

Proc. TC-012.710/2001-6 (juntado o TC-008.830/2000-0)
Recurso de Reconsideração (Tomada de Contas Especial)

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator

Trata-se de recursos de reconsideração interpostos pela empresa Xavier Engenharia Ltda. (peça 174), pela Sra. Margareth Rose Martins Bringel (peças 179-191) e pelos Srs. Antônio Alves de Gouveia (peça 177) e Flank Rafael Silva Santos (peça 279), em face do Acórdão 3.017/2011-Plenário (peça 75, p. 25-33), por meio do qual foi apreciado processo de tomada de contas especial oriundo da conversão de Relatório de Auditoria empreendido junto à Prefeitura Municipal de Vitorino Freire/MA (por força do Acórdão 246/2003-Plenário), tendo por escopo a verificação da aplicação dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério – Fundef, nos exercícios de 1998 a 2000.

A auditoria realizada pretendeu atender à determinação contida na Decisão 825/2000-Plenário, proferida no âmbito do TC 008.830/2000-0, juntado aos presentes autos, o qual tratou de Solicitação do Congresso Nacional objetivando a realização de fiscalização sobre a aplicação dos recursos do Fundef por aquela municipalidade.

A partir de análise documental, bem assim verificação *in loco*, a equipe de auditoria da Secex-MA constatou diversas irregularidades (34 no total), dentre as quais a ocorrência de notas fiscais inidôneas, indícios de montagem de processos licitatórios, aquisição de bens/serviços que não poderiam ser custeados com recursos do Fundef e transferência de recursos do Fundef de sua conta específica.

Citados, a Sra. Margareth Rose Martins Bringel e os Srs. Antônio Alves de Gouveia e Flank Rafael Silva Santos apresentaram suas alegações de defesa (peça 10, p. 15-52; peça 70, p. 34-50; e peça 72, p. 6-23), as quais não foram acolhidas pelo Tribunal. Em razão disso, tiveram suas contas julgadas irregulares, sendo condenados, solidariamente, ao ressarcimento dos débitos apurados, de acordo com sua responsabilidade.

A empresa Xavier Engenharia Ltda., por sua vez, apesar de ter requerido prorrogação do prazo para apresentação de sua defesa, não compareceu aos autos, evidenciando sua revelia. Foi, então, condenada solidariamente a outros responsáveis a restituir os valores indicados no subitem 9.4.10 do acórdão recorrido, além de ter declarada sua inidoneidade, pelo prazo de dois anos, nos termos do art. 46 da Lei 8.443/1992 (subitem 9.9 do acórdão recorrido).

Irresignados, os mencionados responsáveis compareceram aos autos, interpondo os recursos ora em apreciação. Os argumentos oferecidos foram analisados por meio da instrução que constitui a peça 318 destes autos, que concluiu por conterem os recursos para, no mérito, negar-lhes provimento. Afora isso, em face da notícia do falecimento da Sra. Margareth Rose Martins Bringel (peça 317), propôs a exclusão da aplicação das penas de multa e de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, em razão do caráter personalíssimo dessas penalidades.

Este Representante do Ministério Público junto ao TCU se manifesta parcialmente de acordo com a proposição da unidade especializada.

Entendo que os argumentos oferecidos pela Sra. Margareth Rose Martins Bringel e pelos Srs. Antônio Alves de Gouveia e Flank Rafael Silva Santos foram adequadamente analisados pela Serur e, à semelhança, julgo que não têm o condão de alterar o julgamento do Tribunal, mantendo-se o acórdão recorrido, em relação a esses responsáveis, nos seus exatos termos, à exceção das penas de multa e de inabilitação impostas à Sra. Margareth Rose, em razão do seu falecimento.

No entanto, no tocante à empresa Xavier Engenharia Ltda., são necessárias considerações adicionais.

