

VOTO

Versam estes autos, originalmente, sobre tomada de contas especial instaurada pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) em razão da não comprovação da regular aplicação dos recursos do Convênio 51/2000 (Siafi 401843), celebrado com o Sindicato e Organização das Cooperativas do Estado do Maranhão (Ocema).

O referido convênio tinha vigência de 17/11/2000 a 28/2/2001 e o objetivo de promover desenvolver e fomentar o cooperativismo maranhense, por meio de apoio à modernização, promoção da autogestão e treinamento de dirigentes, sócios e funcionários (peça 2, p. 5-19). Para sua execução, o Mapa transferiu à Ocema R\$ 196.382,00, em 17/11/2000. Estava previsto aporte de contrapartida de R\$ 22.280,00, a cargo da convenente.

Inicialmente, a prestação de contas foi apresentada sem comprovantes de despesas. Após notificação do Mapa, datada 17/10/2001 (peça 2, p. 141), a Ocema apresentou notas fiscais e recibos.

Tendo em vista que os recibos apresentados tinham sido emitidos por empresas legalmente estabelecidas, às quais cumpria emitir documentos fiscais, bem assim a ausência de documentação relativa à adoção de procedimentos análogos a licitação, a Ocema foi novamente notificada em 14/12/2001 (peça 2, p. 149 e 151).

Em resposta, alegou que não tinha obrigação de realizar processos licitatórios, por se tratar de entidade privada. Alegou também que as empresas que emitiram recibos não poderiam mais emitir documentação fiscal, haja vista o encerramento do exercício fiscal (peça 2, p. 153-154).

As justificativas não foram acatadas e novas notificações foram endereçadas à convenente em 22/3/2002 (peça 1, p. 157 e 163) e 28/5/2002 (peça 2, p. 169 e 173). Dessa última notificação consta, também, questionamento quanto à ausência de comprovação de despesas realizadas com recursos oriundos da contrapartida.

Poucos meses depois, mediante o parecer peça 2, p. 175, de 26/7/2002, **o Mapa registrou o recebimento da “documentação exigida, conforme comprovado pela documentação apensada às fls. 1278 à 1435”, que foi analisada e considerada regular.** Diante disso, deu por sanadas as pendências e, em 16/8/2002, atestou o atingimento dos objetivos do convênio e a regular aplicação dos recursos transferidos (peça 2, p. 177; vide também peça 2, p. 321).

Ocorre que, em 10/4/2008 (peça 2, p. 189-245)245), em atendimento à demanda do Ministério Público Federal no Estado do Maranhão, relativa a irregularidades e desvios de recursos federais que teriam sido praticados pela então presidente da Ocema, Adalva Alves Monteiro, o Mapa procedeu ao reexame da prestação de contas de sete convênios firmados com aquela entidade no período 1994-2001, entre eles o Convênio 51/2000.

Conforme o relatório produzido na ocasião, em todas as prestações de contas reexaminadas foram identificadas irregularidades graves, entre as quais: ausência de adoção de procedimentos análogos a licitação, saque de cheques diretamente no caixa e comprovação de pagamentos com recibos.

Do mesmo documento, consta a informação de que o Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (Sescoop), também presidido pela ora recorrente, sofreu intervenção pelo conselho nacional da entidade. Conforme consignado no relatório e voto condutores do Acórdão 6.459/2017-1ª Câmara, a sindicância do conselho nacional do Sescoop coletou evidências acerca do destino dos recursos repassados à Ocema/MA. Por meio das cópias dos cheques, descobriu que valores transferidos eram sacados na “*boca do caixa*” e entregues à Adalva Alves Monteiro. Depoimentos prestados indicaram que, posteriormente aos saques nas contas do Ocema/MA e do Sescoop/MA, eram montados processos de pagamento para justificar os dispêndios. Diante disso, instaurou as tomadas de

contas especiais que, nesta Corte, deram origem aos TCs 013.466/2012-7 e 006.640/2012-5, julgadas por intermédio dos acórdãos 11.575/2018 e 11.924/2016, ambos da 2ª Câmara, que condenaram Adalva Alves Monteiro ao pagamento de débito e multa.

