

TC 012.414/2017-4

Tipo: Tomada de contas especial (recurso de reconsideração).

Unidade: Superintendência do Departamento de Polícia Federal no Estado do Amazonas.

Recorrente: José Domingos Soares (CPF 142.796.144-15).

Advogado: Não há.

Interessado em sustentação oral: Não há.

Sumário: Tomada de contas especial. Pagamentos por serviços não prestados e bens não entregues. Utilização de notas fiscais fraudulentas. Débito. Multa. Recurso de reconsideração. Conhecimento. Alegação de prática de ato em razão de ordem superior; de impossibilidade de pagamento do débito e da multa. Improcedência. Negativa de provimento. Comunicações.

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recurso de reconsideração interposto por José Domingos Soares (peças 155-159) contra o Acórdão 2231/2019-TCU-Plenário (peça 70), da relatoria do Ministro Benjamin Zymler.

1.1. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Tomada de Contas Especial instaurada para apurar as responsabilidades identificadas no TC 019.760/2008-7, que teve origem em apartado constituído a partir do traslado de peças do TC 020.680/2006-0, que se refere à Tomada de Contas Consolidada do Departamento da Polícia Federal relativa ao exercício de 2005,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário e diante das razões expostas pelo Relator, com fundamento nos artigos 1º, I, 16, I e III, alínea “c”, 17, 19 e 23, I e III, da Lei 8.443/1992 e 1º, I, 207, 209, IV, 210 e 214, I, do Regimento Interno do TCU em:

9.1. considerar revéis os Srs. Ivanhoé Martins Fernandes (CPF 297.530.907-49), José Domingos Soares (CPF 142.796.144-15) e José Targino Sobrinho da Cruz (CPF 201.368.462-20);

9.2. acolher as razões de justificativa do Sr. Kercio Silva Pinto (CPF 066.156.275-15);

9.3. rejeitar as alegações de defesa dos Srs. Francisco Canindé Fernandes de Macedo (CPF 209.988.051-49), José Edson Rodrigues de Souza (CPF 046.811.003-82), André Pereira da Silva (CPF 476.012.132-34), Anderson Rogério Pereira da Silva (CPF 638.210.522-87) e Raimundo Soares da Silva (CPF 031.574.662-91) e da Sra. Patrícia Pereira da Silva (CPF 564.595.562-53);

9.4. não se manifestar sobre as razões de justificativas apresentadas pela Sra. Maria das Graças Malheiros Monteiro (CPF 064.225.272-68), cuja responsabilidade deverá ser analisada no âmbito do TC 019.760/2008-7;

9.5. considerar revéis as empresas Liomar Guimarães Azevedo (CNPJ 34.581.850/0001-42) e Coral – Construção, Conservação e Serviços Ltda. (CNPJ 00.996.968/0001-10);

9.6. rejeitar as defesas das empresas Granito Construtora Ltda. (CNPJ 01.736.195/0001-03), A. Rogério P. da Silva (CNPJ 03.738.782/0001-59), Cotrar Comércio Transportes Ltda. (CNPJ 05.472.832/0001-24) e Percol Perfurações de Poços (CNPJ 07.230.175/0001-34);

9.7. julgar regulares com ressalvas as contas do Sr. Kercio Silva Pinto (CPF 066.156.275-15), dando-lhe quitação;

9.8. julgar irregulares as contas dos Srs. Ivanhoé Martins Fernandes (CPF 297.530.907-49), José Domingos Soares (CPF 142.796.144-15), José Targino Sobrinho da Cruz (CPF 201.368.462-20),



Francisco Canindé Fernandes de Macedo (CPF 209.988.051-49), José Edson Rodrigues de Souza (CPF 046.811.003-82), André Pereira da Silva (CPF 476.012.132-34), Anderson Rogério Pereira da Silva (CPF 638.210.522-87) e Raimundo Soares da Silva (CPF 031.574.662-91) e da Sra. Patrícia Pereira da Silva (CPF 564.595.562-53), condenando-os solidariamente ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar do recebimento das notificações, para comprovarem perante o Tribunal o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas até as dos efetivos recolhimentos, na forma prevista na legislação em vigor:

10ª cadeia de responsabilidade solidária: Francisco Canindé Fernandes de Macedo, Ivanhoé Martins Fernandes, José Edson Rodrigues de Souza, André Pereira da Silva, Anderson Rogério Pereira da Silva, Raimundo Soares da Silva e Patrícia Pereira da Silva.

