TC 006.640/2012-5

Natureza: Tomada de Contas Especial (Recurso de Reconsideração)

Unidade jurisdicionada: Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo no Estado do Maranhão (Sescoop/MA)

Recorrente: Adalva Alves Monteiro (CPF 023.009.664-68)

Advogado: Wilson Cabral Hossoe Junior – OAB/MA 7435 (procuração: peça 65)

Sumário: Tomada de Contas Especial. Irregularidade. Débito. Multa. Recurso de Reconsideração. Conhecimento. Responsabilidade da então presidente da entidade. Ausência de violação à ampla defesa. Acolhimento das alegações relativamente a alguns itens do débito. Provimento parcial. Redução do débito e das multas. Extensão de efeitos a outro responsável (art. 281 do RI/TCU).

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recurso de reconsideração interposto por Adalva Alves Monteiro (peça 66) contra o Acórdão 11924/2016-2ª Câmara (peça 48), da relatoria do ministro-substituto Marcos Bemquerer Costa.

1.1. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

> 9.1. julgar irregulares as contas das responsáveis Adalva Alves Monteiro e Rocimary Câmara de Melo da Silva, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea c, 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992 e condená-las ao pagamento das quantias abaixo especificadas, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar das notificações, para que comprovem, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea a, do Regimento Interno/TCU), o recolhimento das dívidas aos cofres do Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo no Estado do Maranhão, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora devidos, calculados a partir das datas indicadas até a do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor:
>
> Responsáveis: Sras. Adalva Alves Monteiro e Rocimary Câmara de Melo, solidariamente:

Despesas sem comprovação e sem citação realizada anteriormente	
Valor (R$)	Data
136,18	10/10/2008
272,36	9/10/2008
478,24	28/11/2008
1.427,69	28/11/2008
207,55	4/12/2008
2.124,96	17/12/2008

Telefonia	
Valor (R$)	Data
291,00	23/10/2008

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58171111.

114,74	23/10/2008

Telefonia	
Valor (R$)	Data
1.165,05	16/12/2008
1.822,09	24/9/2008
22,22	3/10/2008
126,66	3/10/2008
243,59	3/10/2008
507,77	3/10/2008
173,98	3/10/2008

Responsável: Sra. Adalva Alves Monteiro

Multas de trânsito	
Valor (R$)	Data
191,53	17/3/2008
85,12	17/3/2008
319,22	17/3/2008
153,22	27/3/2008
191,53	17/3/2008

Telefonia	
Valor (R$)	Data
274,74	7/3/2008
1.022,92	7/3/2008
607,91	7/3/2008
Telefonia	
Valor (R$)	Data
474,54	9/3/2008
302,79	7/3/2008
385,79	7/3/2008
565,49	7/3/2008
1.816,78	7/3/2008

9.2. com fundamento no art. 57 da Lei 8.443/1992, aplicar às Sras. Adalva Alves Monteiro e Rocimary Câmara de Melo da Silva multa individual nos valores, respectivamente, de R$ 3.000,00 (três mil reais) e de R$ 1.500,00 (um mil e quinhentos reais), fixando-lhes o prazo de quinze dias para que comprovem, perante este Tribunal, nos termos do art. 214, inciso III, alínea a, do Regimento Interno do TCU, o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.3 autorizar, caso requerido, nos termos do art. 26 da Lei n. 8.443/1992, o parcelamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e sucessivas, esclarecendo às responsáveis que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor (art. 217, § 2º, do RI/TCU), sem prejuízo das demais medidas legais;

9.4 autorizar a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei n. 8.443/1992;

9.5. encaminhar cópia dos elementos pertinentes à Procuradoria da República no Estado do Maranhão, para o ajuizamento das ações civis e penais que entender cabíveis, tendo em vista o disposto no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992.

HISTÓRICO

2. Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo – Sescoop, tendo como responsáveis Adalva Alves Monteiro, então Presidente da

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58171111.

Sescoop/MA, em decorrência de indícios de irregularidades na realização de despesas no exercício de 2008.

2.1. O Conselho Nacional do Sescoop decretou intervenção na unidade do Maranhão em função de diversas irregularidades que vinham ocorrendo naquele Serviço Regional. Dos trabalhos levados a efeito por Comissão de Sindicância designada pelo interventor, foram apuradas, dentre outras, as seguintes irregularidades: i) desconto de cheques em espécie contra a conta corrente da entidade para pagamento de diversos serviços; ii) pagamentos indevidos de despesas com combustível, telefonia, diárias e multas decorrentes de atrasos no recolhimento de tributos; iii) processos licitatórios viciados; e iv) repasses indevidos, por meio de Contrato de Gestão, ao Sindicato e Organização das Cooperativas do Estado do Maranhão – Ocema. O débito apurado foi de R$ 93.443,04.

2.2. No âmbito desta Corte, a unidade técnica observou que a maioria dos débitos relacionados às irregularidades supramencionadas já haviam sido objeto de citação nos autos da prestação de contas do Sescoop do exercício de 2008 (TC 023.318/2009-6, que culminou no Acórdão 2.293/2014-1ª Câmara).

2.3. Assim, o dano ao erário a ser imputado às responsáveis no âmbito destes autos decorre das seguintes falhas: a) pagamentos indevidos de telefonia e multas de trânsito e b) despesas realizadas sem comprovação de prestação de serviços ou entrega de produtos.

2.4. No que concerne aos gastos com multas de trânsito e telefonia, o Relator *a quo* entendeu não se tratar de despesas associadas às finalidades da entidade e que caberia à responsável a adoção de instrumentos de controle sobre o uso do veículo institucional, o que não ocorreu. Já o não pagamento dessas contas sujeitaria a inclusão do Sescoop/MA nos órgãos de proteção ao crédito, não restando ao interventor outra saída a não ser a quitação das dívidas.

2.5. Quanto às despesas realizadas sem comprovação de prestação de serviços ou entrega de produtos, o Relator *a quo* entendeu não haver elementos nos autos que comprovem a efetiva aquisição de bens e serviços necessários ao funcionamento do Sescoop/MA, restando, em ambas as situações, configurado dano ao erário.

2.6. Com base nessas considerações, prolatou-se a decisão recorrida, julgando-se irregulares as contas, imputando-se débito e aplicando-se multa à responsável.

ADMISSIBILIDADE

3. O exame preliminar de admissibilidade à peça 68 – acolhido pelo Relator *ad quem* em despacho à peça 71 – concluiu por conhecer do recurso, suspendendo-se os efeitos dos itens 9.1, 9.2 e 9.4 do acórdão recorrido.

MÉRITO

4. Constitui objeto do recurso examinar as seguintes questões:

a) se resta comprovado o alegado extravio de documentos (item 5);

b) se cabia ao interventor, e não à recorrente, a adoção de providências tendentes à recomposição do erário em razão do pagamento de multa de trânsito (item 6);

c) se resta caracterizada a responsabilidade da recorrente no tocante ao débito decorrente do pagamento das contas de telefonia (item 7);

d) se a alegação de ter sido atingido o objetivo para o qual foram disponibilizados os recursos elide a irregularidade relativa a pagamentos sem comprovação de prestação de serviços ou entrega de produtos (item 8);

e) se houve violação ao princípio da ampla defesa (item 9).

5. Extravio de documentos

5.1. A recorrente alega que houve extravio de documentos, aduzindo que:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58171111.

a) houve intervenção do Sescoop-Nacional na Sescoop/MA e durante o período da intervenção foram extraviados documentos, removidos arquivos, transferidos para Brasília, numa operação desastrosa e criminosa com o deliberado intento de criar embaraços às prestações de contas da Recorrente; (peça 66, p. 2)

b) esses fatos já foram demonstrados documentalmente e encontram-se nos autos; (peça 66, p. 2)

c) são constatados neste processo a impossibilidade de atender a eventuais exigências relacionadas a processos já findos; a indiscutível comprovação de desaparecimentos e extravios de documentos cuja responsabilidade não pode ser, em hipótese alguma, atribuída à Recorrente; a confirmação de que o denunciante gerador da reabertura dos processos de prestação de contas foi responsável pelo desaparecimento e proposital extravio dos documentos objeto das exigências da Tomada de Contas Especial. (peça 66, p. 2)

Análise

5.2. As alegações de extravio de documentos já haviam sido apresentadas pela recorrente em suas alegações de defesa e rejeitadas pela unidade técnica sob o argumento de que, "ainda que as referidas alegações fossem verdadeiras, estão desacompanhadas de elementos que a corroborem" (peça 50, p. 4), tendo o MPTCU acrescentado que "não há qualquer evidência nos autos que permita inferir a veracidade da afirmação da ex-Presidente", ora recorrente (peça 50, p. 12).