A propósito, a prestação de contas do SESCOOP/MA relativa ao exercício de 2008 (TC 023.318/2009-6) culminou com o Acórdão 2.293/2014-1ª Câmara, que também condenou em débito a responsável, em solidariedade com a Ocema.

Não é só no TCU que Adalva Alves Monteiro responde por malversação de recursos federais. Por meio de pesquisa no sítio eletrônico do TRF1, minha assessoria identificou um inquérito policial, 0004168-13.2015.4.01.3700, e quatro ações civis de improbidade administrativa, 0026230-86.2011.4.01.3700, 0008851-35.2011.4.01.3700, 0017349-23.2011.4.01.3700 e 0032845-29.2010.4.01.3700, todos em desfavor de Adalva Alves Monteiro, contando a última ação com sentença condenatória ainda não transitada em julgado.

As quatro ações civis versam sobre dano ao Erário e, o inquérito, sobre estelionato majorado. Adalva chegou a ser presa, em 22/7/2009, por ordem da 1ª Vara da Justiça Federal no Estado do Maranhão, no âmbito de investigação de desvio de verbas federais destinadas a programas de qualificação profissional executados pelas entidades que presidia: Ocema e SESCOOP/MA (<https://180graus.com/.../adalva-monteiro-continua-presa-na-policia-federal-de-sao-luis-225305>).

Como resultado do reexame das contas do Convênio 51/2000, o MAPA impugnou a totalidade das despesas realizadas no âmbito do ajuste. Entre as questões levantadas na ocasião, incluíam-se a não adoção de procedimentos análogos aos contidos na Lei 8.666/1993, emissão de cheques únicos para pagamento a diversos fornecedores e saque diretamente no caixa bancário, bem assim a comprovação de dispêndios por meio de recibos emitidos por empresas legalmente constituídas. A efetiva execução do objeto pactuado não foi posta em dúvida. A responsável e a Ocema foram comunicadas do resultado do reexame em abril de 2008 (peça 2, p. 247, 251 e 257) e em novembro/dezembro de 2008 (peça 2, p. 269, 271, 283 e 285).

Remetido o feito ao TCU, Ocema e a responsável foram citados no segundo semestre de 2015 a por: (a) ausência de adoção de procedimentos análogos aos da Lei 8.666/1993; (b) pagamentos efetuados por recibos a empresas constituídas; e (c) cheques emitidos e sacados diretamente no caixa para pagamentos diversos (peças 14 e 15).

Após exame das defesas apresentadas pela Ocema e pela ora recorrente Adalva Alves Monteiro, esta Corte julgou irregulares as contas e as condenou ao pagamento de débito, em solidariedade, em montante correspondente à totalidade dos recursos transferidos, na forma do Acórdão 5.906/2016-1ª Câmara. Não lhes foram aplicadas multas.

Outros processos foram autuados no TCU em decorrência do reexame das prestações de contas de convênios celebrados entre o Mapa e a Ocema, entre os quais os TCs 013.904/2012-4, 009.994/2011-4, 044.275/2012-9 e 006.205/2010-0. Nos três primeiros, a aludida responsável foi condenada em débito, juntamente com a entidade que dirigia, na forma dos acórdãos 6.726/2015, 4.052/2013 e 6.684/2016, todos da 1ª Câmara. Os recursos já apreciados contra essas deliberações foram improvidos (acórdãos 833/2014, 6.459/2017 e 1.515/2018, da 1ª Câmara). O TC-006.205/2010-0 foi o único, entre os quatro processos, arquivado em razão do longo transcurso temporal desde o fato gerador até o momento em que a gestora foi demandada pelo TCU (Acórdão 3.122/2013-1ª Câmara).

Na atual fase processual, examinam-se os recursos de reconsideração contra o Acórdão 5.906/2016-1ª Câmara, interpostos pela Ocema (peça 56) e por Adalva Alves Monteiro (peça 55).

