

GRUPO I – CLASSE II – Primeira Câmara

TC 013.904/2012-4

Natureza(s): Tomada de Contas Especial

Órgão/Entidade: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (vinculador)

Responsáveis: Adalva Alves Monteiro (023.009.664-68); Benedito Souza Rodrigues (038.003.263-53); Organização das Cooperativas do Estado do Maranhão (06.994.560/0001-95)

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

Representação legal: não há

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. NÃO COMPROVAÇÃO DA REGULAR APLICAÇÃO DOS RECURSOS PÚBLICOS DESTINADOS À ENTIDADE PARA O ATINGIMENTO DO OBJETO PACTUADO. DANO AO ERÁRIO. RECONHECIMENTO DA PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA. IMPUTAÇÃO DE DÉBITO. CONTAS IRREGULARES.

RELATÓRIO

Adoto como parte do relatório, com os ajustes de forma que entendo aplicáveis, instrução elaborada no âmbito da Secex/MA (peça 44), com a qual anuíram os dirigentes daquela unidade técnica:

“INTRODUÇÃO

- 1. Cuidam os autos 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), em desfavor da Senhora 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 063/95 (Siafi 133971), celebrado pelo então Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária com essa entidade, com o objetivo de fortalecer a 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. Para a execução do objeto conveniado o Mapa transferiu à Ocema a importância de R\$ 293.853,00 por meio da Ordem Bancária 1995OB001285. Não houve contrapartida.*
- 3. O prazo de vigência do convênio encerrou-se em 31/7/1996.*

HISTÓRICO

- 4. Os fatos relacionados à fase interna da TCE estão devidamente registrados nas instruções precedentes (peças 3 e 21), razão pela qual não os abordaremos.*
- 5. Na instrução inicial (peça 3), após consignar que não havia nos autos elementos capazes de sustentar a imputação de débito no valor integral do repasse, conforme apurado pelo Tomador de Contas, o analista apontou duas ocorrências indicativas de dano ao erário, passíveis de atuação desta Corte de Contas: (a) o saque de recursos para a realização de pagamentos diversos, rompendo o nexo de causalidade entre os saques e os supostos pagamentos; e (b) a utilização de recibos para comprovação de despesas em situações em que o fornecedor estava obrigado a emitir a nota fiscal.*

