

**TC 004.784/2019-7**

**Natureza:** Representação

**Unidade Jurisdicionada:** Secretaria da Receita Federal do Brasil.

### PRONUNCIAMENTO DO RELATOR

1. Cuidam os autos de representação proposta pelo Subprocurador-Geral do Ministério Público de Contas (MP/TCU), Lucas Rocha Furtado, acerca de fatos ocorridos no âmbito da Secretaria da Receita Federal (SRF).
2. Na exordial, são apresentadas ocorrências que, se confirmadas e a depender da magnitude que tenham tomado, podem caracterizar, no entender do representante, a utilização de recursos humanos e materiais com desvio de finalidade, com inevitáveis repercussões no julgamento das contas da SRF.
3. Os fatos relatados à peça 2 podem ser resumidos da seguinte forma:
  - 3.1. um grupo de auditores (“Equipe Especial de Fraudes”, segundo noticiado) empreenderam suposta atividade sigilosa de fiscalização denominada “Análise de Interesse Fiscal”;
  - 3.2. aparentemente, as atividades que estariam sendo realizadas tangenciariam a área criminal e, nessa medida, extrapolariam a competência e as atribuições da Secretaria da Receita Federal, consoante declaração do próprio dirigente da entidade (“os auditores fiscais precisam se ater às questões tributárias”);
  - 3.3. eventualmente, a realização de atividades dessa natureza poderia compor a finalidade de atingir a reputação de autoridades da República, causar constrangimentos, e, dessa forma, fragilizar a posição de independência entre os poderes;
  - 3.4. essas ocorrências poderiam, ao fim e ao cabo, caracterizar dispêndio de recursos com grave desvio de finalidade, infração à norma legal e ato de gestão ilegítimo de que resulte injustificado dano ao erário.
4. Ao final, o representante do MP/TCU pondera que “incumbe ao TCU empreender as necessárias ações de controle de modo a poder certificar, com segurança e propriedade, que as contas anuais prestadas pelos administradores públicos ‘evidenciem a boa e regular aplicação dos recursos públicos e, ainda, a observância aos dispositivos legais e regulamentares aplicáveis’”.
5. Propõe, então, que o TCU investigue “os fatos à luz de suas atribuições constitucionais e legais, exercendo o poder-dever de zelar pelo bom uso dos recursos públicos e sancionando os responsáveis por condutas desviantes desse desiderato, segundo os termos definidos pela Constituição Federal e pela Lei Orgânica do TCU”:

“Ante o exposto, este representante do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União, com fulcro no artigo 81, inciso I, da Lei 8.443/1992, e no artigo 237, inciso VII, do Regimento Interno do TCU, **requer ao Tribunal**, pelas razões acima aduzidas, **que determine a adoção das medidas tendentes a apurar as supostas irregularidades** perpetradas no âmbito da Secretaria da Receita Federal, **consistentes na realização de atividades com desvio de finalidade** e, portanto, **incorrendo em dispêndio irregular de recursos públicos**, com potenciais reflexos na própria gestão do órgão e na regularidade das contas da SRF nos exercícios de 2018 e 2019.” (peça 2, p. 03, destaques acrescidos).

6. Na qualidade de Relator das contas da Secretaria da Receita Federal para o biênio 2018-2019, conheço da representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237 do Regimento Interno deste Tribunal.

7. Compartilho da percepção do Ministério Público de Contas de que são relevantes os fatos relatados, além de apresentarem elevado risco institucional, razão pela qual as questões postas merecem apuração detida e imediata.

8. São deveras graves as questões colocadas pelo douto Subprocurador-Geral. Pela clareza com a qual expõe os fatos, transcrevo a essência de seu pronunciamento nos autos:

“Refiro-me aos vazamentos de informações acerca de procedimentos que estariam tendo curso por impulso de determinados fiscais da Receita Federal (grupo denominado, conforme divulga o Portal G1, ‘Equipe Especial de Fraudes’), em que se estaria acusando membro do Supremo Tribunal Federal – o Ministro Gilmar Mendes, bem como sua família e diversos parentes próximos – de estar supostamente incorrendo em condutas imputáveis como possíveis fraudes, lavagem de dinheiro, ocultação de patrimônio e tráfico de influência, situações que, mesmo por mera hipótese, tivessem algum elemento a justificar alguma investigação, não seriam de competência do órgão tributário, embora tenham constado expressamente em um dossiê elaborado no âmbito da Secretaria da Receita e vazado à imprensa, (...).

(...) o próprio Secretário da Receita do atual governo, Sr. Marcos Cintra, ‘declarou que os auditores fiscais precisam se ater às questões tributárias. Referindo-se ao caso de Gilmar Mendes, disse que ‘não compete à Receita Federal fazer a investigação que foi feita’... ‘o juízo de valor de um auditor deve se cingir a questões de interesse tributário e econômico. Se ele passa para uma outra área criminal não é competência dele’’. Pelo teor das notícias jornalísticas, a finalidade concreta seria, aparentemente, constranger o Ministro e fragilizar a posição de independência da Suprema Corte perante um outro poder da República.

Perece, portanto, que, a se confirmarem as notícias jornalísticas no mundo dos fatos, os servidores da Receita incorreram – e eventualmente seus superior, por ação ou omissão – quando do exercício de suas atividades profissionais, em flagrante desvio de finalidade pública, utilizando-se indevidamente de recursos e ferramentas de trabalho e produção e tratamento de informações com evidente dispêndio indevido e injustificado de expressivos recursos públicos, situação a demandar notoriamente a atuação do órgão de controle externo, no intuito de apurar eventual prejuízo ao erário (art. 5º, inciso II, da Lei nº 8.443/1992), ato praticado com grave infração à norma legal ou ato de gestão ilegítimo de que resulte injustificado dano ao Erário (art. 58, incisos II e III da Lei nº 8.443/1992).

Importante lembrar que o desvio de finalidade se verifica quando o agente pratica o ato visando a fim diverso daquele previsto, explícita ou implicitamente, na regra de competência. Qualquer ato administrativo vinculado ou discricionário deve sempre se conformar com o interesse público em seus três níveis de realização (constitucional, legal e econômico). Independentemente de qualquer outro vício, se o ato foi praticado contrariando a finalidade legal que justificou a outorga de competência para a prática do ato, ou seja, se foi praticado com desvio de finalidade, ele é nulo. Ou seja, se a atuação dos servidores da Receita se comprovarem como tendo incorrido em desvio de finalidade, não serviram a nenhum propósito e acabaram por consumir inutilmente os recursos públicos utilizados para essa prática, configurando dano ao erário, passível de responsabilidade no âmbito do Controle Externo.

Segundo divulgado nas notícias impressas que acompanham a presente representação, esse desvio se configura, a juízo do Ministro Gilmar Mendes – alvo das investigações supostamente exercidas fora dos limites da competência dos servidores da Receita Federal envolvidos – nos seguintes termos: ‘fica claro que o objetivo da Análise de Interesse Fiscal possui nítido viés de investigação criminal e aparentemente transborda o rol de atribuições dos servidores inominados’. (...).

Ademais, os supostos atos irregulares praticados com desvio de finalidade nos termos aqui narrados, espreiam efeitos inevitáveis no campo do julgamento da regularidade das contas da Secretaria da Receita Federal, notadamente por, ao se enveredarem em atuação que foge à competência do órgão, comprometem a boa gestão dos recursos públicos destinados à realização da estrita missão institucional afeta à atividade de arrecadação tributária da SRF.

Ora, sabendo-se que a competência constitucional da Corte de Contas é, essencialmente, ‘julgar as contas dos administradores e responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta’ (art. 71, inciso II, da CF e art. 1º, inciso I, da Lei nº 8.443/1992), incumbe ao TCU empreender às necessárias ações de controle de modo a poder certificar, com segurança e propriedade, que as contas anuais prestadas pelos administradores públicos ‘evidenciem a boa e regular aplicação dos recursos públicos e, ainda, a observância aos dispositivos legais e regulamentares aplicáveis’, conforme preconizado no art. 194 do seu Regimento Interno.”

9. A se comprovar tudo que foi afirmado pelo ilustre Membro do Ministério Público de Contas, os anos a fio em que a Receita Federal foi autorizada por decisões judiciais a negar o acesso do TCU a seus processos de trabalho podem ter resultado um quadro de completo descontrole.

10. Destaco a informação de que outros órgãos também estão apurando esses mesmos fatos, numa abordagem disciplinar (corregedoria da Receita Federal) e criminal (Procuradoria-Geral da República). Dessa forma, importante que a ação do TCU mantenha-se dentro dos limites de suas atribuições.

