

GRUPO I – CLASSE I – Plenário

TC 010.095/2004-0

Natureza: Recurso de Reconsideração (Recurso de Revisão em Prestação de Contas Simplificada)

Unidade: Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo no Estado do Maranhão – SESCOOP/MA

Interessada: Adalva Alves Monteiro (CPF 023.009.664-68)

Advogado constituído nos autos: não há

SUMÁRIO: PRESTAÇÃO DE CONTAS. EXERCÍCIO DE 2003. CONTAS REGULARES COM RESSALVA (ACÓRDÃO Nº 2211/2007-TCU-1ª CÂMARA). IRREGULARIDADES CAPAZES DE MACULAR A GESTÃO. RECURSO DE REVISÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCU. PROVIMENTO. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. INABILITAÇÃO PARA O EXERCÍCIO DE CARGO EM COMISSÃO OU FUNÇÃO DE CONFIANÇA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (ACÓRDÃO Nº 1093/2014-TCU-PLENÁRIO). EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. REJEIÇÃO (ACÓRDÃO Nº 34/2015-TCU-PLENÁRIO). RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. CONHECIMENTO. ALEGAÇÕES INSUFICIENTES PARA MODIFICAR O JUÍZO CONDENATÓRIO. NEGATIVA DE PROVIMENTO.

## RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução elaborada por auditor da Secretaria de Recursos à peça 191, cuja proposta de encaminhamento mereceu a anuência dos dirigentes da unidade técnica (peças 192 e 193), bem como do Procurador Júlio Marcelo de Oliveira, representante do Ministério Público junto ao TCU que atuou nos autos (peça 194):

"1. Trata-se de recurso de reconsideração interposto por Adalva Alves Monteiro (peça 182-183) contra o Acórdão 1093/2014-Plenário (peça 152) – confirmado pelo Acórdão 34/2015-Plenário (peça 174).

1.1. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante das razões expostas pelo Relator, com fundamento nos arts. 1º, inciso I; 16, inciso III, alíneas “b”, “c” e “d” e § 3º; 19, **caput**; 23, inciso III; 28, inciso II; 32, inciso III; 35, inciso III; 57 e 58, inciso II, da Lei nº 8.443/1992 e no art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno, em:

9.1. conhecer do presente recurso de revisão para, no mérito, dar-lhe provimento;

9.2. tornar insubsistente o Acórdão nº 2211/2007 – 1ª Câmara, em relação a Adalva Alves Monteiro e a Márcia Tereza Correia Ribeiro Nery;

9.3. julgar irregulares as contas de Adalva Alves Monteiro e Márcia Tereza Correia Ribeiro Nery e condená-las solidariamente ao pagamento das quantias especificadas a seguir, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal, o recolhimento das dívidas aos cofres do Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo no Estado do Maranhão – SESCOOP/MA, acrescidas da correção monetária e dos juros de mora, calculados a partir

das datas indicadas até a do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor:

Valores (R\$)	Datas
167,37	30/1/2003
167,37	30/1/2003
167,37	6/3/2003
100,00	7/3/2003
150,00	13/3/2003
100,00	15/3/2003
167,37	31/3/2003
2.543,82	16/4/2003
167,37	28/4/2003
90,00	6/5/2003
150,00	12/5/2003
50,00	14/5/2003
100,00	15/5/2003
2.543,82	19/5/2003
167,37	2/6/2003
2.798,30	18/6/2003
1.000,00	20/6/2003
300,00	20/6/2003
167,37	30/6/2003
1.500,00	3/7/2003
1.500,00	7/7/2003
2.798,30	18/7/2003
200,00	21/7/2003
50,00	24/7/2003
60,00	1/8/2003
510,00	29/8/2003
1.000,00	29/8/2003
171,85	29/8/2003
540,00	5/9/2003
540,00	5/9/2003
300,00	5/9/2003
300,00	5/9/2003
1.000,00	15/9/2003
2.798,30	22/9/2003
167,37	22/9/2003
1.000,00	26/9/2003
1.000,00	30/9/2003
167,37	30/9/2003
5.000,00	4/10/2003
1.000,00	7/10/2003
2.798,30	17/10/2003
300,00	27/10/2003
300,00	27/10/2003
167,37	30/10/2003
1.000,00	31/10/2003
300,00	31/10/2003
300,00	6/11/2003
300,00	10/11/2003
3.500,00	11/11/2003
1.200,00	17/11/2003
1.000,00	28/11/2003
182,70	5/12/2003

