentos se referiam; (peça 55, p. 2)

d) exigir que os recibos sejam substituídos por notas fiscais ou considerar inidôneos os recibos colhidos há quase dezessete anos não é justo, não é razoável, nem honesto; (peça 55, p. 3)

e) os documentos anexos demonstram com clareza os fatos alegados, já que a determinação judicial de retorno da recorrente à direção da Organização e a ação de busca e apreensão de documentos comprovam a ilegalidade do expurgo da recorrente e o desaparecimento de documentação da instituição. (peça 55, p. 3)

Análise

5.2. No tocante ao alegado extravio de documentos, muito embora a recorrente refira-se a documentação anexa que comprovaria o desaparecimento de documentos da sede da entidade, os anexos ao recurso versam sobre a realização de diversos eventos promovidos pela Ocema, não dizendo respeito a qualquer determinação judicial ou ação de busca e apreensão de documentos na sede da entidade.

5.3. Não obstante, no relatório de auditoria mediante o qual foi feita a reanálise dos convênios celebrados entre o Ministério da Agricultura e a Ocema, consta a informação de que, por força de medida cautelar de busca e apreensão, apreendeu-se 'computadores, HD's e documentos' da sede da entidade (peça 2, p. 243).

5.4. Quanto à aceitação de recibos como comprovante das despesas, tem-se que, conforme alegado, o parágrafo único da cláusula décima-segunda do termo de convênio menciona 'recibos' como um dos aceitáveis documentos comprobatórios de despesas (cf. peça 2, p. 15). Entretanto, a comprovação de despesas mediante recibos somente pode ser aceita na hipótese de não ser possível a emissão de nota fiscal ou de o emissor não estar obrigado a emiti-la, hipótese diversa da que se observa no caso vertente, em que se impugnou despesas comprovadas mediante recibos emitidos por empresas constituídas.

5.5. Não obstante isso, assiste razão à recorrente ao alegar que os recibos foram inicialmente aceitos como meio idôneo de comprovação das despesas.

5.6. Com efeito, observa-se que em 16/8/2002 o órgão concedente aprovou a prestação de contas (peça 2, p. 175-177), mediante o Parecer CAO/SARC/MAPA n. 660/2002, de 26/7/2002, em que se aduziu (peça 2, p. 175):

> *Em atendimento a diligência mencionada: a Convenente enviou a documentação exigida, conforme comprovado pela documentação apensada às fls. 1278 à 1435, a documentação foi devidamente analisada e considerada regular, podendo, consequentemente ser aceita;*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 61869600.

Diante do exposto, e tendo sido sanadas as pendências existentes, opinamos pelo encaminhamento da presente Prestação de Contas ao Ordenador de Despesas para aprovação. (g.n.)

5.7. Somente em 10/4/2008 foi promovida a reanálise dos convênios celebrados pelo Ministério da Agricultura com a Ocema (peça 2, p. 189-245), concluindo-se pela impugnação de despesas comprovadas mediante recibos, em vez de notas fiscais (cf. peça 2, p. 229-231). Conforme se observa no relatório que acompanha a decisão recorrida (peça 38, p. 3):

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): (...)

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

5.8. Revela-se, pois, procedente a alegação de que os mesmos recibos que num primeiro momento foram considerados idôneos para a comprovação das despesas foram impugnados quase seis anos depois, levando à constituição de débito em desfavor dos responsáveis.

*5.9. Ressalte-se que o convênio foi celebrado sob a égide da Instrução Normativa-STN n. 1/1997, cujo artigo 30, § 1º, foi reproduzido no parágrafo primeiro da cláusula décima-segunda do termo de convênio, estabelecendo que os documentos comprobatórios das despesas deveriam ficar 'à disposição dos órgãos de controle interno e externo, pelo prazo de **05 (cinco) anos**, contados da aprovação da prestação ou tomada de contas do Gestor do MINISTÉRIO, relativa ao exercício em que ocorreu a concessão'. Recorde-se que a reanálise dos documentos ocorreu seis anos após sua aprovação, quando, portanto, segundo a norma referida, os responsáveis não mais tinham a obrigação de guarda dos documentos. (g.n.)*

5.10. Portanto, não se afigura condizente com o melhor direito nem com os princípios da segurança jurídica, do devido processo legal e do contraditório e ampla defesa a reanálise de uma prestação de contas aprovada seis anos antes, com a impugnação de documentos inicialmente tidos por válidos, cuja guarda não era mais obrigatória e que, sobretudo, foram objeto de ação de busca e apreensão e que portanto não poderiam estar à disposição da recorrente.

5.11. Ante o exposto, deve-se acolher a alegação.

6. Realização dos eventos – ausência de dano ao erário

6.1. A recorrente alega que os eventos foram realizados e que por isso não haveria que se falar em dano ao erário. Nesse sentido, aduz que:

a) é absurda a exigência de devolução de valores que foram verdadeiramente despendidos na execução dos planos de trabalho; (peça 55, p. 2)

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 61869600.