Em seu recurso, a empresa Xavier Engenharia Ltda. alegou, basicamente, que:

- a) não construiu as edificações descritas nas notas fiscais, nem recebeu o montante correspondente, tendo sido os documentos emitidos de maneira fraudulenta;
- b) não emitiu as notas fiscais a ela atribuídas, não reconhecendo as caligrafias nelas apostas. As notas seriam falsas, tendo sido a empresa “vítima de um golpe, infelizmente prática reiterada nos municípios maranhenses”;
- c) os recibos acostados aos autos, que dariam efetiva quitação aos valores supostamente recebidos não foram assinados pelo responsável pela empresa, “numa demonstração *in conteste* da existência de falsificação grosseira”.

Ao analisar os esclarecimentos prestados, a Serur os rejeitou, consignando que:

- a) as propostas oferecidas pela empresa (peça 41, p. 10, e peça 42, p. 1, 27 e 47) teriam sido feitas em papel timbrado;
- b) todos os contratos decorrentes foram assinados com a indicação de todos os dados empresariais da recorrente (peça 41, p. 14-16, e peça 42, p. 5-7, 23-25 e 50-52);
- c) a conjugação desses apontamentos comprovaria, por presunção de veracidade, que a empresa é parte legítima para figurar nestes autos;
- d) não apresentou prova que corrobore sua alegação de que foi vítima de esquema fraudulento perpetrado por terceiros.

Entendo que, em razão das peculiaridades deste processo, o simples fato de as propostas terem sido feitas em papel timbrado e os correspondentes contratos contarem com a indicação dos dados da suposta contratada não se constituem em prova incontestável de que a empresa, efetivamente, prestou serviços à prefeitura e recebeu os valores tidos por irregulares. Antes, diversos elementos me levam a concluir em sentido contrário.

Como bem consignado pelo Relator *a quo*, Exmo. Ministro Marcos Bemquerer Costa, o extenso rol de irregularidades identificadas, aliado à documentação carreada aos autos pela equipe de auditoria, permitem concluir que, nos anos de 1998 e 1999, um verdadeiro esquema de desvio de verbas oriundas do Fundef foi montado naquela municipalidade (peça 75, p. 17).

A fraude se iniciava com a montagem de processos licitatórios — convites — simulados, com base em documentação completamente incapaz de dar suporte aos certames, e terminava com pagamentos efetuados a partir de notas fiscais inidôneas, que possuíam a mesma caligrafia, sendo, em muitos casos, emitidas em data anterior à Autorização de Impressão de Documentos Fiscais — AIDF.

Chamam atenção, em especial, os casos envolvendo as empresas Tracom, B.B.C Santana e Papelaria Imperial, cujas alegações de defesa foram analisadas, em detalhes, pela Secex-MA. Nesse sentido, reproduzo, abaixo, trecho do Relatório que fundamentou a decisão recorrida, o qual reproduziu a instrução daquela Secretaria (peça 74, p. 21-23 e 27-28):

3.2.4. Defesa apresentada pelo representante da empresa Tracom: o Sr. José Maria Tavares Costa afirma que a empresa foi constituída em 19/01/1996, e foram feitas algumas vendas no

mesmo ano, quando foi constatado que o contador tinha colocado os ramos de atividades incompatíveis com a sua solicitação, pois todos estavam relacionados ao ramo atacadista, o que aumentava em quase 80% a carga tributária da empresa. Continua aduzindo que, por esse motivo, paralisou as atividades da Tracom e constituiu uma nova empresa, que está funcionando até hoje no mesmo local (fls. 45/48 do Anexo 3), e que por falta de conhecimento e informações acerca de assuntos contábeis e fiscal, não foi dado baixa na empresa anterior junto aos respectivos órgãos competentes (Junta Comercial e Receitas Federal, Estadual e Municipal), ou seja, a Tracom ficou aberta apenas no papel, o que vem causando sérios transtornos, pois sempre tem que provar que não mandou confeccionar as notas fiscais apresentadas nas prestações de contas de município e, consequentemente, não houve emissão delas, tais como a Prefeitura Municipal de Pinheiro/MA, no qual já enviou ao TCU defesa referente ao TC-009.785/2010-8.

3.2.4. I. Em relação à Prefeitura Municipal de Pinheiro/MA, junta o Termo de Infração n. 2630000853-1, da Secretaria de Estado da Receita Estadual (fl. 43 do Anexo 3), referente às Notas Fiscais ns. 420, 448 e 412, apresentadas em prestação de contas pela referida municipalidade junto ao TCE/MA; tendo sido comprovado que elas não tinham sua confecção autorizada pelo órgão competente, originando processo de Execução Fiscal e inquérito na Delegacia Fazendária do Estado do Maranhão (fls. 49/51 do Anexo 3), quando foi provado que a Tracom somente tinha solicitado e o fisco autorizado a impressão de 5 (cinco) blocos de notas fiscais, de numeração 001 a 250 (fl. 42 do Anexo 3).

3.2.4.2. O representante legal da empresa alega que nunca teve nenhum tipo de transação comercial (vendas) com a Prefeitura Municipal de Vitorino Freire/MA e que nunca esteve no referido município, não tendo emitido as Notas Fiscais ns. 441, 976, 977, 998 e 736 e respectivos recibos, pois somente teve autorizada pelo fisco a emissão das notas fiscais ns. 001 a 250.

3.2.4.3. Análise: consta dos autos a emissão pela Tracom das Notas Fiscais ns. 441 e 736, no ano de 1998, e 976, 977 e 998, no exercício de 1999, no valor total de R\$ 110.391,00 (cento e dez mil, trezentos e noventa e um reais), sem selo e datadas posteriormente, com a mesma caligrafia de documentos fiscais emitidos por outras empresas; e a empresa foi considerada inidônea, com a informação da JUCEMA de sua constituição em 22/01/1996 e da Receita Estadual do cancelamento de sua inscrição. Os sistemas SINTEGRA e CNIJ informam que ela foi inabilitada em 10/09/2003 e baixada em 31/12/2008, por inaptidão, na forma do art. 54 da Lei n. 11.941/2009.

3.2.4.3.1. Tais informações conferem com as alegações de defesa de seu representante, no sentido de que a empresa foi utilizada pela municipalidade, pois nunca transacionou com a Prefeitura Municipal de Vitorino Freire/MA. Para comprovar, anexa o documento intitulado Autorização para Impressão de Documentos Fiscais (fl. 42 do Anexo 3), no qual a Secretaria da Economia do Estado do Maranhão autorizou para a Tracom, em 28/03/1996, a impressão de 5 (cinco) blocos de notas fiscais, de ns. 001 a 250 (AIOF n. 91.347-6); bem como as informações relativas a notas fiscais apresentadas pela Prefeitura Municipal de Pinheiro/MA ao TCE/MA, e não emitidas pela empresa, que estão sendo analisadas no TC-009.785/2010-8, em tramitação neste Tribunal. Acatam-se as alegações de defesa apresentadas.

(...)

3.2.6. Defesa apresentada pelo advogado da empresa B. B. C. Santana, representada por seu titular Renévaldo Betelan Correia Santana: o procurador do titular da empresa alega que tanto a firma como seu representante foram usados (...) como 'laranjas', para acobertar prática delitiva cometida pelos verdadeiros responsáveis pelos atos delinquentes contra o erário. Afirmou que o titular da B. B. C. Santana trabalhava na firma J. e X. Travassos (Visão Comércio e Representações) na função de estivador (carregador de caminhões) e serviços gerais, percebendo salário mínimo e que o proprietário da referida empresa, Sr. José Evaldo Xavier Travassos, aproveitando-se da sua condição de patrão, e, portanto, detentor de poder, e também da condição social e econômica e da baixa instrução e nível de escolaridade de seu empregado, praticamente o obrigou a constituir uma firma de representação e comércio, com o fim de participar de processos licitatórios, uma vez que a sua firma encontrava-se inadimplente perante o fisco, além de outras razões que a impossibilitavam de participar de licitações. Tal declaração

foi prestada em depoimento na Delegacia Especializada dos Crimes contra a Fazenda Pública Estadual da Secretaria de Estado da Segurança Cidadã do Estado do Maranhão - DECFP/MA (fls. 28/29 do Anexo 3).

3.2.6.1. Alega que o representante legal da J. e X. Travassos (Visão Comércio e Representações), ao ser interrogado pelo Delegado de Polícia Federal do 16º Distrito Civil da Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social do Estado do Ceará, por precatória (fls. 21/22 do Anexo 3), afirmou que o motivo de ter solicitado a abertura da empresa B. B. C. Santana ao seu empregado Benevaldo Betelan Correia Santana foi o fato de estar enfrentando dificuldades financeiras com crédito a receber de empresas compradoras, como também o fato de o referido empregado já ter experiência com licitação.

3.2.6.1.1. O depoimento da Sra. Francinete Pereira de Abreu, então Secretária da J. e X. Travassos (Visão Comércio e Representações), perante a autoridade policial da DECFP/MA (fls. 23/24 do Anexo 3), confirma sua assertiva, ao afirmar que a empresa B. B. C. Santana fora criada para participar de licitação, mas o Sr. Benevaldo Betelan Correia Santana continuaria desempenhando a mesma função, ou seja, carregador de caminhões.

3.2.6.1.2. Outra comprovação é o depoimento policial do Sr. Rozivaldo da Ascenção, contador a firma J. e X. Travassos (Visão Comércio e Representações), na DECFP/MA (fls. 25/27 do Anexo 3), que afirmou acreditar que o representante da empresa não lhe chamou para constituir tal firma primeiro porque quis fazer o procedimento de constituição de empresa à parte, uma vez que seria um serviço cujos honorários seriam pagos por fora e segundo, porque sabia que não iria aceitar fazer tal constituição, sabedor que a empresa B.B.C. Santana seria usada somente para participar de licitação, diante da impossibilidade da J. e X. Travassos (Visão Comércio e Representações) para tanto. Afirmou, ainda, que conheceu o Sr. Benevaldo Betelan Correia Santana em razão da necessidade de assinar documentos da empresa em seu escritório e sabe que ele é de origem humilde e trabalhava como carregador de mercadorias para o Sr. José Evaldo, portanto, sem condições de ser empresário.

3.2.6.1.3. Ao final, solicitou a exclusão da empresa deste processo, por não ter tido qualquer participação nas possíveis irregularidades cometidas e constantes dos autos.

3.2.6.2. Análise: a empresa B. B. C. Santana foi considerada inidônea, com informação do cancelamento de sua inscrição. Emitiu em 1999 notas fiscais com a mesma grafia de outras empresas, ns. 1855, 1860,897, no total de R\$ 58.202,60 (cinquenta e oito mil, duzentos e dois reais e sessenta centavos). Consulta atual ao SINTEGRA e ao CNPJ informa sua habilitação com restrição desde 10/2/2004, estando ativa.

3.2.6.2.1. Pelos depoimentos prestados junto a autoridades policiais, entende-se que a empresa, de fato, não transacionou com a Prefeitura Municipal de Vitorino Freire/MA, mas foi aberta apenas para acobertar fraudes a licitações promovidas pela municipalidade. Acatam-se as alegações de defesa apresentadas.

(...)

3.2.13. Defesa apresentada pelo advogado da Papelaria Imperial: o contratado da empresa alega que ela jamais vendeu ou participou de licitações no Município de Vitorino Freire/MA, e, portanto, não emitiu as Notas Fiscais ns. 52, 53, 54, 56, 57, 60 e 61 nem prestou qualquer serviço para o referido município ou suas escolas municipais, além de não reconhecer a caligrafia constante nos referidos documentos fiscais, tão pouco os recibos e a assinatura neles constantes.

3.2.13.1. Afirma que, como se observa pelo Requerimento de Firma Individual, a data de registro da empresa é 11/11/1999, sendo que as notas fiscais constantes da prestação de contas da municipalidade foram emitidas em sua maioria um mês após a criação da empresa, ou seja, em 27/12/1999, sendo impossível uma papelaria de bairro, como a referida empresa, emitir em menos de um mês de criação notas fiscais do segundo livro de notas. Diz que, para que isso fosse verdade, a empresa teria que ter emitido mais de 50 (cinquenta) notas fiscais em menos de um mês de funcionamento.