1.500,00	12/12/2003
3.500,00	18/12/2003
1.000,00	23/12/2003
182,70	23/12/2003

9.4. aplicar, individualmente, a Adalva Alves Monteiro e a Márcia Tereza Correia Ribeiro Nery multa no valor de R\$ 15.000,00 (quinze mil reais), com fundamento no art. 57 da Lei nº 8.443/1992, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal, o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.5. aplicar, individualmente, a Adalva Alves Monteiro e a Márcia Tereza Correia Ribeiro Nery multa no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), com fundamento no art. 58, inciso II, da Lei nº 8.443/1992, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal, o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.6. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;

9.7. declarar Adalva Alves Monteiro e Márcia Tereza Correia Ribeiro Nery inabilitadas para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal pelo período de 5 (cinco) anos;

9.8. remeter cópia deste acórdão, bem como do relatório e voto que o fundamentam, à Procuradoria da República no Estado do Maranhão, para as providências que entender cabíveis;

9.9. comunicar à Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, após o trânsito em julgado deste acórdão, acerca da inabilitação de Adalva Alves Monteiro e Márcia Tereza Correia Ribeiro Nery para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, pelo período de 5 (cinco) anos, para que proceda aos devidos registros no Sistema Siape.

## FUNDAMENTOS DA DECISÃO

2. Trata-se de recurso de revisão interposto pelo MPTCU (peça 5, p. 2-6) contra o Acórdão 2211/2007-1ª Câmara (peça 4, p. 2), por meio do qual este Tribunal julgou regulares com ressalva as contas de Adalva Alves Monteiro relativas ao exercício de 2003. O recurso baseou-se em representação do Ministério Público Federal (peça 5, p. 9-15), versando sobre indícios da existência de um sistemático esquema de desvio de valores federais repassados à Sescop e à Ocema (Organização das Cooperativas do Estado do Maranhão), ambos então presididos pela ora recorrente.

2.1. No âmbito deste Tribunal, a responsável foi ouvida em audiência em razão de “ocorrências registradas no Laudo de Exame de Equipamento Computacional 238/2008, o qual indica a ocorrência de múltiplas propostas em um único arquivo, fato que sugere fortemente a contrafação de documentos de contratações, em afronta aos princípios da legalidade, da moralidade e da probidade administrativa estabelecidos no art. 3º da Lei nº 8.666/1993”.

2.2. Além disso, a responsável foi citada, em solidariedade com Márcia Tereza Correia Ribeiro Nery, em razão das seguintes irregularidades:

a) ausência de nexo de causalidade entre os beneficiários dos pagamentos registrados no Livro Razão e os efetivos beneficiários constantes dos cheques 850012 e 850003, em afronta ao disposto no art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, bem assim no art. 93 do Decreto-lei 200/1967 c/c o art. 66 do Decreto 93.872/1986;

b) ausência de nexo de causalidade entre os beneficiários de diversos pagamentos e os efetivos beneficiários constantes dos respectivos cheques, com exceção do cheque 850102 (onde o nome do favorecido está ilegível), em afronta ao disposto no art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, bem assim no art. 93 do Decreto-lei 200/1967 c/c o art. 66 do Decreto 93.872/1986;

c) ausência de nexo de causalidade entre os beneficiários de diversos pagamentos registrados no Livro Razão e os efetivos beneficiários constantes dos cheques, exceção se faz em relação ao cheque 852085, em afronta ao disposto no art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, bem assim no art. 93 do Decreto-lei 200/1967 c/c o art. 66 do Decreto 93.872/1986;

d) ausência de nexo de causalidade entre os beneficiários dos pagamentos constantes dos cheques 850975, 850920 e 851065, bem como pelos pagamentos comprovados por recibos sem valor fiscal listados, em afronta ao disposto no art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, bem assim no art. 93 do Decreto-lei 200/1967 c/c o art. 66 do Decreto 93.872/1986;

e) ausência de nexo de causalidade entre os beneficiários de pagamentos registrados no Livro Razão e os efetivos beneficiários constantes dos cheques 851031, 851086, 851131, 851202, 851293, 851319 e 851347, em afronta ao disposto no art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, bem assim no art. 93 do Decreto-lei 200/1967 c/c o art. 66 do Decreto 93.872/1986;

f) realização de pagamentos indevidos de despesas com plano de saúde.

