

Proc. TC-028.786/2009-0
TOMADA DE CONTAS ESPECIAL

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator

Trata-se de tomada de contas especial em face da “apresentação de documentos inidôneos para comprovação dos recursos recebidos das prefeituras municipais em função dos contratos de interiorização”, no valor de R\$ 289.000,00, instaurada a partir de determinação contida no Acórdão 1.735/2009 – 2ª Câmara. Essa deliberação foi proferida nos autos do TC-016.089/2002-4, que cuida da prestação de contas relativa ao exercício de 2001 do então denominado Centro Federal de Educação Tecnológica do Pará – Cefet/PA.

Ante a profusão de irregularidades e de responsáveis apontados pelo controle interno e tendo em vista a complexidade do assunto – refletida no interregno entre os mais de seis anos havidos entre a autuação daquele processo e a conclusão do primeiro exame pela Secex/PA, consubstanciado em instrução de 448 folhas – o Tribunal decidiu que as citações lá propostas deveriam se dar em processos específicos.

É nesse contexto, pois, que deve ser compreendida esta tomada de contas especial, guardando-se em mente que constitui, com vista à racionalidade processual, desdobramento material da apuração iniciada nos autos do TC-016.089/2002-4 e das informações levantadas na instrução correspondente, perspectiva claramente consignada nos ofícios de citação, fls. 5/26, vol. principal.

Resulta dessa condição a circunstância de que os presentes autos se concentram na análise das alegações de defesas apresentadas pelos responsáveis, devendo a precisa delimitação das respectivas condutas e das irregularidades que lhes são imputadas ser buscada nos autos originários.

Sendo assim, localizei às fls. 743 a 747, vol. 2, do mencionado TC-016.089/2002-4, as considerações da unidade técnica que levaram à citação dos responsáveis.

A irregularidade ora em exame foi identificada a partir de exame procedido por equipe de auditoria da Controladoria Geral da União que “constatou diversas irregularidades na documentação fiscal constante da prestação de contas dos convênios para capacitação de professores firmados pelo Cefet/PA com as prefeituras de Parauapebas, Santarém, Tucuruí e Redenção”.

Conforme informação prestada pela Secretaria Municipal de Finanças de Belém-PA, as notas fiscais das despesas realizadas pelo Cefet/PA a título da execução do objeto do ajuste com os referidos municípios padeciam de indícios de falsificação, haja vista que muitas não eram autorizadas, provinham de empresas não cadastradas na referida secretaria ou a ela não foram declaradas.

A própria equipe de auditoria da CGU levantou indícios adicionais no mesmo sentido, havendo percebido notas fiscais de firmas diferentes com caligrafias semelhantes, com selo fiscal divergente e numeração rasurada, provenientes de empresas não cadastradas na Receita Federal ou com CNPJ pertencente a outra firma.

Além disso, os auditores da CGU visitaram várias dessas empresas e verificaram que, entre elas, havia quem: não atuava no ramo de atividade constante da nota; não contratara a gráfica que supostamente confeccionou as notas fiscais emitidas em seu nome; informou nunca ter prestado serviços ao Cefet/PA ou à Associação dos Professores da Escola Técnica Federal do Pará-Apeti (instituição que, em diversos casos, figurou como interveniente nos convênios/contratos celebrados pelo Cefet/PA com municípios); há muitos anos não tinha autorização para emitir notas fiscais; já se encontrava fechada há mais de três anos; ou não foi encontrada no endereço que consta da nota fiscal.

Essas considerações levaram a unidade técnica a propor e, posteriormente, a realizar a citação das pessoas relacionadas à fl. 746 do TC-016.089/2002-4, qualificando-as pelos cargos por elas ocupados, embora sem informar a ocasião em que foram exercidos, tampouco as datas das ocorrências imputadas, e sem dizer claramente os fundamentos de haverem sido consideradas responsáveis pelo ato ilícito.

As defesas apresentadas foram examinadas na peça 9 deste processo.

Sobre as alegações do Sr. **Sérgio Cabeça Braz**, ex-Diretor Geral, a instrução diz que não foram apresentados argumentos específicos quanto à imputação feita na presente TCE, mas apenas de caráter genérico e idênticos aos já examinados em outros processos de TCE instaurados em cumprimento ao Acórdão 735/2009 – 2ª Câmara. Afastando-os, a unidade técnica se dedica, na sequência, a “examinar os fundamentos da responsabilidade da autoridade máxima da autarquia”, havendo os encontrado em uma “atuação omissiva, uma vez que, na condição de ordenador de despesas do Cefet/PA, deixou de adotar as providências com vistas à fiscalização rigorosa da regularidade da aplicação dos recursos recebidos pelo Cefet/PA em decorrência de serviços contratuais prestados pela P. M. de Tucuruí/PA”.

