

Proc. TC- 010.523/2003-0
Tomada de Contas Especial

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Conselho Federal de Medicina (CFM), por intermédio da Portaria CFM 10/2003 (peça 7, p. 38-39), com o fito de apurar irregularidades contábeis ocorridas no Conselho Regional de Medicina de Sergipe (Cremese), consistentes na emissão de cheques sem os correspondentes comprovantes de despesas, no período de setembro/2000 a novembro/2002, que resultou em desfalque de R\$ 116.394,50 nos cofres do referido conselho. A fraude teria sido perpetrada pelo escritório Monteiro Contabilidade Ltda. — contratado pela autarquia para a prestação de serviços contábeis, em 3/1/2000 (peça 35, p. 7-21) — na pessoa de sua sócia-gerente, Sra. Livia Angélica Cabral Monteiro.

Ao tomar ciência da fraude, a partir da fotocópia de dois cheques apresentada pelo motorista do Cremese, o Presidente da autarquia comunicou a ocorrência ao CFM, requerendo a realização de auditoria (peça 7, p. 12-14). Foi procedida, ainda, à instauração da Sindicância Administrativa 001/2002.

O Relatório da Sindicância se encontra às peças 7, p. 16-27, e 48, p. 32-43, tendo recomendado, ante “os indícios de estelionato e de formação de quadrilha”, que fossem a firma e seus responsáveis denunciados, por meio de *notícia criminis* ao Ministério Público Federal e à Delegacia de Polícia Federal, bem assim ao Conselho Regional de Contabilidade do estado, providências que foram adotadas pelo Cremese (peça 7, p. 46, peça 8, p. 44-52 e peça 9, p. 3 e 9).

O CFM, por sua vez, adotou providências com vistas à instauração desta TCE (peça 7, p. 38-41). O Relatório do Tomador de Contas registrou que os cheques foram emitidos com evidente falsificação de assinaturas dos ordenadores de despesas do Cremese, perpetrada pela Sra. Livia Angélica Cabral Monteiro. Em face “de ser a única responsável pela emissão dos cheques relacionados, sendo que, no período de apuração era responsável pelos setores de tesouraria e contabilidade”, apenas a Sra. Livia Angélica foi responsabilizada pelo débito (peça 7, p. 42-48).

Encaminhado ao Tribunal, o processo foi objeto de diversas diligências, após as quais foi elaborada a instrução à peça 31, p. 3-12, complementada pelo Despacho do Sr. Secretário Substituto (peça 31, p. 13).

Entendeu a Secex-SE que, nos autos, não restaria demonstrada a participação dos gestores do Cremese na consumação do dano à autarquia. Ao mesmo tempo, restaria evidente a ausência de ligação entre a pessoa que promoveu a fraude e a Administração Pública, tendo em vista que o vínculo que a Sra. Livia Angélica mantinha com o conselho era de natureza contratual e não empregatícia. Em razão disso, considerou a unidade técnica que a presente TCE não teria os pressupostos válidos de desenvolvimento, a teor da Súmula/TCU 187.

Apesar disso, considerou que os responsáveis do Cremese não agiram com a diligência devida, com vistas a detectar os saques irregulares ocorridos durante 27 meses. Antes, existiriam indicativos de negligência na sua atuação, a exemplo da conferência superficial dos balancetes da entidade e da falta de segregação das atividades de contabilidade e tesouraria, a despeito dos alertas

anteriormente feitos pelo TCU quando da apreciação das contas relativas ao exercício de 1999 (TC 12.861/2000-2). Assim, a Secex-SE propôs:

- a) a audiência dos Srs. Josilávio de Almeida Araújo e Acelino de Oliveira Souza Júnior, respectivamente, Presidente e Tesoureiro do Cremese à época, para que justificassem:
 - omissão quanto à fiscalização dos procedimentos adotados pela contabilidade do Cremese, relativos aos pagamentos por meio de cheques da Autarquia, que permitiram a consecução da fraude apontada no relatório do processo de tomada de contas especial instaurado pelo CFM, especialmente considerando os seus depoimentos, nos quais informaram que, semanalmente, os extratos bancários da Autarquia eram disponibilizados, sendo que somente os saldos eram conferidos, além de não haver controle dos talonários de cheques;
 - inexistência de segregação das funções de tesouraria e contabilidade, em que pese terem sido alertados quanto à possibilidade de fraudes, conforme consignado na instrução de análise de audiência relativa às contas de 1999 (TC 012.861/2000-2);
 - omissão na tomada de providências quando alertado pelo Sr. Marcos Ramos Carvalho, membro da Comissão de Controle Interno do Cremese, sobre o crescente gasto que o Conselho vinha tendo, conforme consta em seu depoimento;
- b) a audiência dos Srs. Josias Dantas Passos, Marcos Ramos Carvalho e José Vasconcelos dos Anjos, integrantes da Comissão de Controle Interno do Cremese à época, para que justificassem a omissão quanto à fiscalização dos procedimentos adotados pelo Conselho e pelo escritório de contabilidade, relativos aos pagamentos por meio de cheques da autarquia, que permitiram a consecução da fraude apontada.