2.3. Ao justificar a rejeição dos argumentos de defesa apresentados pela responsável, o Relator *a quo* aduziu (peça 151):

9. Primeiro, a ex-presidente assinava os cheques cujos beneficiários não eram os indicados na contabilidade do Sescop/MA, o que demonstra que ela tinha conhecimento da natureza dos pagamentos, mas não tentava se certificar da regularidade dos atos.

10. Segundo, o art. 288 do Regimento Interno/TCU prevê a interposição de recurso de revisão de decisão definitiva em processo de prestação ou tomada de contas, quando da superveniência de documentos novos com eficácia sobre a prova produzida.

11. Terceiro, a ex-gestora tenta transferir para a subordinada a culpa pelas falhas, mas nem mesmo a alegada exorbitância de ordens é suficiente para justificar o afastamento da responsabilidade do dirigente, que tem a obrigação de fiscalizar os atos de seus comandados, ante a possibilidade de responder pela ocorrência de culpa *in eligendo* e de culpa *in vigilando*.

12. Quarto, a ex-presidente foi beneficiada com os pagamentos irregulares de seu plano de saúde, uma vez que esse benefício não pode ser concedido a membros de conselho, que não recebem salários, e sim verbas de representação.

13. Quinto, a inclusão de múltiplas propostas em um único arquivo, apontada no Laudo de Exame de Equipamento Computacional 238/2008 da Polícia Federal, indica que as responsáveis falsificaram documentos de contratações e forjaram cotações de preços para favorecer empresas previamente selecionadas.

14. Sexto, o exame dos elementos que originaram o recurso apontou a ocorrência de manipulação indevida dos procedimentos de contratação no Sescop/MA, inclusive com o uso de documentação forjada para justificar a inclusão, na contabilidade da entidade, de despesas com bens e serviços inexistentes, dando margem a desvio de recursos pelas responsáveis.

15. Último, o Livro Razão da unidade contém lançamentos em que Adalva Alves Monteiro figura como beneficiária de diversos cheques utilizados no pagamento de despesas com combustível e transporte.

2.4. Assim, as alegações foram rejeitadas, redundando na condenação da ora recorrente na forma do acórdão recorrido.

2.5. A ora recorrente opôs embargos de declaração, os quais foram rejeitados mediante o Acórdão 34/2015-Plenário (peça 174).

#### ADMISSIBILIDADE

3. No exame preliminar de admissibilidade à peça 187 – acolhidos pelo Relator *ad quem* em despacho à peça 190 – concluiu-se pelo conhecimento do recurso, todavia sem efeito suspensivo, ante sua intempestividade.

#### MÉRITO

4. Constitui objeto do recurso examinar as seguintes questões:

- a) se resta caracterizado ausência de dano ao erário (item 5);
- b) se houve prejuízo ao contraditório e ampla defesa, ante o decurso de treze anos entre a ocorrência das irregularidades e a citação da recorrente (item 6);
- c) se a decisão recorrida carece de motivação (item 7);

#### 5. Ausência de dano ao erário

5.1. A recorrente alega ausência de dano ao erário, aduzindo que:

a) as supostas irregularidades citadas na Tomada de Contas Especial se referem à formalização, a falhas técnicas, sem, contudo, comprovarem desvio de recursos ou a não execução das metas previstas em Orçamento aprovado e discutido previamente pelas partes; (peça 182, p. 1)

b) a satisfação dos participantes dos eventos, registrados em avaliações oficialmente e dos fornecedores é fato, jamais se registrou uma queixa de não cumprimento com os pagamentos em referência a cada evento; (peça 182, p. 1-2)

c) houve extravio de documentos, considerando as diversas idas e vindas de documentos em busca e apreensão, sem especificar os documentos componentes das pastas; (peça 182, p. 2)

d) em suspeição sobre o cumprimento de normas licitatórias ou validade formal dos documentos, não há como se provar que os eventos não se realizaram; (peça 182, p. 2)

e) os eventos foram executados e concluídos nos termos conveniados; (peça 182, p. 2)

f) segundo o Relator *a quo*, o laudo de exame de equipamento computacional 238/2008 não cita no nome da recorrente relativamente a qualquer desvio de comportamento, e sim falta de atenção da então superintendente, o que não comprometeu a execução das metas e o compromisso na efetivação de pagamentos aos fornecedores, os quais nunca reclamaram pelo não pagamento dos bens fornecidos; (peça 182, p. 2)

g) ainda segundo o Relator *a quo*, os beneficiários dos cheques 850012 e 850003 declaram ter recebido os respectivos valores e estarem satisfeitos com o atendimento pelo SESCOOP/MA, bem como os demais portadores de outros cheques; (peça 182, p. 2)

h) os pagamentos de despesas com Plano de Saúde da Presidente eram devidos, tudo de acordo com aprovado em atas do Conselho de Administração, com a presença do Representante do Nacional, procedimento em todos os Estados e no Nacional; (peça 182, p. 2)

i) uma coisa é a verificação de inconformidades na prestação de contas com as exigências burocráticas das despesas, outra coisa é o não atingimento dos objetivos estipulados no Convênio; (peça 182, p. 3)

j) pode ocorrer de os recursos terem sido corretamente aplicados, embora não seja possível aceitar os documentos, contabilmente, válidos para aceitação; caso em que se verifica não ter

havido desvio de recursos, nem prejuízos ao erário, mas os objetivos foram cumpridos; (peça 182, p. 3)

k) é o caso de irregularidade de contas, sem prejuízo ao erário, sem débito a ser ressarcido; (peça 182, p. 3)

l) o STJ reconhece que a sanção do ressarcimento ao erário só se dá quando ficar efetivamente comprovado o prejuízo. (peça 182, p. 3)

### Análise

5.2. A Recorrente inicialmente alega que a irregularidade se restringe a falhas contábeis e inobservância de formalidades legais, do que não seria possível concluir que tenha havido dano ao erário.

5.3. Sobre esse ponto, deve-se ressaltar que a irregularidade não se esgota em mera falha contábil. Uma vez que o ônus de comprovar a boa e regular utilização dos recursos cabe ao gestor público, as diversas irregularidades relativas à ausência de correspondências entre os credores nominais e os reais beneficiários dos pagamentos realizados legitima a conclusão de dano ao erário.

5.4. Em seguida, a Recorrente afirma que os eventos foram realizados, sem, no entanto, apresentar qualquer elemento comprobatório.

5.5. Quanto às referências ao posicionamento do Relator *a quo*, não se observa, nos votos condutores dos acórdãos 1093/2014-Plenário (recurso de revisão – peça 151) e 34/2015-Plenário (embargos de declaração – peça 175), qualquer menção que exima de responsabilidade a recorrente no tocante ao laudo de equipamento computacional 238/2008 (peça 5, p. 27-34) e aos cheques 850012 e 850003. Ao contrário, no relatório que acompanha a primeira decisão, chegou-se à conclusão, quanto aos cheques, que a ausência de correspondência “entre os supostos credores do SESCOOP/MA e os efetivos beneficiários” constituía indício de “contratação de firmas com o fim de acobertar pagamentos por parte do SESCOOP/MA” (peça 150, p. 11).

5.6. Não obstante a alegação de que as despesas com plano de saúde da ora recorrente eram devidos, concluiu-se que careciam de amparo legal, “uma vez que esse benefício não pode ser concedido a membros de conselho, que não recebem salários, e sim verbas de representação” (peça 151, p. 2).

5.7. Ante o exposto, deve-se rejeitar as alegações.

## **6. Decurso de prazo de treze anos – prejuízo ao contraditório e ampla defesa**

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

a) está-se a tratar de documentação de 2003, passados 13 (treze) anos, agravada à situação de extravio de documentos promovida pela intervenção, com diversas idas e vindas, não tendo a Recorrente material necessário para prova; (peça 182, p. 3)

b) documentos de aprovação de contas em todas as instâncias, inclusive por esse Egrégio Tribunal, já anexados aos autos; (peça 182, p. 3)

c) houve o transcurso do prazo de dez anos entre a data da origem do débito e a ciência dada à Recorrente das irregularidades; (peça 182, p. 4)

d) a aplicação temporal da lei exige que ao caso se aplique a IN/TCU n. 56/2007, cujos artigos 5º, § 4º, e 10, determinam o arquivamento da tomada de contas especial à vista do decurso do prazo de mais de dez anos entre a data da origem do débito e a ciência deles ao interessado; (peça 182, p. 4)

e) o acórdão recorrido viola princípio constitucional da ampla defesa; (peça 182, p. 4)

f) oferecer defesa de fatos já transcorridos por tanto tempo, cujo combate exigiria a apresentação de documentos que não estariam em poder da Recorrente e nem mesmo da instituição caracteriza cerceamento do direito da ampla defesa; (peça 182, p. 4)

g) a Recorrente não dispõe de meios de fazer as provas necessárias para elidir as acusações feitas ou evitar que elas se confirmem exatamente pela impossibilidade material, formal e humana de juntar tais documentos. (peça 182, p. 4)

### **Análise**

6.2. Convém ressaltar inicialmente que este Tribunal julgou regulares com ressalva as contas da Sra. Adalva Alves Monteiro relativas ao exercício de 2003, por meio do Acórdão 2211/2007-1ª Câmara (peça 4, p. 2). Posteriormente, essas contas foram reabertas, em face de recurso de revisão interposto pelo Ministério Público junto ao TCU (peça 5, p. 2-6), baseado em representação do Ministério Público Federal (peça 5, p. 9-15), versando sobre indícios da existência de um sistemático esquema de desvio de valores federais repassados à SESCOOP e à OCEMA (Organização das Cooperativas do Estado do Maranhão), ambos então presididos pela ora recorrente.

6.3. No tocante ao alegado decurso de prazo, não houve o alegado transcurso de treze anos entre a ocorrência das irregularidades (2003) e a citação da ora Recorrente (2/8/2012, cf. requerimento de vista/cópia dos autos à peça 23, c/c artigo 214, § 1º, do Código de Processo Civil), não se justificando a aplicação da IN/TCU n. 56/2007 na forma defendida nas alegações.

6.4. Ademais, a recorrente não demonstra qual seria o efetivo prejuízo à defesa que poderia ter ocorrido, verificando-se que sua condenação não se baseou em presunções, mas na constatação de diversas irregularidades, as quais se baseiam em documentos juntados aos autos, obtidos mediante sucessivas diligências ao Banco do Brasil e aos quais a recorrente tem pleno acesso.

6.5. Dessa forma, deve-se rejeitar as alegações.

### **7. Ausência de motivação**

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

a) houve violação ao dispositivo constitucional que exige que as decisões administrativas sejam motivadas, para permitir ao interessado condições de defesa, em grau de recurso a instâncias superiores; (peça 182, p. 4)

b) o voto condutor da decisão não dá mostras de ter por base provas inequívocas dos atos que o justificaria, já que suas alegações geram mais dúvidas que certezas; (peça 182, p. 4)

c) a reprovação das contas foi causada por problemas de natureza “formal”, aparente, sem implicações financeiras que justifiquem a imputação de contas a pagar pela Recorrente; (peça 182, p. 4)

### **Análise**

7.2. Não procede a alegação de que a decisão recorrida carece de motivação. Todas as razões de fato e de direito que justificaram a condenação estão devidamente colocadas no voto condutor da decisão. Com efeito, constatada a divergência entre os nomes dos beneficiários de fato dos cheques emitidos e os credores de direito dos valores correspondentes, tem-se por configurada a responsabilidade da ora Recorrente. Não tendo ela logrado elidir ou justificar a constatação, legitima-se a imputação de débito.

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

#### CONCLUSÃO

8. Da análise, conclui-se que:

a) é do gestor público o ônus de comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos por ele geridos, e a recorrente não apresenta documentos ou alegações suficientes para realizar tal comprovação (item 5);

b) além de não ter havido o alegado decurso de treze anos, a recorrente não demonstra qual o real prejuízo à defesa; além do quê as irregularidades que motivaram a condenação se baseiam em documentos juntados aos autos, aos quais a recorrente tem pleno acesso (item 6);

c) não procede a alegação de falta de motivação na decisão recorrida, tendo em vista que resta bem configurada a ausência de correlação entre os beneficiários nominais dos pagamentos realizados pela SESCOOP/MA e os reais beneficiários, justificando-se, ante a ausência de justificativa para tal fato, a condenação da recorrente (item 7).

8.1. Assim, propõe-se **negar provimento** ao recurso.

#### PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

a) conhecer do recurso e, no mérito, negar-lhe provimento;

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

É o relatório.