Para a unidade técnica, mesmo ante o fato de que a aplicação dos recursos fora delegada à Apeti, “ao Cefet/PA incumbia fiscalizar a regularidade da aplicação, atividade que compreende a avaliação da idoneidade da documentação integrante da prestação de contas”. Consigna, ainda, que o acordo de cooperação técnica mediante o qual foi feita tal delegação não encontra suporte normativo, “uma vez que constitui uma forma de contrato de prestação de serviços de intermediação entre o Cefet/PA e a referida municipalidade”, ponderando, adicionalmente, que os fins sociais da Apeti são estranhos ao objeto do referido acordo.

Por fim, acrescentando que a atuação do responsável se deu em um contexto de caos administrativo, dentro de uma gestão marcada por numerosas fraudes, o auditor da Secex/PA conclui que as alegações de defesa do ex-diretor geral não descaracterizam as irregularidades e tampouco afastam sua responsabilidade pelo dano aos cofres públicos.

Quanto às defesas apresentadas pelas Sras. **Maria Francisca Tereza Martins de Souza**, ex-diretora administrativa, e **Maria Rita Vasconcelos da Cruz Quaresma**, ex-chefe do Departamento de Administração, a instrução demonstra a semelhança com os argumentos do ex-diretor geral e lhes opõe a mesma análise, atribuindo também a elas “atuação, no mínimo, omissiva, quanto ao cumprimento da obrigação de fiscalizar a regularidade da aplicação dos recursos recebidos pelo Cefet/PA pela prestação dos serviços do contrato firmado com a P. M. de Tucuruí/PA”.

No que diz respeito aos argumentos da Sra. **Maria Auxiliadora Souza dos Anjos**, servidora encarregada da execução do SIAFI – Sistema Integrado de Administração Financeira, a unidade técnica acolheu a alegação de que não cabe responsabilidade alguma a ela, porquanto os pagamentos questionados foram feitos à margem do referido sistema.

As alegações de defesa do Sr. **Wilson Tavares Von Paumgarten**, ex-Coordenador de Planejamento, também foram acolhidas pela instrução. Considerando que “o fundamento da imputação de dano ao erário diz respeito à ausência de comprovação da aplicação dos recursos do

contrato firmado com a P. M. de Tucuruí”, o auditor entendeu que “somente é possível apontar responsabilidade daqueles agentes que geriram recursos ou estavam obrigados a prestar contas do referido contrato”. E concluiu, tendo em vista a atuação do defendente como substituto eventual do ordenador de despesa, que “sua responsabilização demandaria comprovação de que praticou atos de gestão dos recursos em questão ou que aprovou a respectiva prestação de contas”. A avaliação contida na instrução, quanto a esse ponto, indica não haver elementos probatórios nos autos, de onde decorreu o reconhecimento de que “não há fundamentos fáticos para imputar responsabilidade ao Sr. Wilson Tavares Paumgarten nesta TCE”.

Sobre a defesa do Sr. **Carlos de Souza Arcanjo**, destaco, conforme consta da instrução, o argumento segundo o qual a Apeti, por ele presidida à época dos fatos ora inquinados, nunca teve ingerência em assuntos financeiros do Cefet/PA, haja vista que os valores mencionados no presente processo eram “manipulados pela Diretora de Convênios, professora Maria Olinda Dias de Lucena”. Ele também alegou que inexistiu, nestes autos ou em quaisquer outros, prova válida de que a Apeti tenha recebido algum valor alusivo aos convênios firmados entre o Cefet/PA e as várias prefeituras do interior do Pará ou que tenha realizado pagamentos com os citados valores.

A Secex-PA rejeita a alegação objetando que “os documentos integrantes do processo TC-016.089/2002-4 comprovam que a Apeti figurava como interveniente nos contratos de prestação de serviços firmados com diversas prefeituras municipais, inclusive aquele firmado com a P. M. de Tucuruí/PA (doc. 48.206.299-2)”. A unidade técnica refuta também a alegação de que o responsável teria assinado a prestação de contas contendo notas inidôneas em obediência a comando do então diretor, porque, além de não haver elementos probatórios do fato nos autos, não existe obrigação de cumprimento de ordens que não se afigure legal. A proposta contida na instrução é, portanto, de não acatamento da defesa do Sr. Carlos de Souza Arcanjo.