3.2.13.2. Alega que a fraude resta nítida e cristalina quando se compara as notas fiscais verdadeiras e devidamente emitidas para empresas e municípios completamente diferentes, com data de emissão e valores distintos, conforme quadro abaixo:

(...)

3.2.13.2.1. O advogado da empresa afirma, portanto, que as notas fiscais constantes da prestação de contas do Município de Vitorino Freire/MA são falsas, não tendo a empresa qualquer responsabilidade sobre a sua emissão, sendo vítima de um golpe.

3.2.13.2.2. Acrescenta que, visando resguardar seus direitos e comprovar a fraude, a representante legal da empresa procurou a Delegacia de Defraudações de São Luís/MA e registrou, em 13/08/2010, o Boletim de Ocorrência n. 1.047/2010 (n. 4 do Anexo 3) para apurar a responsabilidade da falsificação. Solicita, por fim, a exclusão da responsabilidade da empresa nestes autos.

3.2.13.3. Análise: a Papelaria Imperial emitiu notas fiscais com a mesma caligrafia de outras empresas, todas em 27/12/1999, sem selo (ns. 56, 60, 57, 53, 54, 52 e 61), no total de R\$ 13.041,00 (treze mil e quarenta e um reais). Em sua defesa, alega nunca ter transacionado com a Prefeitura Municipal de Vitorino Freire/MA, nem ter participado de licitação na municipalidade, afirmando desconhecer a caligrafia dos referidos documentos fiscais.

3.2.13.3.1. Para comprovar que não emitiu as notas fiscais apresentadas pela Prefeitura Municipal de Vitorino Freire/MA, e que, portanto, elas são falsas, apresenta cópia autenticada dos documentos fiscais de mesmo número emitidos pela empresa, em valores e destinatários diferentes, totalizando uma quantia inferior, R\$ 4.065,00 (quatro mil e sessenta e cinco reais), às fls. 5/11 do Anexo 3.

3.2.13.3.2. Alega, ainda, a impossibilidade da empresa de pequeno porte de emitir várias notas fiscais na mesma data (27/12/1999), logo após sua criação, em 11/11/1999, o que comprova com a apresentação de cópia das notas fiscais ns. 52, 53, 54, 56, 57, 60 e 61, respectivamente emitidas em 04/01/2001, 04/01/2001, 09/03/2001, 10/01/2001, 21/05/2001, 28/06/2001 e 16/01/2002.

3.2.13.3.3. Observa-se que o fato foi comunicado à autoridade policial e a empresa foi baixada em 22/05/2009, em razão da extinção por encerramento (liquidação voluntária). Diante da comprovação da utilização de notas fiscais falsas pela Prefeitura Municipal de Vitorino Freire/MA à época, sem participação da empresa, acatam-se suas alegações de defesa.

Afora esses casos, que demonstram claramente a utilização não autorizada de documentos de diversas empresas na consecução das fraudes, merece destaque também o da empresa Construar (representante legal – Sr. Francisco José Souza Coêlho), a respeito da qual, em meu parecer precedente, tecia as seguintes considerações:

Alegou o citado, o Sr. Francisco José Souza Coêlho, que desconheceria a referida empresa, bem assim que a assinatura constante da cópia do contrato da empresa não seria sua. De sorte a comprovar tal assertiva, minha Assessoria promoveu análise da documentação inserta às fls. 98/108, Anexo 14, que foi anexada aos autos pelo Sr. Ney dos Santos Resende. Dentre os documentos apresentados, consta cópia de declaração supostamente assinada pelos sócios da empresa (fls. 100, Volume 14), entre eles, o Sr. Francisco José. Promovendo-se perfunctória comparação entre a assinatura inserta no documento e as constantes da defesa e da Ocorrência 1082/2010 (fls. 62/63, Anexo 3), é possível verificar evidentes divergências na grafia. Por exemplo, o nome “Francisco” é grafado, tanto na defesa, quanto na ocorrência, separando-se a sílaba “Fran” do restante (“cisco”), enquanto que, no documento de fls. 100, Volume 14, as sílabas são grafadas sem separação. As letras “f” e “r”, também são grafadas de forma diferente, assim como há utilização da letra “m”, ao invés do “n”, para compor a sílaba “fran” no documento de fls. 100, Volume 14. Observa-se, ainda, que o Sr. Francisco José assina seu nome, tanto na defesa, quanto na ocorrência, de forma inclinada, em ascensão à direita, diversamente do que ocorre no documento de fls. 100, Volume 14. Portanto, há indicativos de que a assinatura do Sr. Francisco José teria sido efetivamente forjada.