5.3. Acrescente-se que a alegação de ter havido extravio de documentos, ainda que comprovada nos autos, não socorre a recorrente, na medida em que os documentos em que se basearam as irregularidades imputadas a ela estão nos autos (peça 3, p. 93-145 e 146-155; peça 3, p. 180 a peça 4, p. 22; e peça 4, p. 23-147), cabendo-lhe impugná-los ou justificar as despesas, o que não ocorreu.

5.4. Ante o exposto, deve-se rejeitar a alegação.

6. Multas de trânsito

6.1. A recorrente alega que cabia ao interventor da Sescoop/MA a adoção de providências tendentes à recomposição do erário em razão do pagamento de multas de trânsito. Nesse sentido, aduz que:

a) não era do conhecimento da recorrente, à época própria, a existência de multas de trânsito, para que pudesse ela adotar as providências necessárias à apuração de responsabilidade, e foram pagas pelo interventor sem a adoção das medidas próprias para cobrar dos infratores os valores de tais multas; (peça 66, p. 3)

b) em sua defesa inicial afirmou a recorrente que o veículo autuado estava sendo utilizado pela Sescoop Nacional, a quem caberia a assunção das consequências dessa utilização; (peça 66, p. 3)

c) o controle sobre uso do veículo não é da presidente diretamente, sob pena de exigir-se dela cada uma das atribuições assumidas pelas diversas funções na escala hierárquica da instituição; (peça 66, p. 3)

d) na verdade, a autoridade que deveria apurar as responsabilidades deveria ter sido o interventor, e não por quem estava afastada das atribuições legais; (peça 66, p. 3-4)

e) não houve inação da recorrente, nem dela dependeu eventual dano ao erário, já que ao administrador da época da cobrança das multas estava afeta a responsabilidade de apurar a autoria das infrações para os devidos ressarcimentos. (peça 66, p. 4)

Análise

6.2. Neste ponto, a unidade técnica aduziu (peça 50, p. 5):

> 43. A Sra. Adalva se equivocou ao alegar que as multas não foram pagas, visto que os documentos juntados aos autos provam o contrário (peça 3, o. 146-155).
>
> 44. Embora o pagamento das referidas multas tenha sido autorizado pelo Sr. Fábio Luís Trinca, interventor do Sescoop/MA, durante o período da intervenção, cabe ressaltar que as infrações de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58171111.

trânsito ocorreram no exercício de 2007, ou seja, durante a gestão da Sra. Adalva (peça 1, p. 4-8 do TC 022.889/2009-0).

45. Caberia à Sra. Adalva a adoção de instrumentos de controle sobre o uso do veículo institucional, o que não foi feito. Considerando que a presidente da entidade é a responsável pela governança e gestão do Sescoop/MA, conforme art. 11, inciso I, do Regimento Interno da entidade (peça 1, p. 56) e considerando que a mesma não agiu com a cautela esperada do gestor médio, uma vez que detinha conhecimento do fato, até porque também conduzia o veículo, conforme fatos narrados no depoimento (peça 2, p. 44-48 e p. 76-78), entende-se que a mesma deve ser responsabilizada pela irregularidade apontada e suas alegações de defesa, rejeitadas.

6.3. Acrescente-se que não há comprovação nos autos da alegação de que o veículo autuado era utilizado pela Sescoop Nacional.

6.4. Também não procede a alegação de que a responsabilidade da ora recorrente decorreria do fato de ser dela o controle direto sobre o uso do veículo, quando decorreu do fato de não haver adotado as providências tendentes ao ressarcimento ao erário e responsabilização dos agentes envolvidos.

6.5. Não obstante isso, faticamente, observa-se que as multas de trânsito foram aplicadas entre junho e dezembro de 2007:

- 11/6/2007 – R$ 319,22 (peça 3, p. 152)
- 24/6/2007 – R$ 85,12 (peça 3, p. 150)
- 4/10/2007 – R$ 191,53 (peça 3, p. 148)
- 10/12/2007 – R$ 191,53 (peça 3, p. 155)

6.6. Considerando que a intervenção foi decretada em 11/12/2007 (peça 1, p. 2), pode-se concluir que, tal como alegado, não houve tempo hábil à adoção de providências relativas à última multa, conclusão que não se aplica às demais. Nesse sentido, deve-se acolher a alegação no tocante à multa de 10/12/2007, razão pela qual seu valor deve ser suprimido do débito imputado à recorrente.

6.7. Ainda no tocante à multa aplicada em 10/12/2007, assiste razão à recorrente ao aduzir que caberia ao interventor adotar as mesmas providências adicionais ao simples pagamento da multa, como a identificação do agente responsável pelo dano.