6. *Em vista desses achados, foi proposta a realização de diligência ao órgão instaurador da TCE para que encaminhasse cópia dos cheques emitidos pela Ocema e sacados no caixa para pagamentos em espécie, tendo a resposta se consubstanciado na documentação que integra a peça 18.*
7. *Passo seguinte, foi elaborada nova instrução (peça 21), em que se confrontou o extrato da conta corrente 156.975-9 da agência 20-5 do Banco do Brasil (peça 1, p. 68-78) com as cópias dos cheques recebidas (resultados condensados em quadro que integra a peça 20), chegando-se à conclusão que a sistemática utilizada pela entidade consistia em saques regulares e integrais de parte dos valores creditados, mediante cheques emitidos à própria Ocema, caracterizando o rompimento do nexos causal entre o desembolso e a despesa realizada, em inobservância ao disposto no art. 74, § 2º, e art. 93 do Decreto-Lei 200/1967 e em desconformidade com a jurisprudência deste Tribunal.*
8. *Quanto aos pagamentos comprovados por meio de documento sem validade fiscal, foram identificadas situações em que os pagamentos se realizaram por meio de cheques sacados diretamente no caixa e que, portanto, não poderiam ter seus valores imputados como débito sob pena de duplicidade, uma vez que tais valores já haviam sido imputados como débito em virtude da quebra do nexos causal. Quanto aos casos em que não se comprovou essa quebra de nexos, foram imputados como débito aos responsáveis, com fundamento na inépcia da documentação comprobatória de despesa.*
9. *Com relação aos demais recibos/documentos sem vinculação clara a qualquer ordem de pagamento, a instrução propôs desconsiderá-los na apuração do débito, ante a impossibilidade de comprovar a vinculação entre tais pagamentos e os recursos públicos federais recebidos.*
10. *A instrução apontou a senhora Adalva Alves Monteiro e o senhor Benedito Souza Rodrigues, respectivamente presidente e vice-presidente da Ocema, como responsáveis pela movimentação dos recursos. Além disso, apontou a responsabilidade da Ocema, a qual, na qualidade de pessoa jurídica de direito privado, assumiu o papel de gestora pública ao celebrar avença com a União, estando sujeita à obrigação constitucional de prestar contas, nos termos do art. 70, parágrafo único da Constituição Federal, consoante Incidente de Uniformização de Jurisprudência acolhido pelo Acórdão 2763/2011-TCU-Plenário. Destarte, atribuiu a responsabilidade pelo débito apurado nesta TCE, solidariamente à Adalva Alves Monteiro, Benedito Souza Rodrigues e à Ocema, propondo a citação dos mesmos.*
11. *A citação foi autorizada pelo Relator, Ministro Benjamin Zymler, consoante Despacho à peça 24.*
12. *A Ocema foi citada por meio do Ofício 0122/2014-TCU/SECEX-MA (peça 26), recebido no endereço da entidade em 6/2/2014, conforme Aviso de Recebimento à peça 31.*
13. *A citação do Sr. Benedito Souza Rodrigues foi realizada por intermédio do Ofício 0125/2014-TCU/SECEX-MA (peça 28), o qual foi entregue no seu endereço constante do Cadastro de Pessoas Físicas da Receita Federal em 6/2/2014, conforme se atesta pelo Aviso de Recebimento à peça 32.*
14. *Pelo Ofício 0131/2014-TCU/SECEX-MA (peça 27) foi promovida a citação da senhora Adalva Alves Monteiro. Inicialmente remetido via Correios para o endereço da responsável, a correspondência foi devolvida após três tentativas infrutíferas de entrega (ver Aviso de Recebimento, peça 35). Em vista disso foi realizada a entrega pessoal do ofício, recebido pela responsável em 25/2/2014, conforme atesta a cópia com a sua assinatura que se encontra à peça 37.*
15. *Em 11/2/2014 o Sr. Benedito Souza Rodrigues protocolou pedido de cópia integral dos autos e de prorrogação de prazo (peça 29), concedidos conforme Termo de Recebimento de Cópia (peça 30) e Despacho autorizativo de prorrogação de prazo em mais 15 (quinze) dias, a contar do fim do prazo inicialmente concedido (peça 33).*
16. *Igualmente, a Sra. Adalva Alves Monteiro solicitou cópia dos autos e prorrogação de prazo (peça 38), concedidos, consoante se depreende das peças 39 e 41.*
17. *A Ocema, por sua vez, também solicitou cópia dos autos (peça 42), para a qual não se encontra manifestação.*
18. *Regularmente citados, os três responsáveis apresentaram, tempestivamente, suas defesas: Ocema em 24/2/2014 (peça 34), Benedito Souza Rodrigues em 24/2/2014 (peça 36) e Adalva Alves Monteiro em 11/3/2014 (peça 40).*

EXAME TÉCNICO***Alegações de defesa apresentadas pela Ocema***

19. *A peça de defesa subscrita pelo sr. Marlon Marques Aguiar, Presidente da Ocema, principia por informar que a aquela entidade, por ser uma entidade sindical patronal, não tinha como sanar os vícios verificados em sua gestão senão pela ação de seus associados a quem caberia destituir o seu dirigente e que, a perpetuação da Sra. Adalva Alves Monteiro à frente da instituição serviu para afastar as cooperativas do seu órgão de representação, funcionando a entidade como verdadeiro escritório político em prol dos interesses pessoais da referida senhora e não do movimento cooperativista maranhense.*

20. *Faz um breve retrospecto das investigações que culminaram com o afastamento da Sra. Adalva da SESCOOP/MA e da disputa judicial que se instaurou no órgão, para afirmar que, somente com a prisão da referida senhora, em meados de 2009, foi realizada uma assembleia para a destituição da mesma do cargo de Presidente da Ocema e que, entre a decretação de intervenção pelo SESCOOP Nacional no SESCOOP/MA e essa decisão, a gestora teria dilapidado a documentação da entidade (Ocema), de modo a dificultar a apuração de irregularidades por ela praticadas.*

21. *Aduz que, nos últimos seis anos, por atuação conjunta do Ministério Público Federal, da Polícia Federal, Controladoria-Geral da União e Conselho Nacional do SESCOOP foram constatadas diversas irregularidades na gestão do SESCOOP/MA, as quais deram origem a diversos procedimentos. Exemplificativamente, menciona que, em depoimento, o auxiliar administrativo do SESCOOP/MA, Sr. Edvaldo, esclareceu que quando chegava dinheiro na conta dessa entidade, a Sra. Adalva pedia que fizesse um cheque e o depositava na conta da Ocema, de onde era utilizado para atender os interesses da referida senhora.*