Não é demais ressaltar que, as assinaturas apostas nos contratos supostamente celebrados entre a empresa Construar e a Prefeitura de Vitorino Freire/MA (fls. 65, 98 e 228, Volume 1) não são do Sr. Francisco José. Saliento que o contrato “celebrado” em 18/3/1998 (fls. 65) apresenta como signatário da empresa Construar a mesma pessoa que figura como testemunha

no documento de fls. 100, Volume 14. O segundo contrato, por sua vez, de 19/1/1998, não contém a assinatura da empresa contratada (fls. 98, Volume 1).

Tais constatações apontam, mais uma vez, para a ocorrência de fraude perpetrada pelos gestores do município e pela pertinência da aceitação das alegações de defesa oferecidas pelo Sr. Francisco José. Nesse sentido convém referenciar trecho do Relatório de Auditoria às fls. 12, Volume Principal, atinente ao exercício de 1998, o qual corrobora minha conclusão:

Em questionamentos junto à comunidade onde foram realizadas as obras, constatou-se que, em muitas delas a Prefeitura Municipal contratava mão de obra local, adquiria o material necessário aos serviços e os executava diretamente; posteriormente, objetivando formalizar e legalizar a execução dos serviços, contactava empresas de engenharia que apresentavam as respectivas notas fiscais (...).

Destaco que esse entendimento foi acolhido pelo Relator *a quo*, que também entendeu que o responsável por aquela firma “teve o nome e assinatura indevidamente utilizados no esquema fraudulento levado a efeito no Município de Vitorino Freire/MA”.

Analisando a documentação atinente às supostas propostas e contratos assinados pelo representante da Xavier Engenharia Ltda. (peça 41, p. 10 e 16; e peça 42, p. 1, 7, 25, 27, 47 e 51), em confronto com as assinaturas apostas na procuraçāo à peça 175 e no requerimento de vista à peça 70, p. 70, é possível verificar que as assinaturas não são compatíveis, à semelhança do ocorrido com a empresa Construar, chamando atenção a inicial da assinatura — cujos componentes não se cruzam nas assinaturas de peça 70, p. 70 e peça 175, diversamente do que ocorre nas propostas e contratos — e, notadamente, sua finalização, semelhante a um “Y” na peça 70, p. 70 e peça 175, e com vários desenhos diferentes nos demais documentos.

Não é demais ressaltar que constam dos autos algumas ordens de pagamento, que, supostamente, tiveram como beneficiária a empresa Xavier Engenharia Ltda. (vide peça 34, p. 10-11, e peça 35, p. 32-33), cujos correspondentes recibos, entretanto, não se encontram assinados.

Em razão de todo o exposto, entendo que existem claros indícios de que a recorrente tenha sido, de fato, envolvida no esquema fraudulento na qualidade de “vítima”.

Assim, dissidente, em parte, da proposta de encaminhamento alvitrada pela Serur, manifesto-me por:

- a) conhecer dos recursos interpostos;
- b) no mérito, negar provimento àqueles interpostos pela Sra. Margareth Rose Martins Bringel e pelos Srs. Antônio Alves de Gouveia e Flank Rafael Silva Santos, mantendo-se o acordão recorrido, em relação a esses responsáveis, nos seus exatos termos, à exceção das penas de multa e de inabilitação impostas à Sra. Margareth Rose, em razão do seu falecimento;
- c) dar provimento ao recurso oferecido pela Xavier Engenharia Ltda., afastando sua responsabilidade nos autos.

Ministério Público, em 15 de outubro de 2014.

Lucas Rocha Furtado
Subprocurador-Geral