Os autos foram submetidos à apreciação deste MP/TCU, representado, na ocasião, pelo douto Procurador Marinus Marsico, que, a despeito de manifestar-se de acordo com a proposta de encaminhamento daquela Secretaria, apresentou percepção relevante ao desfecho deste processo (peça 31, p. 18-24).

Destacou que os elementos presentes nos autos permitiriam afastar a atuação dolosa dos membros do conselho e do tesoureiro, não restando dúvidas quanto ao dolo exclusivo de uma das sócias da Monteiro Contabilidade Ltda.

Todavia, existiriam fortes indícios de conduta negligente dos responsáveis, evidenciando a existência de culpa. Assim, a responsabilidade do pessoal ligado ao Cremese não poderia ser afastada.

Defendeu, no entanto, a possibilidade da existência de responsabilidade solidária pela ocorrência de um dano, mas com a separação do dever de ressarcí-lo, de acordo com o benefício auferido e o grau de responsabilidade. Ou seja, “pode haver mais de um responsável pela ocorrência do dano, porém recaindo a obrigação de reparação somente sobre o responsável que se beneficiou efetivamente dos recursos públicos”.

Segundo esse entendimento, não se poderia exigir dos membros do Conselho a devolução dos recursos dos quais não se locupletaram, sendo a multa a punição mais adequada ao caso, se confirmada a culpa.

A par dessas considerações, Vossa Excelência determinou a realização das audiências propostas (peça 31, p. 25).

Os Srs. Acelino de Oliveira Souza Júnior (Tesoureiro) e Josilávio Almeida Araújo (Presidente) apresentaram defesa conjunta à peça 31, p. 46-50. Os Srs. Josias Dantas Passos, Marcos Ramos Carvalho e José Vasconcelos dos Anjos, membros da Comissão de Controle Interno, ofereceram suas justificativas às peças 31, p. 51-52 e 32, p. 1-4.

As razões de justificativa apresentadas foram analisadas por intermédio da instrução à peça 32, p. 10-19, complementada pelo despacho à peça 32, p. 20. A unidade técnica se posicionou pela sua rejeição, entendendo restar configurada “violação do dever de prevenir certos fatos ilícitos e de adotar as medidas capazes de evitá-los, uma vez que os desvios das contas correntes ocorreram durante 27 meses sem que tivesse sido deflagrada qualquer ação de fiscalização”.

Ao delimitar a responsabilidade de cada um dos ouvidos, a Secex-SE registrou o seguinte:

- JOSILÁVIO DE ALMEIDA ARAÚJO, Presidente do Cremese à época:
 - o presidente do Cremese tinha a incumbência de assinar, juntamente com o tesoureiro, os cheques e demais documentos referentes às receitas e às despesas (art. 25, inciso VIII, do Regimento Interno do Cremese);
 - de acordo com o que consta nos autos, os cheques utilizados para desviar os recursos do Conselho não transitaram pelas suas mãos, já que os indícios apontam para a falsificação da sua assinatura e do tesoureiro;
 - os desvios das contas correntes da entidade ocorreram durante 27 (vinte e sete) meses sem que tivesse sido deflagrada qualquer ação de fiscalização por parte do dirigente da entidade;
 - não tomou providências com relação à segregação das funções de tesouraria e contabilidade, mesmo tendo sido alertado quanto à possibilidade de fraudes, conforme consignado na instrução de análise de audiência relativa às contas de 1999 (Processo TC 012.861/2000-2).
- ACELINO DE OLIVEIRA SOUZA JÚNIOR, Tesoureiro do Cremese à época:
 - o tesoureiro do Cremese tinha a incumbência de assinar, juntamente com o presidente, os cheques e demais documentos referentes às receitas e às despesas (art. 25, inciso VIII, do Regimento Interno do Cremese);
 - de acordo com o que consta nos autos, os cheques utilizados para desviar os recursos do Conselho não transitaram pelas suas mãos, já que os indícios apontam para a falsificação da sua assinatura e do presidente;
 - os desvios das contas correntes da entidade ocorreram durante 27 (vinte e sete) meses sem que tivesse sido deflagrada qualquer ação de fiscalização por parte da tesouraria;
 - no Termo de Esclarecimento prestado à Comissão de Sindicância às fls. 282/283, informou que apesar de fazer o controle nos extratos do saldo, não havia uma conferência lançamento a lançamento, ou seja, não havia qualquer forma de controle entre os cheques emitidos e os extratos bancários.
- JOSIAS DANTAS PASSOS, MARCOS RAMOS CARVALHO e JOSÉ VASCONCELOS DOS ANJOS, integrantes da Comissão de Controle Interno do Cremese à época:
 - mesmo tendo como atribuições regimentais a determinação de inspeções e auditorias de natureza contábil e financeira a fim de verificar aspectos de legalidade, legitimidade e economicidade (art. 38 do Regimento Interno do Cremese), os membros deste Conselho se limitavam a fazer a análise das contas anuais da Entidade apenas de posse do balancete que lhes eram enviados, e não faziam nenhum controle dos cheques emitidos ou qualquer outra forma de verificação.

Entendendo que o débito teria deixado de subsistir no âmbito deste processo, a Secex-SE propôs o julgamento pela irregularidade das contas dos responsáveis do Cremese, com aplicação da multa preconizada no art. 58, incisos I e II, da Lei 8.443/1992.

Chamado a me pronunciar nos autos, manifestei concordância com as propostas apresentadas pela Secex/SE em relação ao pessoal ligado ao Cremese (peça 32, p. 23-29).

Estará bem caracterizada nos autos a culpa *in vigilando* do Presidente, do Tesoureiro e dos membros da Comissão de Controle Interno do Cremese. Na medida em que não fiscalizaram adequadamente a gestão financeira da autarquia e, tampouco, adotaram medidas administrativas, como a segregação de funções, a fim de evitar a cumulação de atribuições inconciliáveis, assumiram o risco de cancelar despesas irregularmente efetuadas. Portanto, multas individuais lhes deveriam ser aplicadas.

Todavia, quanto ao débito, registrei entendimento diverso, por considerar que ele remanesceria e seria atribuível exclusivamente à empresa Monteiro Contabilidade Ltda., na linha defendida pelo e. Procurador Marinus Marsico, por ter agido dolosamente para auferir vantagens indevidas de maneira dissimulada, tirando proveito das imperfeições dos controles, e induzindo a erro seus contratantes.

Por não restar a menor dúvida quanto à responsabilidade pelo dano ao erário, consignei, ainda, que não haveria como responsabilizar solidariamente o pessoal do conselho pelo prejuízo verificado, uma vez que não se locupletaram com a fraude perpetrada. De fato, a comprovada má-fé da empresa atenuaria a culpa do pessoal do Cremese.

Em relação à Súmula/TCU 187, ponderei que esta representa apenas um enunciado de tese fixada pelo TCU no julgamento de casos assemelhados, mas que não vincularia obrigatoriamente novas decisões. Observei que o texto estabelece uma faculdade ao Tribunal de optar entre dispensar ou não a TCE.

A par desse entendimento, consignei que a Monteiro Contabilidade Ltda. não teria contas a serem julgadas pelo Tribunal, porém isso não afastaria a possibilidade de se lhe imputar o débito decorrente da conduta fraudulenta adotada por sua sócia-gerente, à semelhança de solução adotada no Acórdão 1.489/2005-2ª. Câmara, onde os agentes públicos tiveram suas contas julgadas irregulares, com aplicação de multa do art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992, e o débito fora atribuído somente ao particular que gerou o dano.

Assim, propus, preliminarmente, que fosse promovida a citação da empresa Monteiro Contabilidade Ltda. e/ou de sua sócia-gerente Lívia Angélica Cabral Monteiro.

Aquiescendo a minha proposição, Vossa Excelência determinou o retorno dos autos à unidade técnica (peça 32, p. 30). Levando em consideração a teoria da desconsideração da personalidade jurídica, bem assim que, em pesquisa junto ao sítio da Receita Federal, foi constatado que a empresa fora “baixada” desde o ano de 2006, promoveu-se a citação da Sra. Lívia Angélica Cabral Monteiro (peça 32, p. 33/38).

Em resposta, a Sra. Lívia Angélica apresentou suas alegações de defesa à peça 56. Os argumentos foram analisados pela Secex-SE, mediante a instrução à peça 57, complementada pelo despacho à peça 59. A unidade técnica propôs, em essência:

- a) rejeitar as razões de justificativa oferecidas pelos membros do Cremese, julgando suas contas irregulares, com aplicação de multa fundamentada no art. 58, incisos I e II, da Lei 8.443/1992;
- b) rejeitar as alegações de defesa da Sra. Lívia Angélica, condenando-a ao ressarcimento dos valores desviados, além da imputação da multa preconizada no art. 57 daquele normativo.

Ao apreciar a proposição, Vossa Excelência deliberou por restituir os autos à Secretaria, para que fosse feita a citação solidária dos membros do Cremese com a Sra. Lívia e a empresa Monteiro Contabilidade Ltda. (peça 61), pela emissão de diversos cheques sem a devida comprovação de despesas.

Regularmente citados, a empresa e a Sra. Lívia Angélica se mantiveram silentes. Os demais apresentaram a defesa acostada à peça 78, informando, inclusive, que parte dos recursos foi reavida. Ao que consta das informações aduzidas à peça 78, p. 25 e 29, a Caixa foi condenada ao pagamento da importância de R\$ 64.729,20, com juros e correção monetária, a título de indenização por danos materiais, havendo, nos autos do processo judicial, informação de que o recolhimento teria sido realizado (processo 2005.85.00.5916-1), embora não especificado o valor e a data de sua ocorrência. Já o Banco do Brasil foi condenado a restituir R\$ 38.741,47 (75% do prejuízo de R\$ 51.655,30 – peça 78, p. 59-60), corrigidos monetariamente desde a data do evento danoso (14/11/2002), mas ainda não teria efetuado o ressarcimento (processo 2005.85.00.005915-0 - peça 78, p. 50-52).

Ao apreciar os argumentos dos defendentes, a Secex-SE alterou seu entendimento quanto à responsabilidade dos membros do Cremese, entendendo que não houve omissão dos responsáveis quanto à fiscalização dos procedimentos adotados. Consignou que o controle exercido pelo Cremese estava preparado para enfrentar falhas contábeis, mas não um crime arquitetado para esquivar-se do próprio controle e perpetrado por quem fora contratado para gerar os dados analisados. Além disso:

- a) os integrantes do conselho teriam evidenciado as medidas efetivamente adotadas por eles, no sentido de solucionar os prejuízos cometidos à autarquia;
- b) a ausência de segregação de funções teria decorrido de economia de recursos e não seria suficiente a evitar o crime cometido;

c) os cheques foram emitidos com baixo valor, para não chamar a atenção.

Assim, concluiu a unidade técnica por julgar regulares com ressalva as contas dos membros do Cremese, dando-lhes quitação, bem assim condenar a Sra. Livia Angélica Cabral Monteiro a restituir o valor total apurado, além da aplicação de multa fundamentada no art. 57 da Lei 8.443/1992, e da sua inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou de função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal (peças 83 e 85).

**

Este Representante do Ministério Público junto ao TCU se manifesta parcialmente de acordo com a proposta de encaminhamento alvitada pela unidade técnica.

Como visto, em sua última instrução, a unidade técnica alterou radicalmente o entendimento frente à responsabilidade dos membros do Cremese. Até então, a Secex-SE havia se posicionado no sentido da rejeição das razões de justificativa prestadas pelos responsáveis, entendendo restar configurada “violação do dever de prevenir certos fatos ilícitos e de adotar as medidas capazes de evitá-los, uma vez que os desvios das contas correntes ocorreram durante 27 meses sem que tivesse sido deflagrada qualquer ação de fiscalização” (peças 31, p. 3-13, 32, p. 10-20, 57 e 59).

Neste momento processual, passou a Secex-SE a considerar que não houve omissão dos responsáveis quanto à fiscalização dos procedimentos, a par dos novos argumentos oferecidos. Discordo, todavia, desse entendimento quanto ao Presidente e o Tesoureiro do Cremese.

O Sr. Josilávio Almeida Araújo, na primeira oportunidade deferida pelo TCU para sua defesa, argumentou, basicamente que:

- a) a fraude não teria sido percebida de imediato, visto que os cheques teriam baixo valor e se diluíram entre as despesas da entidade, majoradas em face da construção da sede do conselho. Nem mesmo o CFM teria se apercebido da ocorrência, tendo aprovado as contas sem qualquer indicação de irregularidade;
- b) após o conhecimento do procedimento delituoso, adotou todas as providências administrativas e judiciais para responsabilização da Sra. Livia Angélica e ressarcimento dos prejuízos acometidos aos cofres do Cremese.

Essas considerações foram novamente reproduzidas quando da resposta à citação. Em acréscimo, o responsável, frente à delimitação de responsabilidade promovida pela Secex-SE na instrução à peça 32, p. 10-19 (análise das razões de justificativa), alegou que:

- a) seria o responsável pela assinatura dos cheques, em conjunto com o Tesoureiro, mas foram os cheques fraudados que motivaram o débito, e não os por eles assinados;
- b) não seria sua responsabilidade conferir os extratos bancários “lançamento por lançamento”. Sua função administrativa, e não fiscalizatória, seria apenas checar os saldos bancários semanalmente e as despesas regulares e corretas;
- c) a ausência de segregação de funções da contabilidade e da tesouraria não contribuiu para o fato, pois a Sra. Livia Angélica lograria alcançar seu intento ainda que ela existisse. Ademais, ela não foi realizada de imediato por economia de recursos para a construção da sede do conselho.

Procedo, a seguir, a análise desses argumentos, frente à documentação aduzida aos autos.

Observa-se, do teor do art. 30 do Regimento Interno do Cremese (peça 35, p. 26-60), que, entre as atribuições do Presidente do Cremese, figuram as seguintes:

- VIII – assinar com o 1º Secretário as atas das sessões e com o 1º Tesoureiro os cheques e demais documentos referentes à receita e as despesas do Conselho;
- IX – apresentar ao Corpo de Conselheiros o relatório anual das atividades do Conselho;
- (...)
- XI – superintender todas as atividades do Conselho;
- (...)

XVII – remeter ao Conselho Federal de Medicina, dentro do prazo legal, para apreciação, o balanço anual do Conselho, devidamente aprovado e documentado.

Com efeito, o mero fato de ser o Sr. Josilávio Almeida, em conjunto com o Tesoureiro, responsável pela assinatura dos cheques não implicaria sua responsabilização pelo ocorrido. Sua culpa decorre, como demonstrado nos autos, da ausência do devido zelo na gestão dos recursos da autarquia.

Como reconhecido pelo responsável, semanalmente os extratos bancários das contas correntes do Cremese eram a ele submetidos. Todavia, não promovia a conferência dos lançamentos, apenas dos saldos. Pergunta-se: procederia o responsável, com idêntico descuido, quando da conferência dos extratos de suas contas pessoais? Não deveria, sendo públicos os recursos geridos, agir o responsável com cuidado adicional, considerando, inclusive a sua escassez — notadamente à época, quando, no afã de construir a sede da autarquia, decidiu por não promover a devida segregação de funções, sob o argumento de economia de recursos?

Ressalto que questionamento nesse sentido foi realizado pela Comissão de Sindicância ao Sr. José Vasconcelos dos Anjos, membro da Comissão de Controle Interno, à peça 48, p. 12: “Perguntado: Como o depoente fazia o seu controle pessoal dos seus cheques respondeu que fazia o controle pelos os canhotos preenchidos e em caso de dúvida controle de extratos” (sic).

De fato, uma simples conferência dos lançamentos pertinentes às “despesas regulares e corretas”, cuja análise o responsável alegou realizar, possibilitaria identificar, por exclusão, os desvios cometidos. Caso esse ordinário procedimento tivesse sido adotado, não haveria margem para as fraudes perpetradas pela Sra. Lívia Angélica.

Tal se faria ainda mais necessário considerando que a empresa Monteiro Contabilidade Ltda. acumulava, na prática, a responsabilidade pela contabilidade e pelo setor de tesouraria (peças 29, p. 44, 41, p. 18, e 43, p. 43), realizando até mesmo a requisição de novos talonários, a sua guarda e o seu preenchimento.

Consoante o Relatório da Sindicância, “o sistema de controle interno deste Conselho estava totalmente fragilizado, uma vez que colocava nas mãos da empresa (...) as funções de contabilidade e tesouraria”. O fato foi confirmado no Relatório do Tomador de Contas (peça 7, p. 47-48), que registrou:

12. Quanto ao fato da mesma servidora ocupar as funções de responsável pelos setores de contabilidade e tesouraria, vimos alertar os ordenadores de despesas do CREMESE que este fato poderá anular a eficácia que a segregação de função produz.

13. De um modo geral, a segregação das atividades atribuídas aos integrantes da instituição visa evitar o conflito de interesses, bem como meios de minimizar e monitorar adequadamente as áreas identificadas como de potencial conflito da espécie.

14. O CREMESE, instituição organizada, **não pode prescindir do controle diário de suas operações, que deve ser realizado pelos seus vários níveis hierárquicos, dentro das respectivas responsabilidades. É importante destacar que a delegação de competência não exime de responsabilidade o corpo diretivo da instituição** nesse processo.

15. **Um sistema efetivo de controles internos requer a existência de apropriada segregação de encargos** e que aos funcionários não sejam atribuídas responsabilidades conflitantes. Áreas de potencial conflito de interesse devem ser identificadas, minimizadas e sujeitas a monitoramento (grifei).

Inclusive, o responsável, Presidente do Cremese desde outubro/1998 (peça 41, p.30), já havia sido alertado, quando da apreciação das contas relativas ao exercício de 1999 (TC 012.861/2000-2) dos riscos de ocorrência de fraudes, em virtude dos procedimentos adotados pelo setor de contabilidade, mas só adotou providências depois de constatados os desvios. Fazendo menção ao Voto Condutor do Acórdão 377/2002 — no âmbito do qual o Sr. Josilávio teve suas contas julgadas irregulares, com imputação de multa no valor de R\$ 2.000,00, em face de diversas irregularidades, entre as quais a ausência de segregação de funções no setor contábil —, a Secex-SE consignou na instrução à peça 8, p. 26-27:

(...) ‘acúmulo de funções no Setor Contábil, com facilidades para a prática de fraude. O Presidente do CRMSE não atentou para as recomendações dos auditores por ele mesmo contratados que, já em abril de 2000 recomendava a separação de funções que até hoje não foi feita. Mesmo desconsiderando-se a hipótese de fraude, um Setor de Contabilidade sem acúmulo de funções poderia ter evitado diversos dos erros ocorridos no órgão’, e ainda, conforme ficou demonstrado pelos depoimentos, as pessoas encarregadas do controle concomitante com a realização das despesas não foram diligentes o suficiente para perceber as retiradas indevidas nas duas contas correntes do Conselho ao longo de três anos, somente detectadas graças à intervenção de um funcionário da Autarquia cuja função (motorista) está longe de ser a mais apta para perceber tais ocorrências.

Observo que os desfalques, embora, de início, realizados de forma tímida, foram se intensificando, não apenas em frequência, mas também em valores, ao longo de inacreditáveis 27 meses. Embora grande parte dos cheques tenha sido emitida com valores próximos a R\$ 1.000,00, diversos cheques foram expedidos em quantias superiores a R\$ 3.000,00, montantes relevantes, considerando a falta de recursos vigente.

Destaco, ainda, que, a cada mês, além do balancete, eram submetidos à aprovação do Plenário do Cremese, os comparativos “da receita orçada com arrecadada” e “da despesa autorizada com realizada”, o “demonstrativo da cota parte”, a “conciliação bancária”, e os extratos bancários.

Salvo algumas exceções (extratos bancários de outubro e novembro/2000, só assinados por Livia Angélica e o Tesoureiro; de agosto/2001, só assinado por Livia Angélica e o Sr. Josilávio; de setembro e outubro/2001 e outubro/2002, só assinados pela Sra. Livia Angélica), todos os documentos contábeis, inclusive os extratos bancários referentes ao período do desfalque, encontram-se assinados pelos Srs. Josilávio e Acelino e pela Sra. Livia Angélica (peças 9, p. 11-52, 10 a 23 e 24, p. 1-10).

A título de exemplo, saliento que os cheques 000.880, de 15/12/2000, e 001.041, de 22/12/2000, nos valores respectivos de R\$ 2.500,00 e R\$ 835,20, sacados fraudulentamente junto à Caixa Econômica Federal, constam do extrato assinado tanto pelo Presidente quanto pelo Tesoureiro (peça 9, p. 28). Ao assinarem, comprometeram-se com as informações constantes desses documentos, não podendo alegar seu desconhecimento.

Considero que também não socorre ao defendente a alegação de que as contas foram aprovadas, sem ressalvas, pelo Plenário do Cremese e pelo CFM, visto que induzidos a erro pelas equivocadas informações prestadas pelo Sr. Josilávio e seu Tesoureiro.

Finalizando a análise das alegações do Sr. Josilávio, louvo as providências por ele adotadas, inclusive com vistas à recuperação dos recursos desviados e ao aperfeiçoamento dos controles dos cheques emitidos. Todavia, seriam elas desnecessárias em sua maioria se o gestor houvesse agido, tempestivamente, com o desvelo requerido na guarda e uso do dinheiro público. Embora militem em favor do responsável, tais medidas, por si só, não têm o condão de tornar legítima a conduta do Presidente do Cremese.

Passo, então, a tratar dos argumentos oferecidos pelo Sr. Acelino de Oliveira Souza Júnior, Tesoureiro da autarquia.

Quando da realização das audiências, o Tesoureiro apresentou suas razões de justificativa em conjunto com o Sr. Josilávio. Portanto, desnecessário retomar considerações a respeito. Já na citação, o Sr. Acelino aduziu que:

- a) faria a verificação de cada cheque emitido com os comprovantes das despesas reais e efetivas, não sendo cabível responder pelos cheques expedidos pela Sra. Livia Angélica, com falsificação de assinatura;
- b) haveria um controle semanal dos saldos bancários e dos balancetes, “nos limites e em que se apresentavam”, baseado na correção dos valores e somatórios lançados pela contabilidade. Esses controles não teriam condições de detectar a fraude, “senão

refazendo-se todo o trabalho para o qual a própria Sra. Livia houvera sido contratada”.

Essas alegações, todavia, não subsistem a uma análise mais acurada dos autos.

Nos termos do art. 34 do Regimento Interno do Cremese (peça 35, p. 26-60), caberia ao Tesoureiro “superintender os serviços da Tesouraria, mantendo em dia a escrituração do Conselho” (inciso I), “ter sob sua guarda e responsabilidade os bens do Conselho, recolhendo o dinheiro do mesmo aos bancos oficiais no Estado de Sergipe” (inciso II), “assinar, com o Presidente, os cheques e efetuar os recebimentos e pagamentos autorizados pelo Presidente” (inciso III), e “apresentar ao Corpo de Conselheiros balancetes mensais e o balanço anual” (inciso IV). Portanto, o Tesoureiro seria o responsável pelo gerenciamento direto de todos os valores, inclusive os monetários, do Cremese.

No entanto, em seu depoimento à Comissão Sindicante, o Sr. Acelino reconheceu que (peça 47, p. 46-47):

- a) não exercia o controle dos talonários ou da numeração dos cheques emitidos, procedendo à verificação apenas daqueles correspondentes às despesas quando da análise do balancete do mês. A emissão dos cheques esteve sempre sob a responsabilidade da contabilidade;
- b) o controle exercido sobre o setor contábil se baseava apenas “na correção de valores e somatórios lançados pela contabilidade nos balancetes mensais”;
- c) verificava os extratos bancários semanalmente, todavia, nunca fez o controle dos cheques emitidos, apenas do saldo. Nas suas palavras, “não conferíamos lançamento a lançamento isso era atribuição do responsável pela contabilidade”;
- d) “analisando os balancetes após saber dos indícios de irregularidade”, percebeu que “os valores referentes à receita estavam alterados a menor”.

Como por ele admitido, o Sr. Acelino repassou a Sra. Livia responsabilidades inerentes à sua função e não exerceu qualquer controle efetivo sobre os serviços prestados, dando azo à irregularidade ocorrida. Sua negligência, portanto, impossibilitou que desse falta do dinheiro desviado.

É de se consignar, ainda, que o responsável reconheceu que, ao proceder à reanálise dos balancetes, percebeu lançamentos equivocados nos valores das receitas. Do teor do seu depoimento, depreende-se que tal percepção teria se dado sem qualquer documento adicional, salvo o conhecimento da fraude. Portanto, é de se concluir que, em momento anterior, o Sr. Acelino não efetuou a análise dos documentos contábeis com o rigor e o zelo requeridos.

Não é demais consignar que, quando do julgamento do processo movido pelo Cremese contra o Banco do Brasil (peça 78, p. 59-60), o nobre Juiz Federal Fábio Cordeiro de Lima, assim se pronunciou:

Ora, os dirigentes tinham obrigação de conferir o saldo semanalmente e a quantidade de cheques emitidos. **A conduta dos dirigentes em confiar a uma pessoa estranha, que prestava serviços ao Conselho, a guarda de um talão de cheques, com acesso fácil às contas do Conselho, terminou por estimular a prática do ilícito.** O fato em tela perdurou por cerca de dois anos (...). **Assim, não se pode ignorar a negligência dos representantes legais da autora no cuidado de suas contas bancárias. É mister o reconhecimento de culpa concorrente (...).** Nesta perspectiva, entendo que faz jus à devolução parcial na proporção de 75% dos valores indevidamente descontados, porque incumbia à ré verificar a assinatura.

Ademais, em seu entendimento, a despeito de evidenciado serviço bancário defeituoso, haveria “também o dever do correntista em controlar sua conta-corrente, bem como zelar pela guarda de seus talões de cheque”. Assim, não haveria “como deixar de considerar no caso concreto, a negligência dos sócios da autora no controle das contas da pessoa jurídica”.

Encerrando a análise das justificativas prestadas pelos integrantes do Cremese, trato, agora, da responsabilidade dos membros da Comissão de Controle Interno.

Nos pareceres emitidos pela Comissão de Controle Interno a respeito dos balancetes mensais a ela submetidos (peças 9, p. 14 e 35, 10, p. 19 e 40, 11, p. 11 e 29, 12, p.18 e 43, 13, p. 7 e 33, 14, p. 3, 15, p. 3, 27 e 50, 16, p. 25 e 44, 17, p. 41, 18, p. 11 e 32, 19, p. 49, 20, p. 40, 21, p. 36, 22, p. 7 e 28, e 23, p. 41), consta declaração no sentido de que, “no cumprimento das determinações legais, (...) haver examinado **minuciosa e detidamente, toda a documentação, livros e lançamentos deste Conselho, e, em especial o balancete (...)**, concluindo pela aprovação integral dos atos e fatos administrativos (...)”.