22. *Diante dessas apurações, conclui que o contrato de gestão servia, na verdade, como fachada para o repasse de valores do SESCOOP/MA para a Ocema, onde eram sacados e movimentados sem o rigoroso controle dos órgãos de auditoria. No seu entendimento foi o que provavelmente ocorreu no presente caso, e que justificaria a quantidade de cheques nominais à Ocema.*

23. *Alega que a Ocema permaneceu fechada por um grande período de tempo, razão pela qual as intimações para defesa não foram recebidas por quem de direito, sendo claro o cerceamento de defesa da Ocema nos processos de tomada de contas especial perpetrados pelo MAPA.*

24. *Ademais disso, invocando a jurisprudência do TCU e de outros Tribunais, advoga que a obrigação de prestar contas é pessoal do gestor, e que a entidade (no caso, as prefeituras municipais) não pode ser penalizada quando administrada por outro gestor que não o faltoso, e que o mesmo tenha tomado as providências com vistas ao ressarcimento ao erário.*

25. *Como prejudicial ao direito de defesa, alega o longo transcurso de tempo entre o convênio celebrado e a TCE, como prejuízo à defesa. Argumenta que transcorreram mais de dez anos entre a ocorrência dos fatos e a citação dos responsáveis, o que prejudicaria o exercício da ampla defesa e do contraditório dada a dificuldade ou até a impossibilidade de acesso aos documentos necessários ao saneamento dos autos.*

26. *Ao final requer que seja afastada a responsabilidade da Organização das Cooperativas do Estado do Maranhão – Ocema, tendo em vista que a entidade possui outro administrador que não o faltoso, e que estão sendo tomadas as medidas administrativas e judiciais cabíveis contra os antigos gestores. Alternativamente requer, tendo em vista haver transcorrido mais de dez anos entre os fatos e a citação dos responsáveis, que se exclua a Ocema da obrigação proposta na presente tomada de contas especial, ou que a requerente tenha suas contas julgadas regular com ressalva, em observância aos princípios da ampla defesa e do contraditório, dada a dificuldade ou mesmo impossibilidade de acesso aos documentos necessários ao saneamento dos autos.*

Análise das alegações de defesa

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 convencionais 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”.

29. Há de se registrar que as entidades devem instituir mecanismos de controle capazes de coibir atos que lhe sejam lesivos, o que no caso não aconteceu, posto que a Sra. Adalva, como bem reconheceu o defendente, usou a entidade para satisfazer os seus interesses pessoais, com o total beneplácito dos seus associados que, em nenhum momento questionaram a sua gestão. Vale registrar que as irregularidades perpetradas pela Sra. Adalva à frente da Ocema só vieram a lume pela ação de outros órgãos.

30. O defendente invoca jurisprudência assente neste Tribunal, no sentido de que a prefeitura municipal não deve ser penalizada com o registro de inadimplência no Siafi, e consequente bloqueio para recebimento de recursos federais, sempre que o gestor seja outro, que não o faltoso e que sejam adotadas medidas com vistas ao ressarcimento do erário, alegando que a situação tratada nos autos se subsumiria a essa hipótese, no que diz respeito à Ocema.

31. Está claro que tal raciocínio não pode ser aplicável em favor dessa entidade, uma vez que a responsabilidade pelas irregularidades, no presente caso, recai não apenas sobre o gestor mas também sobre a própria Ocema, como já abordado nos itens 27 a 29 desta instrução.

32. Quanto à alegação de cerceamento do direito de defesa da entidade, é mister registrar que a Ocema foi notificada das irregularidades apuradas nesta TCE por diversas vezes. Inicialmente, por meio de numerosas diligências expedidas pelo concedente, quando do exame da prestação de contas. Posteriormente, com a reabertura das contas, por meio da notificação objeto do Ofício 228/2008 – CAO/SDR/MAPA (peça 1, p. 310-314). Além disso, no âmbito deste Tribunal, foi oferecida nova oportunidade de defesa à entidade quando da sua citação, dando-se-lhe pleno conhecimento dos fatos.