Entre as alegações recursais de Adalva Alves Monteiro, destacam-se: (i) o convênio previa apresentação de recibos; (ii) as contas foram aprovadas e a execução atestada por servidor do Mapa

especialmente designado para fiscalizá-la; (iii) é injusto exigir que recibos sejam substituídos por notas fiscais após quase 17 anos da emissão dos primeiros; (iv) durante o período que a SESCOOP/MA sofreu intervenção, vários documentos foram extraviados com o propósito de criar embaraços às prestações de contas; (v) ante o transcurso de mais de 10 anos entre a data do débito e a ciência dada à recorrente, houve prejuízo ao contraditório e à ampla defesa, até porque o oferecimento de defesa exigiria apresentação de documentos cuja obrigação de arquivo está ultrapassada, cumprindo esta Corte aplicar a IN-TCU 56/2007, artigos 5º, § 4º, e 10, e não a IN-TCU 71/2012, que é posterior aos fatos; (vi) nos processos de prestação de contas apresentados ao Mapa havia relatórios fotográficos, material utilizado nos eventos, gráfico e de publicidade, lista de presença e avaliação dos participantes; (vii) os documentos anexados ao recurso comprovam que todos os eventos foram realizados com os recursos oriundos do convênio e contaram com a presença de pelo menos três ministros da Agricultura; (viii) a condenação à devolução da totalidade dos valores transferidos, quando apenas parte dos valores é questionada, implica enriquecimento sem causa da administração; e (ix) ausência de motivação.

A Ocema, por sua vez, limita-se a aduzir que a responsabilidade pelos atos apurados deve recair unicamente sobre sua ex-gestora, Adalva Alves Monteiro, por terem sido por ela praticados.

Após examinar as razões recursais, a Secretaria de Recursos concluiu que o interregno de seis anos entre a aprovação das contas pelo órgão concedente e a reabertura da análise das contas, bem assim de quase quinze anos entre as irregularidades e a citação pelo Tribunal, e ainda o fato de a entidade haver sofrido ação de busca e apreensão de documentos, autorizam reconhecer óbices ao pleno exercício do contraditório e da ampla defesa, razão pela qual propõe, com anuência do MPTCU, provimento aos recursos e julgamento pela regularidade com ressalvas.

Feita essa apresentação dos fatos ocorridos no processo, **passo a decidir.**

Ratificando o despacho peças 67, não conheço do recurso apresentado pela Ocema, por ser intempestivo e não apresentar fatos novos, e conheço do recurso interposto por Adalva Alves Monteiro, por adimplir os requisitos de admissibilidade atinentes à espécie.

No mérito, o fato de a recorrente não concordar com as razões aduzidas pelo MPTCU ou pelo E. Relator para fundamentar a decisão recorrida não se confunde com ausência de motivação.

Quanto à alegação de que há comprovação inequívoca do cumprimento do objeto pactuado, esclareço que a realização dos eventos não foi objeto de controvérsia nos autos, mas sim a comprovação das despesas havidas com tais eventos.

Conforme mencionado, as irregularidades pelas quais a responsável foi citada e condenada dizem respeito a: (a) ausência de adoção de procedimentos análogos aos da Lei 8.666/1993; (b) pagamentos efetuados por recibos a empresas constituídas; e (c) cheques emitidos e sacados diretamente no caixa para pagamentos diversos.

O termo de convênio era claro ao exigir a adoção de procedimentos análogos à Lei 8.666/1993, para a contratação de obras, serviços ou compras, ou a justificativa para dispensa ou inexigibilidade (cláusula terceira, inciso II, alínea “c” – peça 2, p. 7), o que não foi observado pela entidade gerida pela recorrente.

Também era explícito ao exigir que os recursos fossem mantidos na conta bancária específica e sacados mediante cheque nominativo ao credor ou ordem bancária (cláusula sexta, parágrafo primeiro – peça 2, p. 9). Não se trata de mera formalidade. Com a emissão de cheques únicos para pagamento a vários credores e o saque dos recursos pela própria conveniente, não há como estabelecer nexo causal entre os recursos federais e os serviços supostamente contratados.

A propósito, a responsável não apresentou justificativas para a emissão de cheques únicos para diversos fornecedores nem para o saque dos recursos pelo próprio ente conveniente.

Conquanto o termo de convênio fizesse referência a recibos, isso não autorizava que fossem apresentados em substituição às notas fiscais, mas em seu complemento, ou nos casos em que não houvesse obrigação legal de emissão de documentos fiscais. A ausência de documentos com validade fiscal eleva o risco de fraude na movimentação dos recursos e fragiliza o liame entre os recursos federais transferidos e os serviços supostamente contratados.