b) surpreendeu-se a recorrente ao ver reabertas algumas de suas prestações de contas já aprovadas, sendo requeridas informações e documentos que não estão com a recorrente e nem mesmo com a instituição que, por força de lei, deveria mantê-los em seu poder; (peça 55, p. 4)

c) decorridos mais de dezesseis anos desde a data de origem dos supostos débitos, a recorrente foi cientificada das irregularidades, sendo provocada para suprir informações que não teria a menor condição de fornecer; (peça 55, p. 4)

d) são claramente constatadas neste processo: a impossibilidade de atender a eventuais exigências relacionadas a processos já findos; o desaparecimento e extravio de documentos cuja responsabilidade não pode ser, em hipótese alguma, atribuída à recorrente; o fato de o denunciante gerador da reabertura dos processos de prestação de contas ser responsável pelo desaparecimento e proposital extravio dos documentos objeto das exigências da tomada de contas especial; (peça 55, p. 4)

e) cobrar reembolso de valores despendidos na realização de atividades objeto do convênio configura-se enriquecimento sem causa, o que só se justificaria se os trabalhos para os quais os recursos tivessem sido destinados não tivessem sido executados; (peça 55, p. 7)

f) os sete anexos que se juntam ao presente recurso comprovam que todos os eventos foram realizados com os recursos oriundos do Convênio; (peça 55, p. 9)

g) em todos os processos de prestação de contas apresentados pela recorrente junto ao Ministério da Agricultura estavam relatórios fotográficos, com material utilizado nos diversos eventos, material gráfico, de publicidade, etc., compondo um extenso relatório de cada um dos eventos realizados, inclusive com a lista de presença e avaliação de cada um dos participantes; (peça 55, p. 9)

h) é inacreditável que tais documentos não mais estejam nos processos de prestação de contas da recorrente; (peça 55, p. 9)

i) se não estão, foram eles propositadamente extraviados pelos que tinham interesse em atribuir à recorrente responsabilidades para excluí-la das atividades cooperativadas no Estado do Maranhão; (peça 55, p. 9)

j) todos os processos de prestação de contas foram inteiramente aprovados pelo Ministério da Agricultura à época dos fatos e dos eventos; (peça 55, p. 9)

k) o que se junta ao presente recurso é pouca coisa do que restou em poder da recorrente, de seu arquivo pessoal, mas é suficiente para demonstrar que os recibos apresentados correspondem aos serviços verdadeiramente realizados, nos exatos termos do convênio; (peça 55, p. 9)

l) os recursos financeiros foram utilizados para os fins a que se destinavam, não tendo havido desvios; (peça 55, p. 9)

m) cobrar reembolso quando os eventos foram realizados é promover o enriquecimento sem causa em favor do erário público; (peça 55, p. 9)

n) não é justa a condenação na devolução total dos valores do convênio, quando apenas parte de tais valores é questionada pela inexistência de documentos idôneos, embora todos os eventos tenham sido realizados com a participação, inclusive, de Ministros de Agricultura; (peça 55, p. 10)

o) os eventos previstos nos planos de trabalho do convênio foram todos realizados, cumprindo o objetivo do convênio. (peça 55, p. 10)

Análise

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 61869600.

6.2. A recorrente reitera por diversas vezes que os eventos foram realizados e, de fato, a realização de tais eventos é comprovada tanto pelos documentos anexos ao recurso (peça 55, p. 13-56), quanto pela manifestação expressa do Ministério da Agricultura (peça 2, p. 137-139). Entretanto, a realização dos eventos não foi objeto de qualquer controvérsia nos autos, mas sim a comprovação das despesas havidas com tais eventos.

6.3. Nesse ponto, a recorrente alega que, uma vez realizados os eventos, constituiria enriquecimento sem causa cobrar a integralidade dos valores transferidos, quando apenas parte de tais valores é questionada pela inexistência de documentos idôneos.

6.4. De fato, no tocante ao valor do débito a ser imputado aos responsáveis, houve alguma controvérsia no âmbito deste Tribunal.

6.5. Ao analisar a tomada de contas especial encaminhada a este Tribunal, a Secex-MA entendeu (peça 4, p. 7-11):

> *29. Examinando-se os autos, verifica-se que o feito não tem condições de prosseguir em razão da ausência de elementos indispensáveis à formação de juízo sobre o mérito das contas, conforme relação abaixo:*
>
> *a) prestação de contas do convênio e demais informações complementares encaminhadas posteriormente pela Ocema em resposta às diversas diligências do órgão concedente;*
>
> *b) extrato bancário com a movimentação da conta corrente vinculada ao convênio (conta 156.975-9, mantida na agência 0020-5 do Banco do Brasil) no período de vigência do ajuste. Os extratos disponíveis nos autos (peça 2, p. 81-113) não cobrem o referido período;*
>
> *c) cópia dos cheques sacados diretamente no caixa para pagamentos diversos, conforme consta no relatório de auditoria do MAPA (peça 2, p. 231);*
>
> *d) cópia do comprovante de recolhimento da importância de R$ 23.298,00, informada na peça 2, p. 263. Observe-se que o relatório de auditoria da CGU, item 4.3 (peça 1, p. 95), menciona que o recolhimento foi de apenas R$ 1.018,00.*
>
> *30. Verificam-se, por outro lado, divergências significativas entre a relação de recibos impugnados na auditoria da SDC/MAPA por não terem validade fiscal – consoante tabela na peça 2, p. 229-231, reproduzida no item 13-b desta instrução e totalizando R$ 49.906,55 – e as cópias de recibos e faturas juntadas à peça 2, p. 345-384 e peça 1, p. 3-54 pelo órgão instaurador da TCE por ocasião da resposta aos questionamentos da CGU (v. item 24-c desta instrução), que somam R$ 77.796,25. Para facilitar o confronto com a relação constante no item 13-b desta instrução, a tabela abaixo lista os recibos juntados pelo tomador de contas e sua localização nos autos:*
>
> *(...)*
>
> *31. Além disso, cabe observar que o fator determinante para que o órgão instaurador decidisse por impugnar a totalidade dos recursos federais transferidos foi o fato de a convenente não ter comprovado a realização de procedimento licitatório para a contratação dos fornecedores de bens e serviços, conforme esclareceu no item 'd' de sua Nota Informativa – CAO/SDC/MAPA 025/2010, de 8/2/2010 (peça 1, p. 67).*
>
> *32. Contudo, o fato de determinada despesa não ter sido precedida de licitação ou procedimento análogo não implica, por si só, a imputação de débito. Para tanto, seria necessário demonstrar a ocorrência de dano ao erário, caracterizada, por exemplo, pelo desvio de recursos públicos ou pela falta de comprovação de sua aplicação nos fins previstos. O entendimento do Tribunal é pacífico no sentido de que a ausência de licitação nos casos legalmente exigidos não enseja, isoladamente, a condenação em débito, embora possa fundamentar a irregularidade das contas e a aplicação ao responsável da multa prevista no art. 58 da Lei 8.443/1992 (p. ex. Acórdãos 1.016/2010- TCU-Plenário, 7.272/2013-TCU-1ª Câmara e 7.302/2013-2ª Câmara).*
>
> *33. Desse modo, tal como o processo ora se apresenta, não há viabilidade de se exigir da responsável o ressarcimento do valor integral dos recursos federais transferidos, consoante proposto nos relatórios emitidos na fase interna da TCE, mas apenas as quantias correspondentes às despesas baseadas em documentos sem validade fiscal e aos cheques sacados diretamente no caixa para*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 61869600.