33. Sobre a alegação de que o transcurso de mais de dez anos entre os fatos e a citação inviabilizaria a defesa, temos que, embora os pagamentos inquinados tenham ocorrido ao longo dos anos de 1995 e 1996 e que a citação do TCU só tenha se consumado em 6/2/2014, a verdade é que as ocorrências tratadas nesta TCE chegaram ao conhecimento da Ocema desde 26/5/1997, por meio do Ofício/CAO/SDR/MA nº 1041/97 (peça 1, p. 172-178). Essa notificação, ao nosso entender, constitui o marco para interrupção do prazo decenal previsto no art. 5º, § 4º da IN TCU 56/2007 e, posteriormente, no art. 6º da IN TCU 71/2012.

34. Quanto à dificuldade de acesso à documentação para a produção da defesa, além de não haver comprovação do alegado, desde 1998, ainda em sede de diligência para saneamento da prestação de contas, a Ocema teve oportunidade de esclarecer as irregularidades aqui apontadas, mas não o fez. Tanto é assim, que tais irregularidades subsistiram e foram detectadas no relatório de auditoria elaborado por técnicos da SDR/MAPA.

Alegações de defesa apresentadas por Benedito Souza Rodrigues

35. O defendente confirma que fez parte da diretoria da Ocema, na qualidade de vice-presidente, na época dos convênios objeto deste processo e que após a sua assinatura em alguns cheques, em conjunto com a Sra. Adalva Alves Monteiro, mas que os referidos cheques eram destinados ao pagamento de pessoas contratadas para efetuarem cursos a membros de cooperativas e empresas prestadoras de serviços.

36. Aduz que as cópias dos cheques e recibos não passavam por ele, e sim dirigidos a outras pessoas designadas pela senhora Adalva para concluir que, se houve má-fé ou prática de atos ilícitos, estes foram de responsabilidade da Sra. Adalva e que jamais usufruiu de qualquer benefício ou vantagem

pecuniária naquela instituição. Para comprovar o que diz, coloca o seu sigilo bancário, telefônico, fiscal e de correspondência, à disposição deste Tribunal ou de qualquer outro.

37. *Acrescenta que a senhora Adalva Monteiro pediu licença da Ocema para disputar cargo eleitoral mas que seu comitê era nas dependências da entidade.*

38. *Por fim, informa que compareceu pessoalmente na Ocema a fim de examinar documentos para elaborar sua defesa, mas foi informado pelos atuais gestores que todos os documentos da época se encontravam com a Sra. Adalva.*

Análise das alegações de defesa

39. *Na condição de vice-presidente da Ocema o Sr. Benedito Souza Rodrigues assinou, conjuntamente com a então Presidente Adalva Alves Monteiro, cheques supostamente destinados a pagamentos de bens e serviços prestados à entidade. Ao assim proceder, cabia ao responsável tomar as devidas precauções para se assegurar da regularidade dos pagamentos que ordenava e pela observância das normas de execução financeira, já que os recursos envolvidos eram públicos, provenientes de convênio celebrado com a União Federal. Não pode agora alegar como defesa, a sua omissão em adotar os procedimentos devidos, atribuindo a única responsabilidade à Sra. Adalva.*

40. *O fato de não haver usufruído de benefício e/ou vantagem pecuniária com essa atitude omissiva não se contrapõe à constatação de que concorreu para o dano apurado.*

41. *Quanto à alegação de que não encontrou na sede da Ocema os documentos necessários para elaborar sua defesa, o defendente não trouxe aos autos prova do alegado. Além disso, é bom lembrar que constam nos autos as evidências das irregularidades, as quais poderiam subsidiar a defesa do responsável, lembrando que o mesmo obteve cópia integral do processo, conforme solicitado.*

42. *Embora o Sr. Benedito Souza Rodrigues não tenha suscitado a questão do longo transcurso de tempo entre os fatos apontados nesta TCE e a sua citação, como prejudicial à sua defesa, a questão merece ser examinada, ante a necessidade de observância dos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa nos processos desta Corte de Contas.*

43. *Como se sabe, o Acórdão 2709/2008, do Plenário deste Tribunal, fixou o entendimento de que são imprescritíveis as ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário, ressaltando a possibilidade de dispensa de instauração de tomada de contas especial prevista no §4º do art. 5º da IN TCU nº 56/2007.*