Tal manifestação, portanto, dá a entender que a análise por eles empreendida seria mais ampla do que a mera leitura do balancete apresentado pela contadora.

É de se consignar, contudo, que, sendo os responsáveis médicos e, portanto, desconhecedores da matéria contábil, far-se-ia necessário que recebessem treinamento específico, para que melhor se desincumbissem desse mister. Nesse sentido, o art. 43, § 2º, do Regimento Interno do Cremese prevê que “os membros da Comissão de Controle Interno deverão submeter-se a cursos de capacitação específica para o exercício do cargo”.

Todavia, o Relatório da Sindicância registra que tal treinamento nunca ocorreu, tendo recomendado, inclusive, a necessidade da adoção dessa providência, “não só para os membros da Comissão de Controle Interno, bem como para Diretores e Conselheiros de modo geral”.

Ademais, cabe ressaltar que, diferentemente do Presidente e do Tesoureiro da autarquia, não promoviam a conferência semanal dos extratos, com vistas a verificar a ocorrência de eventual desvio. Assim, a partir da mera análise dos demonstrativos contábeis elaborados, por sinal, pela própria fraudadora, não seria possível aos responsáveis detectar o procedimento irregular adotado pela Sra. Lívia.

Em razão do exposto, entendo que possam ser acolhidas as justificativas por eles prestadas.

Por fim, no tocante a Sra. Lívia Angélica, resta incontroversa sua responsabilidade pelas irregularidades perpetradas. Inclusive, a atuação dolosa da responsável está claramente evidenciada em diversos depoimentos transcritos nos autos do processo 2003.85.00.003911-6, que tramitou na Justiça Federal de 1ª Instância – Seção Judiciária de Sergipe (peça 78, p. 37-38), na qual foi reconhecido ter a Sra. Lívia Angélica praticado a conduta delitiva prevista no art. 171, § 3º, do Código Penal - crime de estelionato.

As questões que merecem observação dizem respeito ao débito.

A primeira delas se refere à delimitação da responsabilidade. Quanto a esse aspecto, à semelhança da unidade técnica, entendo que deva ser imputado exclusivamente a Sra. Lívia Angélica.

Por um lado, por ter a responsável desviado recursos de maneira dissimulada e intencional, aproveitando-se das fragilidades dos controles existentes no Cremese. Por outro, pelo fato de o pessoal do conselho não ter se locupletado com a fraude promovida pela Sra. Lívia Angélica.

Ademais, registro que não há como se imputar solidariamente o débito à Monteiro Contabilidade Ltda., tendo em vista restar demonstrado nos autos que a empresa teve suas atividades formalmente encerradas há mais de cinco anos (peça 56, p. 5).

A segunda questão corresponde, exatamente, ao montante do débito a ser imputado. Como visto, informações trazidas pelos membros do Cremese dão conta de que teria havido recolhimento de parte do valor desviado, em decorrência de ação ajuizada em face da Caixa Econômica Federal. Todavia, não há qualquer comprovante do total recolhido ou da data em que o ressarcimento ocorreu.

Assim, de sorte a evitar a condenação da responsável por débito já inexistente, entendo que, previamente ao julgamento do mérito destes autos, seria adequado diligenciar ao Cremese para que encaminhe documentos que comprovem o valor restituído pela Caixa e a data de sua ocorrência. Com essas informações, poderá ser apurado o montante ainda passível de devolução pela Sra. Lívia Angélica.

Todavia, caso Vossa Excelência entenda que a questão acima referenciada não justifique atuação adicional desta Corte, nos termos do art. 62, § 2º, do RI/TCU, manifesto-me, desde já, em concordância parcial à proposta de encaminhamento alvitrada pela Secex-SE, no sentido de:

- a) julgar irregulares as contas dos Srs. Josilávio Almeida Araújo e Acelino de Oliveira Souza Júnior, aplicando-lhes multa fundamentada no art. 58, incisos I e II, da Lei 8.443/1992;
- b) julgar regulares com ressalva as contas dos membros da Comissão de Controle Interno do Cremese;
- c) condenar a Sra. Lívia Angélica Cabral Monteiro a restituir o valor apurado, além da aplicação de multa fundamentada no art. 57 da Lei 8.443/1992 e da inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função comissionada, prevista no art. 60 do mesmo normativo, em razão da gravidade da infração cometida.

Ministério Público, em 11 de dezembro de 2012.

Lucas Rocha Furtado
Procurador-Geral