efetuar pagamentos diversos. Entretanto, conforme verificado acima, há duas relações distintas de recibos considerados não idôneos pelo órgão instaurador, além de faltar nos autos cópia de parte desses recibos e dos mencionados cheques sacados em espécie, o que traz incerteza sobre o real valor do débito e prejudica, nas atuais circunstâncias, o exercício do contraditório pela responsável.

6.6. Ante essas constatações, a Unidade Técnica propôs (peça 4, p. 12-13):

I. Arquivar o presente processo sem julgamento do mérito, por ausência de pressuposto de constituição e desenvolvimento válido e regular, nos termos dos arts. 201, § 3.°, e 212 do RI/TCU c/c o art. 5.° da Instrução Normativa-TCU 71/2012;

II. Restituir, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 11 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 157 do RI/TCU e o art. 13 da Instrução Normativa-TCU 71/2012, os presentes autos à Secretaria-Executiva do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), determinando-lhe que, no prazo de trinta dias, adote as providências abaixo e devolva a este Tribunal o processo devidamente saneado:

a) junte prestação de contas do Convênio 051/2000 (Siafi 401843) e demais informações complementares encaminhadas posteriormente pela Ocema em resposta às diversas diligências expedidas pelo órgão concedente;

b) junte extrato bancário com a movimentação da conta corrente vinculada ao Convênio 051/2000 (Siafi 401843) durante o período de vigência do ajuste;

c) junte cópia do comprovante de recolhimento da importância de R$ 23.298,00, informada na peça 2, p. 263 (fls. 131 na numeração de origem);

d) junte cópia dos cheques sacados diretamente no caixa para pagamentos diversos, conforme consta no relatório de auditoria do MAPA datado de 10/4/2008 (peça 2, p. 231, ou fls. 115 na numeração de origem); e) junte cópia de todos os comprovantes de despesa (recibos ou faturas) impugnados por falta de validade fiscal, bem como relação desses documentos com a indicação de sua localização nos autos;

f) reinstrua o feito e elabore, em conformidade com a Instrução Normativa TCU 71/2012, novo relatório de tomada de contas especial, encaminhando, em seguida, o processo à SFCI/CGU para que sejam emitidos ou colhidos os pronunciamentos necessários, e, finalmente, seja feita a remessa a este Tribunal.

6.7. O MPTCU, no entanto, divergiu, por entender que

não se pode depreender, do relato da CAO/SDC/MAPA, que aquelas impugnações de despesas foram apresentadas de forma exaustiva. Ou seja, não há margem para se concluir, com base no relatório de auditoria da CAO/SDC/MAPA, que, afora as despesas impugnadas naquele relatório, todas as demais despesas referentes ao Convênio 051/2000 se realizaram de maneira regular. Por isso, alinhando-me ao tomador de contas e ao controle interno, defendo que o dano a ser considerado nesta tomada de contas especial corresponda à totalidade dos recursos públicos federais transferidos à Ocema'. (peça 7, p. 2)

6.8. Assim, até onde se pode depreender, da impossibilidade de se concluir que as despesas não impugnadas estariam regulares concluiu-se que o débito corresponderia à totalidade dos recursos transferidos. Tal entendimento, contudo, além de ignorar o fato de as contas já haverem sido prestadas e aprovadas, implicitamente atribui à recorrente o ônus de apresentar documentos já anteriormente apresentados, aprovados e que foram objeto de busca e apreensão, e que portanto não se encontravam mais de posse da recorrente.

6.9. Ademais, considerando que o caso vertente não trata de omissão no dever de prestar contas, a imputação de débito pela totalidade contraria o procedimento normalmente adotado por este Tribunal, o qual, após análise dos documentos apresentados, aponta aqueles impugnados, apurando-se o valor do débito. No caso, tendo o órgão concedente especificado os pagamentos impugnados, o MPTCU, ante a dúvida sobre a exaustividade da análise procedida pelo órgão concedente, propôs imputar débito pela totalidade dos valores transferidos, o que contraria o disposto no artigo 210, § 1º, do Regimento Interno/TCU, o qual estabelece que 'a apuração do

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 61869600.

débito far-se-á mediante estimativa, quando, por meios confiáveis, apurar-se quantia que seguramente não excederia o real valor devido'.

6.10. Tal como aduzido pela unidade técnica, as inconsistências na documentação trazem 'incerteza sobre o real valor do débito e prejudica, nas atuais circunstâncias, o exercício do contraditório pela responsável'. De fato, se havia dúvidas com relação à extensão da análise realizada pelo órgão concedente, o procedimento mais razoável seria, tal como proposto pela unidade técnica, a realização de diligência para a obtenção da documentação completa, e não a pura e simples imputação de débito pela totalidade dos recursos baseada em dúvida a que a recorrente não deu causa, ignorando-se a anterior entrega da prestação de contas, bem como sua aprovação; forçando a recorrente a apresentar documentação que, segundo os elementos dos autos, não se encontrava mais na posse dela.

6.11. Em todo caso, a partir do entendimento do MPTCU, foi promovida a citação da recorrente, solidariamente com a entidade, pela totalidade dos recursos transferidos (peça 11, 14 e 15).

6.12. Realizadas as citações, a unidade técnica (peça 32) novamente propôs que o valor do débito se limitasse aos pagamentos comprovados mediante recibos localizados nos autos encaminhados pelo órgão concedente – alcançando R$ 42.719,40 –, excluindo-se do débito os valores correspondentes aos recibos não localizados.

6.13. Da proposta da unidade técnica, excluir-se-ia qualquer débito resultando da irregularidade relativa à não realização de procedimentos análogos à licitação, tendo em vista que, segundo entendimento deste Tribunal, tal conduta não constitui razão suficiente para a imputação de débito, mas apenas para a aplicação de multa.

6.14. Excluir-se-ia também do débito os valores correspondentes a saques realizados mediante cheques sacados descontados diretamente no caixa para pagamentos diversos, uma vez que nos autos não constam nem os cheques, nem os extratos bancários do período de vigência do convênio.

6.15. O MPTCU, entretanto, discordou dessa proposta, pelas seguintes razões (peça 35):

- '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';

- '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'.

6.16. Em primeiro lugar, a impugnação diz respeito apenas à documentação correspondente (aspecto financeiro), e não propriamente à 'execução do objeto daquela avença' (aspecto técnico), cuja comprovação encontra-se nos anexos encaminhados pela recorrente (peça 55, p. 12-56) e na manifestação do próprio órgão concedente (peça 2, p. 137-139).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 61869600.

6.17. Em segundo lugar, o MPTCU adota irrestritamente a manifestação do tomador de contas e do Controle Interno no sentido da imputação de débito pela totalidade dos recursos, sem atentar, primeiro, que a proposta de imputação de débito pela totalidade se relacionava à não realização de procedimento análogo à licitação (cf. peça 1, p. 67, item 'd'), o que, conforme entendimento deste Tribunal, não constitui razão suficiente para a imputação de débito; e, segundo, que os valores expressamente impugnados não correspondem à totalidade dos recursos.

6.18. Em terceiro lugar, o juízo deste Tribunal não se vincula àquele formulado pelo órgão concedente, mas para que haja discordância deve-se pelo menos analisar a documentação pertinente, a qual não se encontra nos autos, não obstante a proposta inicial da unidade técnica de realização de diligência para obter tal documentação (peça 4). Nesse sentido, tendo em conta estritamente os elementos dos autos, não há fundamento para a imputação de débito pela integralidade dos recursos.

6.19. Em quarto lugar, assiste razão à recorrente ao aduzir que o MPTCU procura transferir a ela a responsabilidade por uma suposta análise parcial dos documentos constantes da prestação de contas. Com efeito, 'se não se pode depreender... que as impugnações de despesas foram apresentadas de forma exaustiva' ou se 'não se pode concluir... que... todas as demais despesas referentes ao Convênio 51/2000 se realizaram de maneira regular', tampouco se pode exigir que, ante essa incerteza, a ora recorrente apresente os mesmos documentos apresentados anteriormente, tidos por idôneos e aptos a comprovar a devida utilizados dos recursos, documentos que sequer se encontrariam com a recorrente. Absurdamente, o mesmo relatório que conclui pela alteração da situação do convênio de 'aprovado' para 'aprovar' e que propõe notificação da responsável ' no sentido de devolver ao Erário, dentro do prazo legal, o valor total repassado pelo MAPA' (peça 2, p. 243) é o mesmo relatório que registra a informação de que, por força de medida cautelar de busca e apreensão, apreendeu-se 'computadores, HD's e documentos' da sede da entidade, 'para apurar a possibilidade de contrafação da documentação apresentada ao MAPA quando da prestação de contas dos recursos dos convênios' (ibidem), retirando-se, portanto, e em princípio, a possibilidade de a responsável defender-se das imputações.

6.20. Em quinto lugar, embora o MPTCU afirme que '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', tal comprovação já foi feita há quinze anos, com plena aprovação das contas. Carece de fundamento a imputação de débito total pela não apresentação de documentos que foram não apenas entregues como aprovados, e somente seis anos depois foram parcialmente impugnados, em razão da não aceitação dos mesmos recibos que haviam sido inicialmente aceitos.

6.21. Não obstante, o Relator a quo adotou o posicionamento do MPTCU e propôs a imputação de débito pela totalidade dos recursos, o que foi acolhido pelo colegiado. No voto condutor da decisão consignou-se (peça 37, p. 2-3):

> *20. Quanto ao montante do débito, com as devidas vênias à unidade técnica, entendo que assiste razão ao Ministério Público.*
>
> *21. Como bem ressaltou o representante do parquet, não se pode depreender do relatório do tomador de contas que as impugnações de despesas tenham sido apresentadas de forma exaustiva, cabendo às responsáveis, em razão das citações que lhe foram endereçadas, comprovar a devida aplicação dos recursos federais envolvidos no Convênio 051/2000, encargo que não lograram cumprir.*
>
> *22. Além disso, ao contrário do que concluiu a unidade técnica, a ausência de cópia de cheques e de extratos bancários da conta específica do convênio nos autos não elidem o débito a que se referem esses títulos. A inexistência desses documentos impede o estabelecimento do nexo de causalidade entre os valores retirados da conta e a execução do objeto pactuado, razão pela qual a regular aplicação desses recursos não restou comprovada.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 61869600.

23. Assim, não havendo nos autos elementos que possam comprovar a boa e regular aplicação dos recursos transferidos, adiro ao encaminhamento proposto pelo Ministério Público para julgar irregulares as contas da Organização das Cooperativas do Estado do Maranhão – Ocema e da Sra. Adalva Alves Monteiro, condenando-os, solidariamente, ao pagamento do débito correspondente à totalidade dos recursos transferidos pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa).

6.22. Observa-se que o fundamento da condenação foi o entendimento de que 'a ausência de cópia de cheques e de extratos bancários da conta específica do convênio nos autos não elidem o débito a que se referem esses títulos' e de que não há 'nos autos elementos que possam comprovar a boa e regular aplicação dos recursos transferidos', sendo que caberia 'às responsáveis, em razão das citações que lhe foram endereçadas, comprovar a devida aplicação dos recursos federais envolvidos no Convênio 051/2000'.

6.23. Entretanto, uma vez que inicialmente houve a plena aceitação dos documentos apresentados e a consequente aprovação da prestação de contas, somente com a citação deste Tribunal houve a solicitação para que os responsáveis apresentassem documentação complementar (cópia de cheques, extratos bancários, etc.), o que ocorreu 17/8/2015 (cf. recibo registrado à peça 27), isto é, treze anos após a aprovação inicial da prestação de contas (16/8/2002) e quase quinze após a ocorrência das irregularidades.

6.24. Note-se que as notificações realizadas pelo órgão concedente foram no sentido de que os responsáveis recolhessem o valor do débito apurado (peça 2, p. 251, 257, 269, 271), e não no de oportunizar a complementação documental, até porque os documentos já haviam sido não apenas recebidos como aprovados pelo órgão concedente.

6.25. Acrescente-se ainda que a documentação solicitada por este Tribunal é a mesma que à época da reanálise das contas foi objeto de ação de busca e apreensão, o que constitui nada menos que uma prova diabólica, na medida em que tal documentação foi retirada da possa da recorrente e não há informação nos autos se e quando teria havido sua restituição. Segundo o § 2º do artigo 373 da Lei 13.105/2015 (CPC) – de aplicação subsidiária aos processos de controle externo que tramitam neste Tribunal, por força do artigo 15 da Lei 13.105/2015 e do artigo 298 do Regimento Interno/TCU –, o ônus da prova 'não pode gerar situação em que a desincumbência do encargo pela parte seja impossível ou excessivamente difícil'.

6.26. Assim, não obstante a alegada realização dos eventos não ter sido objeto de controvérsia no processo, não há fundamento nos autos para a imputação de débito pela totalidade dos recursos, razão pela qual se deve acolher a alegação.

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

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

a) houve transcurso de mais de dez anos entre a data da origem do débito e a ciência dada à recorrente das irregularidades; (peça 55, p. 4)

b) não é razoável o parecer do MPTCU que opinou pela inclusão, no valor do débito, de valores que não os correspondentes aos documentos considerados inidôneos; (peça 55, p. 5)

c) a aplicação temporal da lei exige que ao caso se aplique a IN-TCU n. 56/2007, cujos artigos 5º, § 4º, e 10 determinavam o arquivamento da tomada de contas especial à vista do decurso do prazo de mais de dez anos decorridos entre a data da origem do hipotético débito e a ciência deles ao interessado; (peça 55, p. 5)

d) não é possível aplicar-se ao caso a IN-TCU n. 71/2012, já que se trata de legislação posterior ao período objeto da apuração e, além disso, menos benéfica à recorrente; (peça 55, p. 5)

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 61869600.

e) imputar débito pelo valor total dos repasses sob a justificativa de que não foram exaustivas as impugnações de despesas é transferir à recorrente responsabilidades que não lhe cabem; (peça 55, p. 5)

f) ainda que configurada a irregular prestação de contas, o débito imputado não poderia corresponder à totalidade do repasse do convênio; (peça 55, p. 5)

g) 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, cuja obrigação de arquivo já estaria ultrapassada, por força de lei, caracteriza indiscutível cerceamento do direito da ampla defesa; (peça 55, p. 5-6)

h) a recorrente não se 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 ajuntar tais documentos; (peça 55, p. 6)

i) a inobservância da prescrição prevista na IN-TCU n. 56/2007, vigente à época dos fatos, conduz, inevitavelmente, à violação da regra processual que exige pressupostos para a constituição e desenvolvimento regular do processo, levando ao arquivamento do processo; (peça 55, p. 7)

j) o acórdão, sem fundamento legal, excluiu a aplicação da IN/TCU 56/2007 para não reconhecer a prescrição havida por decurso do prazo de dez anos, cerceando o direito de defesa da recorrente, por lhe impor responsabilidades sem que lhe fossem permitidas condições de defesa. (peça 55, p. 9-10)