44. *A IN 56/2007 foi revogada integralmente pela IN TCU 71/2012, que, no entanto, manteve o dispositivo que autorizava a dispensa de instauração de TCE quando houvesse transcorrido prazo superior a dez anos entre a data provável da ocorrência do dano e a primeira notificação dos responsáveis pela autoridade administrativa competente.*

45. *No presente caso, o responsável teve ciência das irregularidades apuradas nesta TCE, na condição de presidente em exercício, ainda na fase da análise das prestações de contas, como se evidencia pelos ofícios constantes à peça 1, p. 206, 208 e 210. Entretanto, as contas foram aprovadas em 10/6/1999 (peça 1, p. 230-236), levando à presunção de que todas as falhas haviam sido saneadas. Após a reabertura das contas, as notificações foram endereçadas à Ocema e à Sra. Adalva, não havendo qualquer indício de que o Sr. Benedito tenha tido conhecimento desse fato.*

46. *Considerando que a citação do responsável só viria a ocorrer em 6/2/2014, portanto, quase 15 (quinze) anos após a aprovação das contas, caberia, em princípio, o arquivamento da TCE com respeito ao Sr. Benedito Souza Rodrigues. No entanto, como já ocorreu a citação válida do responsável, não mais se admite o arquivamento, consoante o art. 19, parágrafo único da Instrução Normativa TCU 71/2012. Nessas circunstâncias, a jurisprudência deste Tribunal orienta-se no sentido de se arquivar o processo, sem julgamento de mérito, com fundamento nos artigos 169, inciso II, e 212 do Regimento Interno/TCU, por reconhecer prejudicado o pleno exercício do contraditório e da ampla defesa. Nesse sentido são os Acórdãos 2443/2014, 4464/2013 e 1395/2014, da 2ª Câmara, e Acórdãos 4449/2014 e 2513/2014, da 1ª Câmara.*

Alegações de defesa de Adalva Alves Monteiro

47. Alega a defendente que após 19 anos e ter suas contas aprovadas, com toda a documentação exibida à época, cumprindo exigências efetuadas pela comissão devidamente constituída, vale salientar, a suspeição dos seus componentes uma vez que o técnico Walter Dourado Oliveira participou como presidente da comissão que aprovou e, igualmente, reprovou seus atos examinados, no interregno de treze anos.

48. Argumenta que é vítima de perseguição imposta pelo Presidente da Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB) que, com o abuso de dinheiro público, vem execrando a vida de líderes, a quem sempre temeu ocupar a presidência da OCB e que, no seu caso particular, teve 27 (vinte e sete) advogados diuturnamente articulando infâmias e calúnias, mentiras e atos criminosos.

49. Aduz que os eventos foram realizados conforme metas previstas em orçamento que deu origem ao Convênio 063/1995, executado na íntegra, com acompanhamento **in loco** pelo Gerente da Delegacia Federal da Agricultura no Maranhão, fornecendo relatório técnico comprovado por listas de presenças, fotografias, vídeos, jornais, registros de autoridades, inclusive de três Ministros da Agricultura, que presenciaram eventos da maior relevância. Tudo isto seria prova de que não houve nenhum desvio de recursos, prejudicando o atingimento das metas aprovadas.

50. Argumenta que os cheques foram emitidos à ordem da Ocema por orientação do Ministério da Agricultura, para fazer face a diversos pagamentos a participantes, considerando inviável emitir cheques nominais de pequenos valores ou, ainda, quando se tratavam de eventos fora da sede, onde não havia agência bancária.

51. Diz que os documentos juntados comprovam o alegado, haja vista que a justiça deu ganho de causa à requerente e que durante a intervenção foram extraviados documentos, removidos arquivos, fotos, vídeos para Brasília, em operações desastrosas e criminosas, com a intenção de criar embaraços às prestações de contas.

52. Por fim, registra a impossibilidade de atender exigências de processos findos a dezenove anos, ante a comprovação de extravio de documentos cuja responsabilidade não é da defendente.

53. Invoca o transcurso do prazo de mais de dez anos entre a data da origem do hipotético débito e a ciência dada à requerente das irregularidades, citando, como precedente, o Parecer do representante do MP/TCU no TC 009.994/2011-4, pelo arquivamento da TCE. Ademais, argumenta que a aplicação temporal da Lei exige que se aplique ao caso os arts. 5º § 4º e 10º da IN/TCU 56/2007 que determinava o arquivamento da TCE nestes casos.