Ainda que admitíssemos que a recorrente interpretou equivocadamente o termo de convênio, a partir do momento em que foi interpelada pelo ministério, ainda em 2001, cabia a ela apresentar todas as notas fiscais representativas dos serviços a que se referiam os recibos.

Não há elementos que permitam concluir que houve o alegado extravio proposital de documentos por parte da direção do sindicato nacional, por ocasião da intervenção no SESCOOP/MA. Dos autos do TC 044.275/2012-9 (peça 34, p. 40) consta decisão judicial que determinou ao Ministério Público Federal (MPF) a restituição dos bens apreendidos que não interessassem à investigação em curso. Não havendo prova em contrário, presume-se que o MPF tenha restituído os documentos. De qualquer sorte, cabia à recorrente indicar os documentos aos quais não teve acesso e a importância deles para o afastamento das irregularidades a ela atribuídas, bem assim comprovar a adoção de medidas para obtê-los, o que não fez.

Não foram apresentadas evidências de que o transcurso de quase quinze anos dos fatos até a citação tenha prejudicado o direito de defesa da recorrente. Desde abril de 2008, ou seja, pouco mais de 6 anos após a aprovação inicial da sua prestação de contas, a responsável já tinha conhecimento das irregularidades a ela imputadas. Conforme a jurisprudência dominante deste Tribunal, o mero transcurso do tempo não acarreta, necessariamente, prejuízo à ampla defesa ou ao contraditório, devendo a configuração de tal prejuízo ser evidenciada no caso concreto, sob pena de violar-se a regra da imprescritibilidade das ações de cobrança de dano ao Erário (Acórdãos 3.898/2016 e 3.879/2017, da 1ª Câmara, e 3.457/2017 e 10.452/2016, da 2ª Câmara, entre inúmeros outros).

De todo modo, os efeitos do transcurso de tempo desde os fatos foram devidamente preceituados pela decisão recorrida, que não aplicou multa à responsável, em atenção ao entendimento consignado no Acórdão 1.441/2016-Plenário, no sentido de que a pretensão da punição punitiva do tribunal subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil.

Não socorre a recorrente o disposto no art. 5º, § 4º, da IN-TCU 56/2007. Primeiro, porque não houve transcurso de prazo superior a dez anos desde o fato gerador até a primeira notificação pelo órgão repassador dos recursos: os recursos foram creditados em novembro de 2000 e, em abril de 2008, a conveniente foi notificada. Também, porque o próprio dispositivo prevê possibilidade de determinação em contrário do Tribunal, mesmo após transcorridos dez anos desde o fato gerador.

A meu ver, a condenação em débito da responsável pela totalidade dos recursos transferidos por força do Convênio 51/2000 se justificaria face à expressiva proporção de despesas sem comprovação válida (R\$ 49.906.55) e de saques sacados diretamente no caixa da instituição bancária (R\$ 42.719,00), associada à ausência de licitação, em contexto de desvio generalizado de recursos federais transferidos aos entes dirigidos pela recorrente, os quais, tomados em conjunto, teriam comprometido a credibilidade da prestação de contas como um todo.

Porém, conforme mencionado no início deste voto, o Mapa declarou, em 2002, que recebeu documentação que sanava as pendências até então apontadas, incluídas a comprovação de despesas mediante apresentação de recibos e a não realização de procedimento que observasse os princípios da licitação (peça 2, p. 175, 177 e 321). Ainda que tal documentação não componha os autos, em atenção ao princípio de presunção de veracidade dos atos administrativos, considero que ambas irregularidades foram afastadas.

Subsistindo tão somente a irregularidade relativa à emissão e saques de cheques diretamente no caixa bancário para pagamentos diversos, o débito integral não mais se sustenta. Por isso, dou provimento parcial ao recurso interposto por Adalva Alves Monteiro, para restringir o débito ao valor desses cheques, qual seja, R\$ 42.719,00. Em benefício da responsável, adoto, como data a partir da qual devem incidir juros e correção monetária sobre o valor devido, 28/2/2001, término da vigência do Convênio 51/2000.

Por dizer respeito a circunstâncias objetivas, o provimento parcial aproveita a Ocema, nos termos do art. 281 do Regimento Interno desta Corte.

Com essas considerações, voto por que o Tribunal de Contas da União adote a deliberação que submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 13 de agosto de 2019.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator