

## VOTO

Como visto, trata-se de recursos de reconsideração interpostos pela empresa Xavier Engenharia Ltda. e pelos Srs. Margareth Rose Martins Bringel, Antônio Alves de Gouveia e Flank Rafael Silva Santos em face do Acórdão 3.017/2011-Plenário.

2. Mediante o referido acórdão, foi apreciada tomada de contas especial instaurada para apurar irregularidades na aplicação, pela Prefeitura Municipal de Vitorino Freire/MA, de recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério – Fundef nos exercícios de 1998 a 2000.

3. A partir de análise documental, bem como verificação *in loco*, a equipe de auditoria desta Corte constatou a ocorrência de indícios de montagem de processos licitatórios, notas fiscais inidôneas, aquisição de bens/serviços que não poderiam ser custeados com recursos do Fundef e transferência de recursos do Fundef de sua conta específica.

4. Consoante exposto no voto condutor da deliberação recorrida “a fraude iniciava-se 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, apresentadas, algumas por empresas inidôneas, e outras por firmas inexistentes.” (grifei)

5. Em sendo assim, juntamente com outros responsáveis, os ora recorrentes tiveram suas contas julgadas irregulares com fulcro no art. 16, inciso III, alíneas ‘c’ e ‘d’, da Lei 8.443/1992 nos seguintes termos:

– Sra. Margareth Rose Martins Bringel, então Secretária Municipal de Finanças e ordenadora de despesas dos recursos do Fundef: condenação em débito pela quantia original aproximada de R\$ 1.500.000,00, multa no valor de R\$ 100.000,00 (art. 57 da Lei 8.443/1992) e inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal pelo período de oito anos (art. 60 da Lei 8.443/1992);

– Sr. Antônio Alves de Gouveia, membro da comissão de licitação: condenação em débito pela quantia original aproximada de R\$ 1.200.000,00, multa no valor de R\$ 80.000,00 (art. 57 da Lei 8.443/1992) e inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal pelo período de cinco anos (art. 60 da Lei 8.443/1992);

– Flank Rafael Silva Santos, membro da comissão de licitação: condenação em débito pela quantia original aproximada de R\$ 280.000,00; multa no valor de R\$ 20.000,00 (art. 57 da Lei 8.443/1992) e inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal pelo período de cinco anos (art. 60 da Lei 8.443/1992);

– empresa Xavier Engenharia Ltda., emissora de propostas e notas fiscais inidôneas: condenação em débito pela quantia original aproximada de R\$ 490.000,00; multa no valor de R\$ 30.000,00 (art. 57 da Lei 8.443/1992) e declaração de inidoneidade para participar de licitação na Administração Pública Federal pelo período de dois anos (art. 46 da Lei 8.443/1992).

6. Por estarem presentes os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 32 e 33 da Lei 8.443/1992, entendo pertinente conhecer dos recursos e adentrar-lhes o mérito.

## II

7. Os Srs. Antônio Alves de Gouveia e Flank Rafael Silva Santos – membros da comissão de licitação – argumentam que as comissões de licitação eram fictícias e que, em virtude de coação hierárquica, assinaram documentos sem ter plena ciência de seus conteúdos.

8. Essa linha argumentativa, destaco, apenas demonstra que esses responsáveis contribuíram para a concretização das fraudes. Nesse sentido, menciono as seguintes ponderações constantes do voto condutor da deliberação recorrida:

*os próprios membros da CL (Srs. Flank Rafael Silva Santos, Heracílio de Sousa Alencar e Antônio Alves Gouveia) asseveraram que assinavam documentos constantes de processos licitatórios que já vinham montados, contendo, inclusive, as notas fiscais que eram utilizadas para conferir a aparência de legalidade a gastos que, em verdade, constituíam-se desvio de verbas.*

...

46. *Assim, considero plenamente evidenciada a responsabilização dos membros da CL na totalidade do débito pelo qual foram citados, eis que, ao participarem de processos licitatórios fraudulentos, que serviam apenas para dar ensejo a fraudes com recursos do Fundef, suas condutas revestiram-se ou de dolo, porque teriam agido com deliberada intenção de lesar o erário, ou, no mínimo, de culpa, na modalidade negligência, por não terem adotado medidas para por fim à série de irregularidades que terminaram por dar causa ao desvio de recursos de que ora se cuida.* (grifei)

9. São também pertinentes as seguintes ponderações efetuadas pela Secretaria de Recursos, as quais foram acatadas pelo Ministério Público junto ao TCU:

*d) é incontroverso o fato de que os recorrentes apuseram suas assinaturas nas diversas licitações em que foram constatadas irregularidades graves. No entanto, ao assim proceder deram aparência de legalidade a esses certames atraindo para si o vínculo, não só de solidariedade, mas de legitimidade para constar no rol de responsáveis destes autos;*

*e) outrossim, não importa se a condição deles era, ou não, de gestores dos recursos do Fundef, e que foram mal aplicados. Na condição de membros de comissão permanente de licitação no Município de Vitorino Freire/MA suas condutas contribuíam para que as fraudes com recursos do Fundef fossem perpetradas, consoante explicitado pelo relator da deliberação recorrida no item 46 de seu voto (peça 75, p. 19); e*

*f) por fim, também não se pode admitir o desconhecimento de condição de membro de CPL, pois ao assinar a documentação, eles passaram a deter todas as condições para confirmar, ou não, essa condição funcional. Em outras palavras, ao não adotarem as providências cabíveis para conhecer suas exatas situações jurídicas, não podem alegá-la para se eximirem de responsabilidades.* (grifei)

10. Assim, nos termos dos pareceres precedentes, cujos argumentos incorporo como razões de decidir, não cabe dar provimento aos recursos interpostos pelos Srs. Antônio Alves de Gouveia e Flank Rafael Silva Santos.

### III

11. A Sra. Margareth Rose Martins Bringel – então Secretária Municipal de Finanças e ordenadora de despesas dos recursos do Fundef –, por sua vez, em essência, argumenta que inexistente o vínculo entre os seus atos e as irregularidades verificadas.

12. A respeito, trago à colação as seguintes ponderações constantes do voto condutor do acórdão recorrido:

*Assim, parece-me pouco crível que os responsáveis, na condição de ex-Prefeito, Secretária de Finanças e membros da comissão de licitação não possuíssem pleno conhecimento do esquema de desvio de verbas. ...*

*Uma vez que notas fiscais inidôneas não são capazes de comprovar o crédito a que o credor faria jus, tem-se que o pagamento efetuado com base em tal documento é ilegal, permanecendo, portanto, não comprovada a aplicação da verba federal.*

*Não é cabível, como querem fazer crer os responsáveis, que a verificação acerca da idoneidade dos documentos utilizados para liquidar despesas suportadas com recursos públicos não era tarefa que lhes competia.*

...

*A partir dos elementos coligidos ao processo é possível inferir que várias empresas, algumas inclusive inexistentes, foram utilizadas, via emissão de notas fiscais falsas, para dar aparência de legalidade a diversos gastos irregulares.*

22. *Como exemplo de firmas inexistentes, cito a Construtora Neves Engenharia Ltda. e Equipe Comercial de Equipamentos e Consumo Ltda., cujos respectivos Cadastros Nacionais de Pessoas Jurídicas são inexistentes no sistema CNPJ da Receita Federal.*

23. *Como verificado pela equipe de auditoria, as notas fiscais de diversas firmas possuíam a mesma caligrafia, outras foram emitidas em data anterior à Autorização de Impressão de Documentos Fiscais – AIDF e, em alguns casos, sequer foi possível comprovar a existência da firma emitente. (grifei)*

13. Com efeito, as irregularidades eram de tal monta que afastaram a suposição de que ocorriam sem o conhecimento da então Secretária Municipal de Finanças e ordenadora de despesas dos recursos do Fundef. Mesmo que assim fosse, o que digo apenas por argumentar, a gestora era a responsável por garantir a regular aplicação dos recursos em questão, de forma que sua conduta seria caracterizada por omissão grave, justificando a condenação em débito e a imposição de penalidades, como ocorreu mediante a decisão impugnada.

14. Quanto as demais alegações da recorrente, referentes a cerceamento de defesa e violação dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, também entendo que não merecem prosperar. A uma, porque foram concedidas à responsável todas as possibilidades de defesa previstas em lei. A duas, porque as penas aplicadas e o débito apurado são compatíveis com as condutas verificadas.

15. Desta feita, acolho as manifestações da unidade técnica e do Ministério Público junto ao TCU no sentido de que o recurso interposto pela Sra. Margareth Rose Martins Bringel não merece ser provido.

16. Diante da notícia de falecimento da responsável, cabe afastar as penalidades a ela aplicadas, nos termos do artigo 3º, § 2º, da Resolução-TCU 178/2005 e do art. 5º, inciso XLV, da Constituição Federal, o qual estabelece que “nenhuma pena passará da pessoa do condenado.”

17. Em outro giro, observo que a recorrente busca esclarecer falhas que não foram a ela imputadas e tampouco foram consideradas quando da apreciação de sua conduta (despesas não identificadas, movimentações bancárias indevidas, falta de identificação da origem dos recursos, falta de registro próprio do Fundef na contabilidade da municipalidade, despesas efetuadas sem autorização, antecipação de pagamentos, fracionamento de despesas e ausência de licitação).

18. Desta feita, em razão da ausência de interesse recursal, não cabe analisar as alegações pertinentes a essas ocorrências.

#### IV

19. Já a participação de empresas nas fraudes foi evidenciada em razão da emissão de notas fiscais com as seguintes características: mesma caligrafia em notas fiscais de empresas distintas, falta de atesto e emissão em data anterior à Autorização para Impressão de Documentos Fiscais – AIDF.

20. Houve, entretanto, um grupo de empresas para as quais não restou demonstrado que tenham participado dos atos ilícitos, pois, consoante o voto condutor da deliberação recorrida, “os elementos contidos nos autos não permitem concluir que as próprias firmas tenham sido as emissoras das notas fiscais inidôneas.”

21. O Ministério Público junto ao TCU aponta que esse último entendimento aplica-se à empresa ora recorrente (Xavier Engenharia Ltda.):

*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 procuração 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”. (grifei)*

22. Com efeito, não há nos autos elementos suficientes para permitir a conclusão de que a empresa Xavier Engenharia Ltda. tenha participado do esquema fraudulento. Ou seja, há a possibilidade de que seu nome tenha sido indevidamente usado pelos fraudadores de certames licitatórios, de forma que, conforme acordo com o princípio da presunção de inocência, cabe dar provimento a seu recurso.

23. Diante do exposto, voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 26 de novembro de 2014.

BENJAMIN ZYMLER  
Relator