54. Ante todo o alegado, requer que sejam acatadas as suas justificativas, para afastar as ocorrências descritas no Ofício 0131/2014-TCU/SECEX-MA e que sejam afastadas as imputações de débito ali constantes.

Análise das alegações de defesa

55. Inicialmente, cabe registrar que o débito apurado nesta TCE não tem como fundamento a inexecução do objeto avençado e sim indícios consistentes em irregularidades relacionados à documentação comprobatória de despesas e à movimentação dos recursos na conta corrente específica do Convênio 063/1995. Portanto, a argumentação da responsável de que os eventos foram realizados conforme as metas previstas no referido convênio não tem o condão de afastar tais irregularidades.

56. É pacífica a jurisprudência deste Tribunal no sentido de que não basta ao gestor demonstrar a execução do objeto, competindo-lhe provar que o mesmo foi realizado com os recursos para tal destinados. Cabe ao gestor o ônus de provar a aplicação regular dos recursos que lhe foram confiados, por força do disposto no art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, bem como do art. 93 do Decreto-Lei 200/1967 c/c o art. 66 do Decreto 93.872/1986 (v. Acórdãos 4.869/2010 – 1ª Câmara, 2.665/2009 – Plenário, 5.858/2009 – 2ª Câmara e 1.656/2006 – Plenário, entre outros).

57. Além disso, é mister que as contas sejam prestadas na forma prescrita nas normas legais e regulamentares, sob pena de o gestor não conseguir demonstrar a correta aplicação dos recursos recebidos. No presente caso, foram utilizados documentos ineptos para comprovar aplicação dos recursos, por não apresentarem validade fiscal, assim como se constatou a emissão de cheques nominais à própria Ocema, fato que impede que se estabeleça o nexo de causalidade entre os recursos

retirados da conta específica do Convênio 063/1995 e a execução do objeto pactuado. Tal nexó é essencial para que se comprove a correta aplicação dos recursos, conforme farta jurisprudência deste Tribunal, assente, entre outros, nos Acórdãos 3.384/2011- 2ª Câmara, 2.831/2009 – 2ª Câmara, 1.298/2008 – 2ª Câmara e 1.385/2008 – Plenário. A defesa da Sra. Adalva foi omissa quanto a essas ocorrências.

58. *No que concerne às alegações de perseguição por parte do Presidente da OCB, tem-se a dizer que o processo de TCE se atem aos fatos apurados no âmbito do Ministério da Agricultura, os quais indicam a ocorrência de irregularidades na gestão dos recursos do Convênio MAARA/SDR 063/95, cabendo à defendente apenas refutá-los ou isentar-se da autoria. As alegações de perseguição não têm o condão de fazer uma coisa, nem outra.*

59. *Sobre a alegação de que a emissão de cheques nominais a Ocema se deu por orientação do próprio Ministério, além de não trazer qualquer comprovação do alegado, o argumento vai contra manifestação do concedente que, ao analisar a prestação de contas do convênio, apontou este fato como irregular e cobrou justificativas da responsável, conforme se verifica no Ofício/CAO/SDR/MA nº 1041/97, de 26/5/1997 (peça 1, p. 172-178).*

60. *Também não merece acolhida a alegação de que deveria incidir, no caso, os arts. 5º § 4º e 10º 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.*

65. *Por último, no pertinente à alegação de que não teve acesso à documentação contábil da Ocema, a qual teria sido extraviada, a defendente não trouxe elementos que permitam comprovar tal extravio, exceto declaração firmada de próprio punho (peça 40, p. 4), a qual não tem força probatória quanto ao seu conteúdo. Além disso, é bom lembrar que desde 1998, quando ainda estava à frente da Ocema, a senhora Adalva teve oportunidade de esclarecer as irregularidades que lhe foram imputadas, mas não o fez. Tanto é assim, que tais irregularidades subsistiram e foram detectadas no relatório de auditoria elaborado por técnicos da SDR/MA/PA.*

66. *Pelo que se expôs, verifica-se que a documentação juntada pela Sra. Adalva Alves Monteiro ao seu arrazoado de defesa não é capaz de afastar as irregularidades a ela imputadas, sendo constituída, em sua maior parte de manifestações de apreço colhidas de diversas pessoas e representantes de entidades.*

CONCLUSÃO

67. *As alegações de defesa apresentadas pela Organização das Cooperativas do Estado do Maranhão (Ocema), pela Sra. Adalva Alves Monteiro e pelo Sr. Benedito Souza Rodrigues não foram capazes de elidir as irregularidades a eles imputadas nesta TCE. Por outro lado, inexistem nos autos elementos que permitam concluir pela ocorrência de boa-fé ou de outros excludentes de culpabilidade na conduta destes dois últimos, os quais, na condição de Presidente e Vice-Presidente da Ocema, respectivamente, atuaram em desconformidade com o art. 74 § 2º e 93 do Decreto-Lei 200/1967, deixando, com isso de comprovar a boa e regular aplicação de parte dos recursos oriundos do Convênio MAARA 063/1995, em afronta ao art. 70 da Constituição Federal. Entretanto, dado o longo tempo transcorrido desde a aprovação das contas do Convênio MAARA 063/1995 e a citação válida do Sr. Benedito Souza Rodrigues, configura-se prejuízo ao exercício do contraditório e à ampla defesa, razão pela qual a medida mais consentânea com esses princípios constitucionais é arquivar o processo, no que se refere ao aludido responsável, sem julgamento de mérito, com fundamento nos artigos 169, inciso II, e 212 do Regimento Interno/TCU.*

68. *Destarte, propõe-se que sejam julgadas 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 em débito pelos valores aqui apurados.*

69. *Por outro lado, deixa-se de propor a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, por haver se consumado a prescrição da pretensão punitiva, consoante a jurisprudência dominante neste Tribunal, fixada, entre outros, nos Acórdãos 2568/2014-Plenário, 2.391/2014-Plenário, 5.686/2013-1ª Câmara, 4842/2013-1ª Câmara e 1.463/2013-Plenário, que adota a prescrição decenal estabelecida pelo novo Código Civil. Como, no presente caso, os fatos ocorreram antes da data de entrada em vigor desse código (11/1/2003), e havia, até essa data, transcorrido menos de dez anos, a data de referência para contagem do prazo decenal passa a ser 11/1/2003. A citação dos responsáveis só ocorreu em fevereiro de 2014, já decorrido prazo superior a dez anos. Portanto, não mais cabível a aplicação da pena por este Tribunal,*

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

70. *Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:*

a) *rejeitar as alegações de defesa apresentadas pela Organização das Cooperativas do Estado do Maranhão, pela Sra. Adalva Alves Monteiro e pelo Sr. Benedito Souza Rodrigues;*

b) *arquivar as contas do Sr. Benedito Souza Rodrigues, sem julgamento de mérito, com fundamento nos artigos 169, inciso II, e 212 do Regimento Interno/TCU*

c) *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, que sejam julgadas **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) e condená-los 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

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

c) encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida, bem como do relatório e do voto que a fundamentarem, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República 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.

”

2. Submetidos os autos ao Ministério Público junto ao TCU, o Procurador Júlio Marcelo de Oliveria anuiu, na essência, ao exame então empreendido. Propôs, no entanto, consoante se depreende do excerto a seguir transcrito, alguns ajustes e acréscimos, **in verbis** :

“O Ministério Público de Contas concorda, em essência, com a proposta de encaminhamento elaborada pela unidade técnica, sem prejuízo de fazer-lhe alguns ajustes e acréscimos.

Inicialmente, concorda-se com o arquivamento das contas do sr. Benedito de Souza Rodrigues, com fundamento no art. 212 do RI/TCU, bem como no art. 6º, II, da IN/TCU 71/2012, haja vista que o longo tempo decorrido desde os fatos irregulares até a primeira notificação do responsável compromete o exercício do seu direito de defesa.

Registre-se que a primeira notificação do responsável atribuindo-lhe a prática de irregularidades na execução do Convênio MAARA/SDR 63/1995 só ocorreu no momento da sua citação por esta Corte, efetivada em 6/2/2014 (peça 32), ou seja, mais de 17 anos após o fim da vigência do convênio (ocorrido em 31/7/1996).

Com efeito, embora o referido responsável tenha tido ciência do Ofício 3.530/1998, datado de 5/8/1998 (peça 1, pp. 198/206), e do Ofício 4.058/1998, datado de 21/8/1998 (peça 1, pp. 208/10), mediante os quais o MAPA informou a Ocema acerca da glosa de diversas despesas efetuadas com os recursos conveniados, tal ciência se deu unicamente pelo fato de que o sr. Benedito de Souza Rodrigues estava exercendo provisoriamente a presidência da referida entidade, em razão do gozo de licença por parte da sra. Adalva.