Análise

7.2. Embora a recorrente alegue não ser possível aplicar ao caso a IN-TCU n. 71/2012, mas sim a IN-TCU n. 56/2007, os dispositivos deste normativo invocados pela recorrente para pedir o arquivamento do processo têm correspondentes em dispositivos daquele outro normativo, conforme registrado pela unidade técnica (peça 38, p. 12-13):

> *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.*

7.3. No mérito, a unidade técnica aduziu (peça 38, p. 13):

> *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*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 61869600.

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.

7.4. E ainda no tocante a esse ponto, o Relator a quo aduziu (peça 37, p. 2):

17. No que se refere ao pedido de arquivamento dos autos em vista do decurso de prazo, formulado pela Sra. Adalva Alves Monteiro, observa-se que, no caso em comento, a situação verificada não se amolda à hipótese prevista nos citados arts. 5º, § 4º, e 10 da Instrução Normativa- TCU 56/2007, uma vez que não houve 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.

18. Ademais, cumpre esclarecer que a norma não impede a instauração da competente tomada de contas especial, mas tão somente dispensa o repassador dos recursos federais de adotar tal medida.

7.5. De fato, o caso vertente não se enquadra na hipótese de arquivamento previsto no artigo 6º, inciso II, da IN-TCU n. 71/2012, não só pelo impeditivo do artigo 19, parágrafo único, como ainda por não haver transcorrido o decênio ali previsto. Segundo os elementos dos autos, as irregularidades referem-se ao exercício de 2000 e a primeira notificação dos responsáveis deu-se em junho/2008 (cf. peça 2, p. 251, 257 e 261). E ainda que assim não fosse, 'o art. 6º, inciso II, da IN-TCU 71/2012 não tem aplicação automática em face do simples transcurso do prazo de dez anos antes da citação, devendo ser verificado, no caso concreto, se houve efetivo prejuízo à racionalidade administrativa, à economia processual, à ampla defesa ou ao contraditório' (Acórdão 2850/2016-Plenário, relator: ministro Vital do Rêgo).

7.6. De todo modo, tem-se que já foi reconhecida a prescrição da pretensão punitiva, tendo-se consignado no voto condutor da decisão (peça 37, p. 3):

24. No que se refere à prescrição da pretensão punitiva, este Tribunal, ao apreciar incidente de uniformização de jurisprudência, decidiu que '9.1.1. a pretensão punitiva do Tribunal de Contas da União subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil;' (Acórdão 1441/2016 – Plenário). Dessa forma, na esteira desse entendimento, uma vez que os fatos objetos dos autos ocorreram em data anterior ao novo Código Civil e que, entre a data da vigência do mencionado diploma legal e a citação dos responsáveis pelo TCU, decorreu prazo superior a dez anos, estão prescritas as sanções no caso concreto.

7.7. Já quanto 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', a jurisprudência deste Tribunal é 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).

7.8. 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);

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 61869600.

- '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).

7.9. No caso vertente, observa-se que as contas foram aprovadas em 2002, reabertas em 2008, e os responsáveis foram citados apenas em 17/8/2015 (cf. recibo registrado à peça 27), treze anos após a aprovação inicial da prestação de contas e quase quinze após a ocorrência das irregularidades, sendo forçoso que, nessas circunstâncias, sejam reconhecidos os evidentes óbices ao pleno exercício do contraditório e da ampla defesa.

7.10. Todavia, 'o mero decurso de tempo não é, por si só, suficiente para caracterizar prejuízo ao contraditório e à ampla defesa. Somente a análise do caso concreto é capaz de revelar ocorrência de prejuízo à defesa' (Acórdão 1509/2015- 1ª Câmara, relator: Ministro Walton Rodrigues). Ou ainda: 'O elevado lapso temporal entre a ocorrência do dano e a instauração da tomada de contas especial gera presunção relativa de prejuízo à defesa dos responsáveis, sendo que a demonstração de inviabilidade de exercício do contraditório e da ampla defesa deve ser por eles procedida, com a indicação objetiva do obstáculo ou da dificuldade concreta verificada' (Acórdão 11820/2016-2ª Câmara, relator: ministro-substituto Marcos Bemquerer).

7.11. Nesse sentido, no caso vertente, há registro nos autos de que a entidade recebedora dos recursos foi alvo de ação de busca e apreensão de computadores e documentos na mesma época da reanálise da prestação de contas que havia anteriormente aprovadas, não havendo nos autos indicação sobre se tais documentos foram ou quando teriam sido restituídos à entidade. Tal circunstância constitui patente obstáculo ao exercício do contraditório e ampla defesa, ensejando o reconhecimento de que a recorrente não dispunha de condições materiais de atender à citação deste Tribunal, devendo acolher a alegação.

7.12. Em caso da reconhecida impossibilidade de pleno exercício do contraditório e ampla defesa, impõe-se o arquivamento (cf. Acórdão 9592/2015-2ª Câmara, relator: ministro-substituto Marcos Bemquerer; Acórdão 2511/2015-Plenário, relator: ministro-substituto Augusto Sherman).

8. Ausência de motivação

8.1. A recorrente 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 55, p. 6)

b) a afirmação do relator a quo no sentido de 'crer' que o arquivamento da tomada de contas especial não seria o que melhor se ajustaria à situação delineada nos autos não atende ao principio constitucional das motivações dos atos administrativos; (peça 55, p. 6)

c) a motivação requerida pelo princípio constitucional deveria justificar a aplicação da IN-TCU n. 71/2012 e o afastamento da IN-TCU n. 56/2007, o que não se dá no caso vertente, restando a contrariedade aos argumentos do Ministério Público sem qualquer motivação a justificar sua recusa. (peça 55, p. 6-7)

Análise

8.2. O fato de a recorrente não concordar com as razões aduzidas pelo MPTCU ou pelo relator para fundamentar a decisão recorrida não se confunde com ausência de motivação.

8.3. Nesse sentido, observa-se que, além de expressamente acolher os pareceres precedentes e incorporá-los às suas razões de decidir, o Relator a quo registrou no relatório e voto que

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 61869600.

fundamentam a decisão recorrida todas as razões de fato e de direito que justificaram a condenação da recorrente.

8.4. Particularmente com relação ao débito, aduziu que 'a inexistência [de cópia dos cheques e de extratos bancários da conta específica do convênio] impede o estabelecimento do nexo de causalidade entre os valores retirados da conta e a execução do objeto pactuado, razão pela qual a regular aplicação desses recursos não restou comprovada' (peça 37, p. 2-3).

8.5. Assim, resta improcedente a alegação de que a decisão recorrida carece de motivação.

CONCLUSÃO

9. Da análise, conclui-se que:

a) procede a alegação de que os recibos posteriormente impugnados foram inicialmente aceitos como meio idôneo de comprovação das despesas (item 5);

b) inobstante a alegada realização dos eventos não ter sido objeto de controvérsia no processo, não há fundamento para a imputação de débito pela totalidade dos recursos (item 6);

c) o interregno de seis anos entre a aprovação das contas pelo órgão concedente e a reabertura da análise das contas, bem como de quase quinze anos entre as irregularidades e a citação deste Tribunal, e anda o fato de a entidade haver sofrido ação de busca e apreensão de documentos; todas essas circunstâncias constituem evidentes obstáculos ao pleno exercício do contraditório e ampla defesa, ensejando o arquivamento dos autos (item 7).

d) não procede a alegação de que a decisão recorrida carece de motivação, uma vez que o Relator a quo, além de expressamente acolher os pareceres precedentes e incorporá-los às suas razões de decidir, registrou no relatório e voto que fundamentam a decisão todas as razões de fato e de direito que justificaram a condenação da recorrente (item 8).

9.1. Ante essas conclusões, deve-se ***dar provimento*** *ao recurso, para efeito de arquivar o processo, sem julgamento de mérito, ante a existência de óbice intransponível ao exercício do contraditório e ampla defesa, destacando-se que tal encaminhamento é também aplicável ao OCEMA/MA, por força do disposto no art. 281 do RI/TCU. Subsidiariamente, dar provimento parcial, reduzir o débito à importância de R$ 42.719,40, tal como proposta pela unidade técnica (peça 32), valor correspondente aos pagamentos comprovados mediante recibos localizados nos autos.*

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, arquivando-se o processo sem julgamento de mérito, estendendo-se os efeitos ao responsável OCEMA/MA, por força do disposto no art. 281 do RI/TCU;

b) dar ciência da decisão à recorrente e demais interessados."

O representante do Ministério Público junto ao TCU manifestou-se em consonância com a unidade instrutiva, nos seguintes termos:

"Cuidam-se de recursos de reconsideração interpostos por Adalva Alves Monteiro (peça 55) e Ocema-MA/Sindicato e Organização das Cooperativas do Estado do Maranhão (peça 56) contra o Acórdão 5906/2016-1ª Câmara (peça 36).

Em despacho de peça 67, Vossa Excelência acolheu o exame de admissibilidade realizado pela Serur e não conheceu do recurso de reconsideração interposto por Ocema-MA/Sindicato e

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 61869600.

Organização das Cooperativas do Estado do Maranhão, por restar intempestivo e não apresentar fatos novos, nos termos do artigo 32, parágrafo único e inciso I, da Lei 8.443/92, c/c o artigo 285, caput e §2º, do RI/TCU. Por outro lado, conheceu do recurso interposto por Adalva Alves Monteiro, com fundamento no art. 32, inciso I, da Lei nº 8.443/92, c/c o art. 278, § 1º, do RI/TCU encaminhando para a Serur analisar o mérito da peça recursal.

A Serur, através da instrução de peça 74, analisou, em síntese, as seguintes questões alegadas pela Sra. Adalva Alves Monteiro: a) se procedeu a alegação de que os recibos posteriormente impugnados foram inicialmente aceitos como meio idôneo de comprovação das despesas; b) se restou comprovada a realização dos eventos e se tal comprovação elide o débito imputado ; c) se o decurso de mais de dez anos entre as irregularidades e a citação da recorrentes configurou prejuízo ao contraditório e ampla defesa ; e d) se a decisão recorrida careceu de motivação.