11. Como não nos cabe atuação disciplinar, os olhos do controle devem se voltar às estruturas de governança e aos procedimentos de controle existentes para evitar a ação de servidores em atividades que extrapolem o mandato legal da Receita Federal, o desvio de finalidade na utilização de recursos humanos e materiais, o uso indevido e indiscriminado das relevantes informações que a organização detém, bem como o vazamento de dados sensíveis.

12. Destaco que, situações de desvios como a relatada pelo representante colocam em risco a imagem da Receita Federal e, no limite, podem ocasionar uma crise institucional com imensurável impacto na arrecadação tributária do país e nas contas públicas. Por isso, considero urgente a atuação do Tribunal, com vistas a contribuir para o aprimoramento dos processo de trabalho e dos controles da Receita Federal, de modo a mitigar esses riscos.

13. A apuração detida e imediata dos fatos ocorridos, mediante acesso aos documentos e aos registros nos sistemas informatizados da Receita Federal, poderá auxiliar a formação de opinião do Tribunal sobre a matéria, visto que, se confirmadas as informações constantes dos autos, há indícios de que os controles internos não foram efetivos.

14. Evidentemente, as informações que interessam ao TCU na presente ação de controle não alcançam dados e informações de contribuintes isolados. O que se pretende é verificar procedimentos de segurança, regras de negócios e de sistemas, relatórios produzidos, controles internos e normas de acesso. Avaliar credibilidade e auditabilidade, e emitir opinião sobre a governança e os controles internos, sempre guiados pelas ocorrências relatadas na inicial.

15. Nesse intuito, não podem ser admitidas quaisquer objeções à solicitação das informações essenciais à apuração dos fatos, conforme claramente delineado na Lei 8.443/1992:

“Art. 42. **Nenhum processo, documento ou informação poderá ser sonegado** ao Tribunal em suas inspeções ou auditorias, **sob qualquer pretexto**.

§ 1º **No caso de sonegação, o Tribunal assinará prazo** para apresentação dos documentos, informações e esclarecimentos julgados necessários, **comunicando o fato ao Ministro de Estado** supervisor da área ou à autoridade de nível hierárquico equivalente, para as medidas cabíveis.

§ 2º Vencido o prazo e não cumprida a exigência, o Tribunal aplicará as sanções previstas no inciso IV do art. 58 desta Lei.

(...)

Art. 44. No início ou no curso de qualquer apuração, o Tribunal, de ofício ou a requerimento do Ministério Público, determinará, cautelarmente, o afastamento temporário do responsável, se existirem indícios suficientes de que, prosseguindo no exercício de suas funções, possa retardar ou dificultar a realização de auditoria ou inspeção, causar novos danos ao Erário ou inviabilizar o seu ressarcimento.”

16. Em vista de todo o exposto, conheço da presente representação e, com fundamento no art. 41, inciso II, da Lei 8.443/1992, bem como nos arts. 157, *caput*, 240 e 249 do Regimento Interno do TCU, decido:

16.1. determinar à SecexPrevidência que realize imediata inspeção na Secretaria da Receita Federal, com vistas a:

16.1.1. apurar os fatos relatados na presente representação, buscando acesso a todos os sistemas e procedimentos de controle, bem como aos registros das ocorrências aqui mencionadas nos sistemas informatizados, as quais podem indicar falhas graves nos controles internos do órgão;

16.1.2. avaliar a legalidade, a legitimidade e a eficiência da realização desse tipo de atividade investigativa desatrelada do papel institucional da SRF; o possível impacto financeiro do desvio da correspondente força de trabalho nas atividades de arrecadação tributária; bem como a eficácia dos controles internos desenhados para prevenir esse tipo de desvio;

16.1.3. avaliar o sistema de governança e controle relacionados a esse tipo de atividade, de modo que o Tribunal, no exercício de sua competência constitucional, possa assegurar à sociedade a credibilidade e a auditabilidade dos processos de trabalho da Secretaria da Receita Federal;

16.2. determinar a transferência do sigilo de informações e documentos considerados, pelo Membro do *Parquet* ou pela equipe de inspeção, indispensáveis à instrução destes autos e que sejam classificados como sigilosos pela Secretaria da Receita Federal, bem como o seu registro no sistema do TCU como de acesso restrito à equipe, ao titular da unidade técnica e ao Ministério Público de Contas;

16.3. facultar ao Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado acompanhar a inspeção a ser realizada, caso entenda conveniente.

Brasília, 26 de fevereiro de 2019.

(Assinado Eletronicamente)

**BRUNO DANTAS**  
Relator