Assim, o Mapa não apontou, nem antes e nem após a instauração desta TCE (ocorrida em 2008), irregularidades praticadas pessoalmente pelo sr. Benedito de Souza Rodrigues, na condição de vice-presidente da Ocema e/ou de gestor dos recursos federais.

Apenas no âmbito desta Corte, após a realização de diligência, é que se verificou que o referido responsável assinou conjuntamente com a sra. Adalva Alves Monteiro os cheques destinados ao pagamento das despesas do convênio (peça 18).

Portanto, considerando-se que a primeira notificação do sr. Benedito ocorreu mais de 17 anos após a ocorrência das irregularidades a ele atribuídas, mostra-se correta a proposta de arquivamento das suas contas, o que impõe o acolhimento das suas alegações de defesa.

O mesmo não se aplica à Ocema e à sra. Adalva Alves Monteiro (presidente da entidade à época dos fatos), pois foram notificadas pelo MAPA nos anos de 1997, 1998 e 2008, conforme ofícios à peça 1, pp. 172/8, 182/94, 224 e 310/6.

Tendo em vista que as alegações de defesa apresentadas por essas duas responsáveis não lograram descaracterizar as irregularidades que lhes são atribuídas, suas contas devem ser julgadas irregulares, com fulcro nas alíneas “b” e “c” do inciso III do art. 16 da Lei 8.443/1992, com condenação solidária ao pagamento dos débitos discriminados nos ofícios citatórios e aplicação da multa individual do art. 57 da referida lei.

Saliente-se que, diferentemente do que entende a unidade técnica, o Ministério Público de Contas considera que a pretensão punitiva desta Corte, no que tange à aplicação da multa do art. 57 da Lei 8.443/1992, não está prescrita.

Isso porque, na falta de lei específica que disponha sobre a questão, a referida multa, por ser acessória do débito, deve seguir a sorte do principal, ou seja, também deve ser considerada imprescritível (Súmula 282 do TCU).

Por fim, cabe fazer ajuste quanto ao débito proposto pela unidade técnica, para que sejam excluídas as seguintes parcelas, que sequer constaram dos ofícios citatórios, por já estarem incluídas em outras parcelas do débito (cf. 1ª tabela da página 3 da peça 21):

<i>DATA</i>	<i>VALOR (R\$)</i>
<i>18/1/1996</i>	<i>43,75</i>
<i>18/1/1996</i>	<i>76,40</i>
<i>26/2/1996</i>	<i>95,00</i>
<i>14/3/1996</i>	<i>1.650,00</i>
<i>20/6/1996</i>	<i>2.431,88</i>
<i>30/7/1996</i>	<i>694,00</i>

III

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

- a) acolher as alegações de defesa apresentadas pelo sr. Benedito Souza Rodrigues e arquivar suas contas, sem julgamento de mérito, com fundamento no art. 212 do Regimento Interno/TCU e no art. 6º, II, da IN/TCU 71/2012;*
- b) rejeitar as alegações de defesa apresentadas pela Ocema – Sindicato e Organização das Cooperativas do Estado do Maranhão e pela sra. Adalva Alves Monteiro;*

c) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com os arts. 1º, inciso I, 209, inciso II, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno/TCU, julgar irregulares as contas da Ocema – Sindicato e Organização das Cooperativas do Estado do Maranhão e da sra. Adalva Alves Monteiro e condená-las 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 da Ocorrência	Valor (R\$)
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
9/4/1996	1.500,00
9/4/1996	1.000,00
10/5/1996	2.250,00
27/5/1996	1.500,00
27/5/1996	2.500,00
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
12/7/1996	1.868,60
20/7/1996	5.500,00
26/7/1996	4.500,00
26/7/1996	7.500,00
30/7/1996	7.950,00
31/7/1996	3.000,00

- d) aplicar à Ocema – Sindicato e Organização das Cooperativas do Estado do Maranhão e à sra. Adalva Alves Monteiro, individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992;*
- e) autorizar, desde já, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;*
- f) encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida, bem como do relatório e do voto que a fundamentarem, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado do Maranhão, nos termos do § 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, bem como ao MAPA, para ciência.”*

É o relatório.