No geral a Serur acolheu os argumentos apresentados pela recorrente, discordando apenas quanto ao item 'd' supramencionado. Objetivamente concluiu-se (peça 74, p. 13):

> *9. Da análise, conclui-se que:*
>
> *a) procede a alegação de que os recibos posteriormente impugnados foram inicialmente aceitos como meio idôneo de comprovação das despesas (item 5);*
>
> *b) inobstante a alegada realização dos eventos não ter sido objeto de controvérsia no processo, não há fundamento para a imputação de débito pela totalidade dos recursos (item 6);*
>
> *c) o interregno de seis anos entre a aprovação das contas pelo órgão concedente e a reabertura da análise das contas, bem como de quase quinze anos entre as irregularidades e a citação deste Tribunal, e anda o fato de a entidade haver sofrido ação de busca e apreensão de documentos; todas essas circunstâncias constituem evidentes obstáculos ao pleno exercício do contraditório e ampla defesa, ensejando o arquivamento dos autos (item 7).*
>
> *d) não procede a alegação de que a decisão recorrida carece de motivação, uma vez que o Relator a quo, além de expressamente acolher os pareceres precedentes e incorporá-los às suas razões de decidir, registrou no relatório e voto que fundamentam a decisão todas as razões de fato e de direito que justificaram a condenação da recorrente (item 8).*
>
> *9.1. Ante essas conclusões, deve-se dar provimento ao recurso, para efeito de arquivar o processo, sem julgamento de mérito, ante a existência de óbice intransponível ao exercício do contraditório e ampla defesa, destacando-se que tal encaminhamento é também aplicável ao OCEMA/MA, por força do disposto no art. 281 do RI/TCU. Subsidiariamente, dar provimento parcial, reduzir o débito à importância de R$ 42.719,40, tal como proposta pela unidade técnica (peça 32), valor correspondente aos pagamentos comprovados mediante recibos localizados nos autos.*

Nos autos, já tive oportunidade de me manifestar por dois momentos (peças 7 e 35). Quanto ao valor do débito, argumentei que não se podia depreender do relatório de auditoria às páginas 189/245 da peça 2 que as impugnações de despesas foram apresentadas de forma exaustiva pela CAO/SDC/MAPA. Ou seja, não se podia 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, motivo pelo qual defendi a condenação solidária do valor de R$ 196.382,00, referente a 17/11/2000 (peça 35).

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

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 61869600.

Quanto à prescrição da pretensão punitiva, apesar de já exposto meu julgamento pessoal no parecer de 29/3/2016 (peça 35), considero o incidente de uniformização de jurisprudência dessa Corte proferido em 8/6/2016 no Acórdão 1441/2016-TCU-Plenário, refazendo minha análise para considerar o prazo de dez anos de contagem à pretensão punitiva do TCU.

Desse modo, considerando que a data de ocorrência do prejuízo foi considerada a da transferência dos recursos (17/11/2000, conforme ordem bancária à peça 2, p. 79), de fato houve a prescrição da pretensão punitiva no caso concreto.

Com relação à existência de débito, percebo que em 16/8/2002 o órgão concedente aprovou a prestação de contas (peça 2, p. 175-177), mediante o Parecer CAO/SARC/MAPA 660/2002, de 26/7/2002. Porém, posteriormente, motivado por uma denúncia, foi promovida a reanálise dos convênios celebrados pelo Ministério da Agricultura com a Ocema (peça 2, p. 189-245), concluindo-se pela impugnação de despesas comprovadas mediante recibos, em vez de notas fiscais (cf. peça 2, p. 229-231) – o que abarcava as contas da recorrente.

De fato, conforme já considerei (peça 35), entendo que não se pode depreender do relatório de auditoria às páginas 189/245 da peça 2 que as impugnações de despesas foram apresentadas de forma exaustiva pela CAO/SDC/MAPA, bem como não fui convencido pelos argumentos apresentados de que não houve débito no caso em análise.

Porém, permito-me ser concluir que:

a) em 16/8/2002 o órgão concedente aprovou a prestação de contas (peça 2, p. 175-177), mediante o Parecer CAO/SARC/MAPA 660/2002, de 26/7/2002;

b) em 10/4/2008 foi promovida a reanálise dos convênios celebrados pelo Ministério da Agricultura com a Ocema (peça 2, p. 189-245), concluindo-se pela impugnação de despesas comprovadas mediante recibos, em vez de notas fiscais (cf. peça 2, p. 229-231);

c) o parágrafo único da cláusula décima-segunda do termo de convênio menciona 'recibos' como um dos aceitáveis documentos comprobatórios de despesas (cf. peça 2, p. 15);

d) o convênio foi celebrado sob a égide da IN-STN 1/1997, cujo artigo 30, § 1º, estabelece que os documentos comprobatórios das despesas deveriam ficar 'à disposição dos órgãos de controle interno e externo, pelo prazo de 05 (cinco) anos, contados da aprovação da prestação ou tomada de contas do Gestor do Ministério, relativa ao exercício em que ocorreu a concessão'.

Nesse sentido, faço uso das palavras da Serur (peça 74, p. 12): observa-se que as contas foram aprovadas em 2002, reabertas em 2008, e os responsáveis foram citados apenas em 17/8/2015 (cf. recibo registrado à peça 27), treze anos após a aprovação inicial da prestação de contas e quase quinze após a ocorrência das irregularidades, sendo forçoso que, nessas circunstâncias, sejam reconhecidos os evidentes óbices ao pleno exercício do contraditório e da ampla defesa.

Pelo exposto, manifesto-me de acordo com a proposta oferecida pela Unidade Técnica (peça 74).”

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 61869600.