6.8. Ante o exposto, deve-se acolher parcialmente a alegação, suprimindo-se do valor do débito a importância de R$ 191,53, correspondente à multa aplicada em 10/12/2007.

7. Pagamento de telefonia

7.1. A recorrente alega não haver identificação das ligações supostamente desnecessárias ou de uso excessivo da telefonia, além de não restar caracterizada sua responsabilidade por esse eventual uso excessivo. Nesse sentido, aduz que:

a) a única análise dos gastos com telefonia não faz nenhuma menção quanto ao caráter do uso dos telefones, para que fins e quais as razões das ligações; (peça 66, p. 4)

b) a entidade, ao longo de 2007, realizou uma série de eventos, com movimentação de pessoal, organização de equipes, preparativos que envolveram contatos ao longo do estado e com pessoas fora do estado; (peça 66, p. 5)

c) não há definição da identificação de quem teriam sido os responsáveis por ligações desnecessárias, ou pelo uso excessivo da telefonia ou apurações que pudessem levantar os fatos e as justificativas necessárias, permitindo o exercício da ampla defesa; (peça 66, p. 5)

d) o interventor simplesmente pagou para evitar negativação da entidade, lançando a responsabilidade no gestor anterior, simplesmente porque os fatos teriam ocorrido durante a gestão passada; (peça 66, p. 5)

e) não é possível a atribuição de responsabilidade pelo simples fato de existir atribuição definida em regimento, sem que se configure, pela apuração dos fatos, a responsabilidade direta ou eventual omissão do gestor; (peça 66, p. 5)

f) não está caracterizada a responsabilidade da recorrente. (peça 66, p. 5)

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58171111.

Análise

7.2. Nesse ponto, a unidade técnica aduziu (peça 12, p. 5):

> 27. Como em seu depoimento, a Sra. Adalva Alves Monteiro (peça 2, p. 23-32) não manifestou que as despesas foram realizadas no interesse da missão institucional do Sescoop/MA, como poderia ter feito, tem-se que essas despesas devem ser ressarcidas aos cofres da entidade, vez que a sua utilização não foi realizada para o alcance das finalidades da instituição.

7.3. Ocorre que o fato de a ora recorrente, em seu depoimento, não ter manifestado "que as despesas foram realizadas no interesse da missão institucional do Sescoop/MA, como poderia ter feito", não constitui justo motivo para se impugnar a totalidade das despesas com telefonia e muito menos se concluir que "sua utilização não foi realizada para o alcance das finalidades da instituição".

7.4. Verifica-se que a constatação diz respeito "ao pagamento de despesas de telefone em valores desproporcionais, R$ 9.918,05 (peça 4, p. 23-147)" (peça 12, p. 4). Entretanto, a provável exorbitância dos valores das contas de telefonia não autoriza a impugnação integral dos valores, pois é de se presumir que pelo menos alguma parcela desse valor tenha sido utilizada para o alcance das finalidades da instituição. Desse modo, a imputação de débito integral, além de desproporcional, não atende ao disposto no artigo 210, § 1º, inciso II, do Regimento Interno/TCU, que dispõe que "a apuração do débito far-se-á mediante estimativa, quando, por meios confiáveis, apurar-se quantia que seguramente não excederia o real valor devido". Não é esse o caso dos autos, em que não há segurança de que o débito imputado não excede o real valor devido.

7.5. A irregularidade em questão decorreu de justificada presunção que não foi elidida pela responsável, ora recorrente. Entretanto, o débito relativo a essa irregularidade é inquantificável, pois não há elementos nos autos que permitam diferenciar nas contas de telefonia os valores que se referem aos objetivos da entidade e aqueles que não atendem a esse requisito.

7.6. Em vista do exposto, propõe-se suprimir o débito imputado à recorrente relativamente a essa irregularidade, mantendo-se, contudo, a irregularidade, passível de apenação com multa.

8. Pagamentos sem comprovação de prestação de serviços ou entrega de produtos

8.1. A recorrente alega que o fato de ter sido atingido o objetivo para o qual foram disponibilizados os recursos comprovaria sua devida utilização, aduzindo que:

a) se os eventos ocorreram e os documentos colhidos para comprovação das despesas não são adequados à prestação de contas, não é razoável que a simples responsabilização da presidente represente enriquecimento ilícito, uma vez que o objetivo para o qual foram disponibilizados os recursos foi cumprido; (peça 66, p. 5)

b) não há, além do mais, nenhuma cobrança por parte dos fornecedores que atenderam às necessidades da entidade, quando da realização dos eventos sob sua responsabilidade. (peça 66, p. 5)

Análise

8.2. A alegação não elide a irregularidade, uma vez que não resta comprovada a alegação de que o objetivo para o qual foram disponibilizados os recursos foi cumprido. Além disso, o simples fato de não haver cobranças por parte dos fornecedores não comprova que as despesas atenderam necessidades da entidade.

8.3. Assim, deve-se rejeitar a alegação.

9. Violação ao princípio da ampla defesa

9.1. A recorrente alega violação ao princípio da ampla defesa, porquanto houve destruição de documentos e inexistência de apurações para definição de responsabilidades individuais. Nesse sentido, aduz que:

a) reitera-se a violação ao princípio da ampla defesa, que não se configura pela existência pela concessão de prazo para a apresentação formal da manifestação do acusado, mas pela real condição de fazer ele uso dos meios disponíveis para se defender; (peça 66, p. 6)

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58171111.

b) provas existem de destruição de documentos, além da inexistência de apurações para definição de responsabilidades individuais, fazendo-se da letra do regimento a prova maior para responsabilização, mesmo quando havia possibilidade de individualização das responsabilidades ante os fatos apresentados. (peça 66, p. 6)

Análise

9.2. Não há comprovação de ter havido destruição de documentos. Ademais, os documentos em que se fundamentaram as irregularidades estão indicadas nos autos, cabendo à recorrente infirmá-los.

9.3. Ante o exposto, deve-se rejeitar a alegação.

CONCLUSÃO

10. Da análise, conclui-se que:

a) a alegação de ter havido extravio de documentos, ainda que comprovada nos autos, não elidiria o fato de que os documentos em que se basearam as irregularidades imputadas a ela estão nos autos (peça 3, p. 93-145 e 146-155; peça 3, p. 180 a peça 4, p. 22; e peça 4, p. 23-147), cabendo-lhe impugná-las ou justificar as despesas, o que não ocorreu (item 5);

b) procede em relação à multa de trânsito de 10/12/2007 a alegação de caberiam ao interventor da entidade as providências tendentes à recomposição do erário, razão pela qual o valor correspondente a essa multa deve ser suprimido do débito imputado à recorrente (item 6);

c) o fato de a ora recorrente, em seu depoimento, não ter manifestado "que as despesas foram realizadas no interesse da missão institucional do Sescoop/MA, como poderia ter feito", não constitui justo motivo para se impugnar a totalidade das despesas com telefonia e muito menos se concluir que "sua utilização não foi realizada para o alcance das finalidades da instituição", sendo presumível que pelo parte da utilização da telefonia se deu para alcance das finalidades da instituição, o que torna o suposto dano inquantificável (item 7);

d) não resta comprovada a alegação de que o objetivo para o qual foram disponibilizados os recursos foi cumprido e o simples fato de não haver cobranças por parte dos fornecedores não comprova que as despesas atenderam necessidades da entidade (item 9);

e) não há comprovação da alegação destruição de documento, além de os documentos em que se fundamentaram as irregularidades estarem devidamente indicadas nos autos.

10.1. Ante essas conclusões, deve-se **dar provimento parcial** ao recurso, para suprimir do débito a importância de R$ 191,53, relativa à multa de trânsito de 10/12/2007, bem como todas as importâncias relativas aos gastos de telefonia. Por consequência, deve-se reduzir equitativamente o valor das multas aplicadas, porquanto fundadas no valor do débito (art. 57 da Lei 8.443/1992), com efeitos estendidos à multa aplicada a Rocimary Câmara de Melo da Silva, consoante disposição do art. 281, do RI/TCU.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

11. 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, dar-lhe provimento parcial, para suprimir do débito a importância de R$ 191,53, relativa à multa de trânsito de 10/12/2007, bem como todas as importâncias relativas aos gastos de telefonia, além de reduzir as multas aplicadas à recorrente e a Rocimary Câmara de Melo da Silva, vez que fundadas no valor do débito (art. 57 da Lei 8.443/1992) e considerando, ainda, o disposto no art. 281 do RI/TCU;

b) dar ciência da decisão à recorrente, à Procuradoria da República no Estado do Maranhão e aos demais interessados.

TCU/Secretaria de Recursos, em 26/9/2017.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58171111.

(assinado eletronicamente)
Emerson Cabral de Brito
Auditor Federal de Controle Externo
Matrícula 5084-9

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58171111.