Valor Histórico do Débito / Data da Ocorrência:

Data	NF	OB	Gestão	Valor (R\$)	Empresa emissora da NF
23/6/2005	30	900.805	200.382	7.532,00	A. Rogério P. da Silva
Total				7.532,00	

11ª cadeia de responsabilidade solidária: Francisco Canindé Fernandes de Macedo, Ivanhoé Martins Fernandes, José Domingos Soares, André Pereira da Silva, Anderson Rogério Pereira da Silva, Raimundo Soares da Silva e Patrícia Pereira da Silva.

Valor Histórico do Débito / Data da Ocorrência:

Data	NF	OB	UG	Valor (R\$)	Empresa emissora da NF
15/3/2005	329	900.172	200.382	7.014,18	Granito Construtora Ltda
31/5/2005	331	900.661	200.382	7.532,00	Granito Construtora Ltda
13/7/2005	332	900.946	200.382	6.590,50	Granito Construtora Ltda
27/4/2005	330	900.436	200.382	6.980,00	Granito Construtora Ltda
15/3/2005	29	900.176	200.382	7.532,00	A. Rogério P. da Silva
15/3/2005	848	900.180	200.382	7.343,70	Cotrar Comércio Transportes Ltda
31/5/2005	88	900.665	200.382	7.332,41	Cotrar Comércio Transportes Ltda
23/6/2005	425	900.826	200.382	7.300,00	Liomar Guimarães Azevedo
27/4/2005	401	900.436	200.382	7.575,00	Liomar Guimarães Azevedo
Total				65.199,79	

12ª cadeia de responsabilidade solidária: Francisco Canindé Fernandes de Macedo, Ivanhoé Martins Fernandes, André Pereira da Silva, Anderson Rogério Pereira da Silva, Raimundo Soares da Silva e Patrícia Pereira da Silva.

Valor Histórico do Débito / Data da Ocorrência:

Data	NF	OB	UG	Valor (R\$)	Empresa emissora da NF
22/7/2005	31	900.985	200.382	7.437,85	A. Rogério P. da Silva
22/7/2005	103	900.993	200.382	7.343,70	Cotrar Comércio Transportes Ltda.
Total				14.781,55	

13ª cadeia de responsabilidade solidária: Francisco Canindé Fernandes de Macedo, Ivanhoé Martins Fernandes e José Targino Sobrinho da Cruz.

Valor Histórico do Débito / Data da Ocorrência:

Data	NF	OB	UG	Valor (R\$)	Empresa emissora da NF
20/5/2005		900.624	200.382	5.601,92	Coral – Const., Cons. e Serviços Ltda
1/12/2005	718.104	901.443	200.382	7.513,17	Percol Perfurações de Poços
Total				13.115,09	

9.9. aplicar aos Srs. Ivanhoé Martins Fernandes (CPF 297.530.907-49), José Domingos Soares (CPF 142.796.144-15), José Targino Sobrinho da Cruz (CPF 201.368.462-20), Francisco Canindé



Fernandes de Macedo (CPF 209.988.051-49), José Edson Rodrigues de Souza (CPF 046.811.003-82), André Pereira da Silva (CPF 476.012.132-34), Anderson Rogério Pereira da Silva (CPF 638.210.522-87) e Raimundo Soares da Silva (CPF 031.574.662-91) e da Sra. Patrícia Pereira da Silva (CPF 564.595.562-53), individualmente, a multa prevista nos arts. 57 da Lei 8.443/1992 e 267 do Regimento Interno do TCU, nos valores a seguir especificados, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar do recebimento das notificações, para comprovarem perante o Tribunal, consoante disposto no art. 214, III, alínea “a”, do Regimento Interno desta Corte de Contas, o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data deste acórdão até as datas dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor:

Responsável	Valor da multa (em R\$)
Ivanhoé Martins Fernandes	34.000,00
José Domingos Soares	24.000,00
José Targino Sobrinho da Cruz	5.000,00
Francisco Canindé Fernandes de Macedo	34.000,00
José Edson Rodrigues de Souza	3.000,00
André Pereira da Silva	30.000,00
Anderson Rogério Pereira da Silva	30.000,00
Raimundo Soares da Silva	30.000,00
Patrícia Pereira da Silva	30.000,00

9.10. em conformidade com o disposto nos arts. 46 da Lei 8.443/1992 e 271 do Regimento Interno do TCU, declarar inidôneas, por dois anos, para participarem de licitação na administração pública federal, as empresas Granito Construtora Ltda. (CNPJ 01.736.195/0001-03), A. Rogério P. da Silva (CNPJ 03.738.782/0001-59), Cotrar Comércio Transportes Ltda. (CNPJ 05.472.832/0001-24), Liomar Guimarães Azevedo (CNPJ 34.581.850/0001-42), Coral – Construção, Conservação e Serviços Ltda. (CNPJ 00.996.968/0001-10) e Percol Perfurações de Poços (CNPJ 07.230.175/0001-34);

9.11. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não sejam atendidas as notificações;

9.12. autorizar, caso seja solicitado, o pagamento das dívidas em até 36 parcelas mensais e consecutivas, nos termos dos arts. 26 da Lei 8.443/1992 e 217 do Regimento Interno do TCU, fixando o prazo de quinze dias, a contar do recebimento das notificações, para comprovarem perante o Tribunal o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovarem o recolhimento das demais parcelas, devendo incidir sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, na forma prevista na legislação em vigor;

9.13. alertar o responsável que requerer o parcelamento de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal;

9.14. dar ciência deste acórdão ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado do Amazonas, nos termos dos arts. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992 e 209, § 7º, do Regimento Interno do TCU, para a adoção das medidas que entender cabíveis; e

9.15. encaminhar cópia deste acórdão, bem como do relatório e do voto que o fundamentaram, para a 4ª Vara Federal da Seção Judiciária no Estado do Amazonas, fazendo menção ao processo 2006.32.00.000083-1, que tramita naquela unidade judiciária.

HISTÓRICO

2. Trata-se de tomada de contas especial instaurada para apurar as responsabilidades identificadas no TC 019.760/2008-7, que cuida da tomada de contas anual da Superintendência Regional da Polícia Federal no Amazonas (SR/DPF/AM), referente ao exercício de 2005.

2.1. Nos autos do TC 011.154/2005-6 foram encontradas irregularidades cometidas no âmbito da SR/DPF/AM, apuradas em fiscalização oriunda de representação formulada pelo Ministério Público Federal, no que diz respeito a atos de licitação e contratos, com reflexos exercícios de 2001 a 2005.



2.2. Além disso, foi identificada a existência dos inquéritos policiais (IPL) 748/2005, 128/2007, 129/2007, 130/2007 e 263/2007, cujo resultado também poderia impactar no julgamento das contas dos responsáveis da SR/DPF/AM referentes aos exercícios de 2001 a 2005.

2.3. A formação destes autos foi determinada em despacho do Ministro Benjamin Zymler (peça 1) em razão do elevado número de ocorrências e responsáveis apurado no TC 019.760/2008-7, no qual foram identificadas quarenta cadeias de responsabilidade solidária para efeito de citação de responsáveis, além de seis destinatários de audiências (num total de 25 pessoas físicas) e 37 empresas que receberam oitiva.

2.4. O relator definiu a constituição de dez processos apartados de tomada de contas especial, dentre os quais foram divididas as quarenta cadeias de responsabilidade. Para estes autos foram selecionadas as cadeias de responsabilização 10, 11, 12 e 13, se definindo, ainda, que devem ser aproveitadas as comunicações processuais já praticadas, bem como suas respectivas respostas.

2.5. Essas cadeias de responsabilização dizem respeito ao pagamento de serviços e compras não efetivados (item 11 da instrução preliminar de peça 2) e, no que importa ao deslinde da questão apresentada, trazida no recurso que ora se instrui, a responsabilização decorreu do atesto fraudulento acerca do recebimento bens e serviços descritos em notas fiscais, ou seja, sem que se tenha havido a respectiva entrega de bens ou prestação de serviços, eis que os documentos fiscais eram frios.

2.6. A participação do recorrente na fraude tratada nos presente autos foi assim descrita no Inquérito Policial 748/2005 (peças 3 e 4):

Feitas, assim, essas considerações, merece comentários, ainda, o fato de que as referidas notas fiscais ideologicamente falsas e/ou "frias" emitidas e pagas pela SR/DPF/AM, foram atestadas para dar a aparência de legalidade, como se os serviços tivessem sido feitos e as mercadorias entregues, numa demonstração clara da prática do crime de falsidade ideológica, pelas pessoas dos servidores, ADM IVANHOÉ MARTINS FERNANDES, ADM GRACIETE LIMEIRA RIBEIRO, ADM JOSE EDSON RODRIGUES DE SOUZA, ADM ALINE DO NASCIMENTO SILVA, ADM JOSÉ DOMINGOS SOARES, ADM INALDO TSUYOSHI FARIAS NISHIKI, além do Agente de Polícia Federal ALOIZIO PAES DE LIMA e o funcionário terceirizado PAULO MILTON FERREIRA DA SILVA, identificados que foram através do Laudo Pericial constante do Apenso XCI. Na versão destas pessoas tais atos eram cometidos porque faziam parte de uma equipe e procuravam atender o que era pedido por seus chefes e colegas, sendo certo que não conferiam o material ou serviço prestado, bem como no que alude aos nomes das empresas que haviam emitido as notas.

2.7. Dessa forma, o recorrente foi devidamente citado por este Tribunal (peça 21) e, apesar de a comunicação processual ter sido entregue em seu endereço (peça 22), o recorrente não apresentou alegações de defesa, sendo considerado revel.

2.8. Assim, e não havendo nos autos elementos, ainda que trazidos por outros devedores solidários que lhe aproveitassem, foi prolatado o acórdão recorrido em sintonia com a proposta de encaminhamento da Unidade Técnica (peça 66), ratificada, em relação ao recorrente, pelo D. Representante do *Parquet* especializado (peça 68).

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

3. Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade (peça 160), ratificado à peça 164 pelo relator, Exmo. Ministro Walton Alencar Rodrigues, que concluiu pelo conhecimento do recurso, eis que preenchidos os requisitos processuais aplicáveis à espécie, suspendendo-se os efeitos dos itens 9.8, 9.9 e 9.11 do Acórdão 2231/2019-TCU-Plenário, estendendo-os aos demais devedores solidários.

EXAME TÉCNICO

4. Delimitação do recurso.

4.1. Constitui objeto do recurso examinar as seguintes questões:

- a) se o atesto das notas fiscais poderia ser negado pelo recorrente;
- b) se as condições pessoais do recorrente possibilitam a alteração do acórdão recorrido.

5. Atesto das notas fiscais.

5.1. O recorrente alega que não tinha conhecimento de que o fato de atestar as notas fiscais acarretaria a prática de ato irregular ou de crime e que o fez em obediência a ordens de seus superiores hierárquicos e sem ter sido alertado da irregularidade pelos órgãos de controle, eis que sempre zelou, nos vinte anos de serviço público federal, por boa conduta de acordo com as normas legais aplicáveis.

5.2. Afirma que não praticou nenhum ato doloso ou que tivessem por meta a dilapidação do patrimônio público, mas que, em razão de sua “humilde função” de agente de portaria não lhe permitia questionar quaisquer determinações dos gestores da Superintendência do Departamento de Polícia Federal onde era lotado.

Análise

5.3. Não assiste razão ao recorrente. Principalmente para que suas funções fossem pautadas pela boa conduta e pelo atendimento às normas legais é que o recorrente deveria assegurar que os bens e serviços descritos nas notas fiscais por ele atestadas tivessem sido entregues ou prestados à Superintendência do Departamento de Polícia Federal no Estado do Amazonas, o que não observou o recorrente, eis que não observadas as normas previstas na Lei 4.320/1964, parcialmente reproduzidas no Decreto 93.872/1986, que assim disciplina a liquidação da despesa:

Art. 62. O pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação.

Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

§ 1º Essa verificação tem por fim apurar:

I - a origem e o objeto do que se deve pagar;

II - a importância exata a pagar;

III - a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.

§ 2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base:

I - o contrato, ajuste ou acórdão respectivo;

II - a nota de empenho;

III - os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço.

5.4. Dessa forma e obrando com extrema negligência, o recorrente prestou informação falsa que contribuiu com o dano causado ao erário, pois o ato por ele praticado faz parte da cadeia de atos necessários para o pagamento da despesa.

5.5. Ademais, importa salientar que, também por imposição legal, cujo atendimento afirma o recorrente ter pautado sua conduta durante os anos de serviço prestado à União Federal, consta do Estatuto do Servidor Público Federal, art. 116, inciso IV, da Lei 8.112/1990, ser dever do servidor cumprir as ordens superiores, exceto quando manifestamente ilegais.

5.6. Argumentos semelhantes já foram enfrentados diversas vezes por esta Corte, sendo sua jurisprudência uníssona em rejeitá-los. A título de exemplo, cita-se o que restou decidido no Acórdão 856/2016-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Augusto Nardes, *ipsis litteris*:

8. Na mesma linha, são diversos os precedentes desta Casa no sentido de que "a obediência hierárquica não exclui a culpabilidade quando se trata de ordem manifestamente ilegal". (v.g. Acórdão 2511/2012-TCU-Plenário e Acórdão 488/2010-TCU-Plenário) .

6. Condições pessoais do recorrente.

6.1. Afirma o recorrente que busca, ao longo de vinte anos, finalizar a construção de sua casa, que seus rendimentos como aposentado são parcos, que paga diversos empréstimos e que tem filho menor e estudante, tendo de arcar com a aquisição de material escolar caro, trazendo contracheques, extratos bancários e fichas financeiras para comprovar não ter condições de arcar com os valores do débito imputado e da multa aplicada por este Tribunal.

Análise

6.2. Novamente o recorrente não traz argumentos aptos a alterar o acórdão vergastado. Ocorre que sua responsabilidade de arcar com o dano ao erário que contribuiu a causar não tem qualquer relação com sua capacidade econômica ou financeira. Havida a responsabilidade pelo dano, devidamente comprovado nos presentes autos, surge o dever de repará-lo nos termos da jurisprudência desta Corte (Acórdão 670/2017-TCU-2ª Câmara, Acórdão 2442/2019-TCU-Pleário e Acórdão 2294/2014-TCU-Plenário).

6.3. Em relação à multa, também não há qualquer amparo legal para que seja arbitrada ou reduzida levando-se em consideração a capacidade econômico-financeira do agente responsável.

6.4. Nos dois casos também a jurisprudência desta Corte é clara e uníssona em rejeitar tais argumentos, conforme bem sintetizado no voto proferido pelo Ministro Vital do Rêgo no voto que fundamenta o Acórdão 1137/2019-TCU-1ª Câmara, quando assim se pronunciou o D. Relator:

No âmbito do TCU, a dosimetria da pena tem como balizadores o nível de gravidade dos ilícitos apurados, com a valoração das circunstâncias fáticas e jurídicas envolvidas, e a isonomia de tratamento com casos análogos. O Tribunal não realiza dosimetria objetiva da multa, comum à aplicação de normas do Direito Penal, e não há rol de agravantes e atenuantes legalmente reconhecido. A aplicação da sanção guarda relação com a materialidade dos fatos e a culpabilidade do responsável, não com sua capacidade financeira em quitar a dívida.

6.5. Entretanto, e faz prova os documentos trazidos junto às razões recursais (peças 156-159), levando-se em consideração os valores dos proventos de aposentadoria recebidos da União Federal, a constatação da baixa capacidade econômica do recorrente permite ao Tribunal, caso requerido pelo recorrente em simples petição, o parcelamento da dívida em mais de 36 parcelas mensais, conforme precedentes deste Tribunal (Acórdão 2395/2017-TCU-1ª Câmara, relator Ministro Benjamin Zymler; Acórdão 4611/2021-TCU-2ª Câmara, relator Ministro Raimundo Carreiro).

CONCLUSÃO

7. Da análise anterior, conclui-se que:

- a) o atesto das notas fiscais não só poderia, mas deveria ser negado pelo recorrente sem a necessária constatação de que os materiais e serviços tivessem sido efetivamente entregues à Administração Pública;
- b) as condições pessoais do recorrente não possibilitam a alteração do acórdão recorrido, mas permitem, excepcionalmente, e caso requerido, o pagamento da dívida em mais de 36 parcelas mensais.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

8. Ante o exposto, submete-se à consideração superior a presente análise do recurso de reconsideração interposto por José Domingos Soares contra o Acórdão 2231/2019-TCU-Plenário, propondo-se, com fundamento nos arts. 32, inciso I, e 33, da Lei 8.443/1992:

- a) conhecer do recurso e, no mérito, negar-lhe provimento;
- b) informar o recorrente que o pagamento da dívida poderá ser feito, excepcionalmente e mediante requerimento nos presentes autos, em mais de 36 parcelas mensais;
- c) comunicar o teor da decisão que vier a ser proferida ao recorrente e aos demais interessados.



TCU/Secretaria de Recursos/3ª Diretoria, em
13/9/2021.

(assinado eletronicamente)
Luiz Gustavo de Castro Abreu
Auditor Federal de Controle Externo
Matrícula 6524-2