As alegações da Sra. **Sônia de Fátima Rodrigues Santos**, ao contrário, são acolhidas pela Secex-PA, que concorda com o argumento segundo o qual o relatório de auditoria ou a Nota Técnica 08/2003 da CGU não demonstram qualquer vinculação entre sua atuação como pedagoga nos cursos promovidos pela P. M. de Tucuruí e as irregularidades praticadas com os valores pagos ao Cefet/PA.

Ainda sobre a Sra. Sônia de Fátima Rodrigues Santos, a instrução consigna que “não há elemento documental que comprove que a defendente tenha elaborado ou subscrito a prestação de contas ou que tenha sido responsável pela realização de pagamentos de despesas relacionados ao contrato em alusão”. E acrescenta, em seguida, que “não é possível afirmar com segurança que tenha recebido a prestação de contas dos recursos ou que a tenha aprovado”.

No que concerne à defesa da Sra. **Maria Olinda Dias de Lucena**, Diretora de Convênios da Apeti, considero merecer destaque o argumento segundo o qual não pode ser imputada à Apeti a responsabilidade pela inidoneidade dos documentos fiscais gerados pelas prestadoras dos serviços, que foram feitos e pagos, mas à própria empresa contribuinte. A defendente questiona como poderia a Apeti, mera tomadora de serviço – e não órgão de fiscalização –, saber que as notas fiscais das empresas Blukraf e Gráfica São Paulo não foram declaradas à Sefin.

Outro questionamento importante da recorrente diz respeito ao fato de que estariam sendo imputados valores em duplicidade, pois fora responsabilizada, sob a alegação de desvio de recursos, pelo valor total captado pelo Cefet/PA junto aos municípios e, sob a alegação de despesas cobertas por notas inidôneas, pelo valor ora questionado, de R\$ 289.000,00.

A instrução admite que “a apresentação de documentos inidôneos não é apta, por si só, a configurar desvio de recursos públicos oriundos de convênios ou contratos”. E acrescenta, em seguida, que a “utilização de notas forjadas, calçadas ou sem autorização do fisco constituem ilícitos tributários de responsabilidade, em princípio, das empresas emitentes”.

A unidade técnica pondera, por outro lado, que o uso dessas notas em prestações de contas constitui “indício de que os serviços ou produtos neles descritos não foram prestados ou fornecidos”. Entende, assim, que o juízo acerca da regularidade da despesa deve ser formado a partir da natureza da inidoneidade e com atenção também à documentação contábil respectiva (extratos bancários, notas de empenho, ordens bancárias e cheques). Destaca, então, dois tipos de ilícitos revelados nas notas fiscais: o primeiro estaria ligado à validade em si dos documentos - imputáveis, com efeito, às empresas emitentes – e o segundo consistiria em evidências de fraude, tais como adulteração, falsificação e clonagem de documentos, que não se limitariam a infração tributária, indicando conluio entre agentes públicos e privados para simular comprovação de despesas realizadas com recursos públicos.

O auditor discorre, ainda, sobre evidências que geram dúvidas quanto à existência de nexo de causalidade entre os recursos recebidos pela Apeti e as despesas lançadas na prestação de contas. Lembra, nesse sentido, que “a CGU levantou provas de que os responsáveis pela gestão dos recursos do contrato em tela procederam à falsificação de extratos da respectiva movimentação bancária, conforme relatado no item 6 da Nota Técnica 08/2003 – CGU/PA (doc. 48.205.859-9)”. E acrescenta que “restou amplamente demonstrado no TC-016.089/2002-4 que os dirigentes da Apeti, à época dos fatos, utilizavam o expediente de transferir recursos recebidos do Cefet/PA para contas de diversas empresas e para contas bancárias de servidores da autarquia, violando os princípios contábeis e as normas de Direito Financeiro aplicáveis (doc. 48.206.223-7)”.

Não concordo com a proposta da unidade técnica, contra a qual se erguem, a meu ver, dois obstáculos principais.

O primeiro é a ausência de jurisdição do TCU para impor débito relativamente às despesas ora em exame. Os recursos utilizados pelo Cefet/PA não eram federais, mas municipais. A constatação da CGU que motivou a oitiva dos responsáveis, item 7 da Nota Técnica 08/2003, diz textualmente que a documentação fiscal suspeita foi encontrada na “prestação de contas de convênios para capacitação de professores firmados pelo Cefet/PA com as prefeituras de Parauapebas, Santarém, Tucuruí e Redenção”. Os mesmos termos foram repetidos na instrução que antecedeu à citação dos responsáveis, fls. 743 do TC-016.089/2002-4. Vale notar que o fato de os recursos geridos pelo Cefet/PA serem municipais é o que explica a existência da obrigação de apresentar as prestações de contas onde foram encontradas as notas fiscais supostamente fraudadas. Tratando-se, portanto, de recursos auferidos mediante convênios com municípios, os dirigentes do Cefet/PA, embora sejam servidores federais, estavam, no caso, gerindo recursos municipais, o que afasta a jurisdição do TCU, ao menos no que diz respeito à condenação em débito.

A instrução posterior à citação, havida já nestes autos, ao buscar fundamento para a condenação dos responsáveis, faz referência, é verdade, à não adoção de “providências com vistas à fiscalização rigorosa da regularidade da aplicação dos recursos recebidos pelo Cefet/PA em decorrência de serviços contratuais prestados pela [penso que a instrução quis dizer ‘para a’] P. M. Tucuruí”.

No entanto, essa suposta natureza contratual da receita, ao tempo em que contraria os termos da constatação da CGU, não se encontra amparada por prova documental. Mesmo que houvesse documento formalmente designado por contrato, em relação a todos os municípios, ainda assim sua natureza jurídica seria questionável. Não me parece que a atividade de prestar serviços seja papel coerente com os objetivos legais do Cefet/PA, pois isso implicaria por a instituição pública de ensino em polo de interesse oposto ao do município no negócio jurídico que se destina ao desenvolvimento da educação. Ambas guardavam, na verdade, interesses concorrentes, representando o ajuste por elas celebrado a soma de esforços para a consecução de objetivo comum, donde não pode haver dúvidas sobre a natureza convencional da relação.

Ademais, as despesas impugnadas nesta tomada de contas especial dizem respeito a diversas notas fiscais, as quais foram identificadas, na auditoria, com a execução de convênios com quatro municípios, não apenas o de Tucuruí/PA.

Os autos não estão instruídos com documentos que permitam sanar completamente a dúvida. Não há cópia das notas fiscais, das prestações de contas ou dos instrumentos utilizados para que o Cefet/PA e os municípios acima citados firmassem suas obrigações recíprocas. Há, na peça 7, cópias de termos aditivos, de rerratificação e de interveniência que fazem referência ao “contrato administrativo” firmado entre o Cefet/PA e o município de Tucuruí. Mas há, também, na peça 8, cópia de termo de rerratificação de convênio firmado entre os mesmos entes. Quanto aos demais municípios, o que se tem é apenas o relato da CGU sobre recursos oriundos de “convênios” e que obrigavam a apresentação de “prestação de contas”, fato que, a meu ver, afirma e reafirma sua natureza convenial e a jurisdição do órgão de controle externo local, não do TCU.

Considero, portanto, que não está adequadamente firmada a jurisdição do TCU sobre os recursos em questão, não sendo possível a condenação em débito proposta pela unidade técnica.

Cumpre, por oportuno, observar que o processo carece de melhor informação documental. Podem-se mencionar algumas situações que ilustram essa deficiência. Cito, por exemplo, a conclusão da unidade técnica quanto à responsabilidade do Sr. Von Paumgarten, que pode estar comprometida pelo fato de que, erroneamente, a análise ficou restrita ao contrato firmado com o município de Tucuruí, quando, na verdade, a CGU impugnou, consoante item 17.3, fl. 743, TC-016.089/2002-4, documentos fiscais oriundos de ajustes celebrados também com os municípios de Parauapebas, Santarém e Redenção. A instrução, embora identifique as notas fiscais impugnadas, não distingue em qual contrato insere-se a respectiva despesa, tampouco a data em que esta ocorreu.

A responsabilização de todos os gestores, de maneira geral, parece ter levado em conta apenas a relação do Cefet/PA com o Município de Tucuruí, mas não há nada mencionando que as notas fiscais impugnadas são apenas dos serviços prestados a esse ente.

Quanto ao Sr. Carlos de Souza Arcaño e à Sra. Maria Olinda Dias de Lucena, parece que teriam atuação direta nas despesas ora questionadas, mas não foram juntados os documentos comprobatórios, como os termos dos ajustes com os quatro municípios, as notas fiscais e as prestações de contas.

O segundo obstáculo à proposta da Secex/PA decorre do fato de que, caso fosse superada a objeção anterior, as condutas dos diversos responsáveis não foram adequadamente individualizadas. Mesmo ocupando funções diferentes, todos foram ouvidos pelo mesmo ato, consoante revelam os respectivos ofícios de citação, fls. 5 a 26, vol. principal.

Nesse mesmo sentido, de generalização das condutas, caminhou também a instrução dos argumentos de defesa, que soma o caos administrativo então verificado no Cefet/PA aos indícios ora verificados para sustentar a condenação de alguns responsáveis. Mas essa circunstância opera em favor, e não contra, quem depende da ordem administrativa para exercer atos de fiscalização, exceto quanto àqueles que possam ser responsabilizados pela desordem. Sobre isso, não há maior esclarecimentos nos autos, os quais se limitam, essencialmente, a mencionar a existência de discussão da matéria em outros processos, vários dos quais ainda pendentes de julgamento.

Lembro, a propósito das dificuldades ensejadas ao deslinde do feito pela ausência de individualização das condutas, da advertência do Ministro Relator do TC-001.842/2009-2, acolhida pelo TCU mediante o Acórdão 3004/2012 - Primeira Câmara:

A audiência foi efetivada sem especificar as ações próprias atribuíveis a cada autoridade. Questionamentos de igual teor foram submetidos ao Ministro de Estado, ao Coordenador Geral de Promoção de Eventos, ao Responsável pelo Marketing Nacional, à Coordenadora do MTur, ao Gestor Financeiro, ao Consultor Jurídico e à Subsecretária de Planejamento, Orçamento e Administração (fls. 197/207, v.p.).



Por óbvio, pela segregação das funções, cada autoridade teria de ser ouvida e responder pelos atos de competências do seu setor.

No que diz respeito, por exemplo, à imputação feita às Sras. Maria Francisca Tereza Martins de Souza, ex-diretora administrativa, e Maria Rita Vasconcelos da Cruz Quaresma, ex-chefe do Departamento de Administração, menciona-se “a obrigação de fiscalizar a regularidade da aplicação dos recursos recebidos pelo Cefet/PA pela prestação dos serviços do contrato firmado com a P. M. de Tucuruí/PA”. Mas essa obrigação não foi demonstrada, quer pelo envolvimento direto nos atos a elas atribuídos, quer por dedução das atribuições de seus cargos. Convém ressaltar, por sinal, que a despesa realizada com os recursos transferidos pelos municípios à Apeti não obedecia ao rito formal das demais despesas do Cefet/PA, sujeitas ao orçamento da instituição e respectivos empenhos, de onde não se pode dizer que a estrutura formal de distribuição de responsabilidades serviria para inferir alguma conduta omissiva no caso vertente.

Por que não seria aplicável ao caso dessas duas gestoras o raciocínio empregado pela unidade técnica logo adiante para o Sr. Von Paumgarten? Se a receita da referida prestação de serviço seguiu rito anômalo, por que esperar que a despesa correspondente respeitasse trâmite acessível aos responsáveis ordinários? Os cargos por eles ocupados impõem deveres e responsabilidade porque concede, ao mesmo tempo, prerrogativas formais. Mas, se a despesa ora criticada foi realizada de maneira informal, como saber se tais responsáveis tinham, mesmo se quisessem, meios de intervir no processo? A meu ver, somente se pode pensar em responsabilização por condutas comissivas, uma vez que a informalidade visava exatamente fugir aos controles ordinários, o que impede a responsabilização de gestores em atenção meramente à função desempenhada.

Ante o exposto, este representante do Ministério Público junto ao TCU, manifesta-se em desacordo com a proposta da unidade técnica, por entender que o presente processo deva ser arquivado sem julgamento de mérito ante a ausência de competência para julgar a matéria, à luz do art. 71, inciso II, da Constituição Federal.

Adicionalmente, caso o Tribunal tenha entendimento diverso e firme sua competência ante as despesas ora questionadas, proponho que os autos sejam restituídos à unidade técnica com o objetivo de que seja complementada sua instrução para o esclarecimento das seguintes questões: identificação das notas fiscais impugnadas com os respectivos convênios/contratos firmados com os municípios de Parauapebas, Santarém, Tucuruí e Redenção, juntando-se cópias de todos os documentos; individualização das condutas de todos os responsáveis ouvidos neste processo, evidenciando, no caso de omissão, a origem da obrigação supostamente descumprida, bem como identificando o momento em que foi consumada; e eventual sobreposição da condenação que se pretende imputar à Sra. Maria Olinda Dias de Lucena nestes autos e em alguma outra TCE na qual se esteja imputando o valor total dos recursos relativos aos convênios/contratos acima aludidos.

Ministério Público, em 19/06/2012.

(Assinado eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral