

## VOTO

I - Introdução

Trata-se da 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 referente ao exercício de 2005.

2. Cumpre destacar que, no TC 011.154/2005-6, foram apontadas irregularidades cometidas no âmbito da SR/DPF/AM, apuradas em fiscalização oriunda de representação formulada pelo Ministério Público Federal, relativa a licitações e contratos, com reflexos nos exercícios de 2001 a 2005. Além disso, foi noticiada a existência dos inquéritos policiais 748/2005, 128/2007, 129/2007, 130/2007 e 263/2007, cujos resultados também poderiam impactar no julgamento das contas dos responsáveis pela Superintendência da Polícia Federal relativas aos mencionados exercícios.

3. Essas irregularidades teriam sido praticadas por pessoas que constavam dos róis de responsáveis existentes nas tomadas de contas referentes aos exercícios de 2001 e 2002, que haviam sido julgadas regulares com ressalva por meio dos Acórdãos 2.216/2003 – 1ª Câmara, relatado pelo Ministro Marcos Bemquerer, e 1.705/2004 – 2ª Câmara, relatado pelo Ministro Lincoln Magalhães da Rocha, respectivamente.

4. O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União emitiu parecer, no qual observou que havia ocorrido a preclusão temporal para a interposição de recurso de revisão em relação às contas do exercício de 2001.

5. Por outro lado, o representante do **Parquet** especializado interpôs recurso de revisão no TC 006.994/2003-8, relativo às contas de 2002, o qual foi julgado por intermédio do Acórdão 639/2017 – Plenário, relatado pelo Ministro José Múcio Monteiro. Naquela oportunidade, foram julgadas irregulares as contas de diversos responsáveis, aos quais foi imputado débito e aplicada multa. Adicionalmente, alguns responsáveis foram inabilitados para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança e houve a declaração de inidoneidade de diversas pessoas jurídicas.

6. Com relação ao exercício de 2004, foi formado apartado (TC 020.003/2008-5), o qual foi apreciado pelo Acórdão 531/2016 – Plenário, relatado pelo Ministro Augusto Nardes. Naquela oportunidade, foram julgadas irregulares as contas de diversos responsáveis, aos quais foi imputado débito e aplicada multa. Adicionalmente, alguns responsáveis foram inabilitados para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança e houve a declaração de inidoneidade de diversas pessoas jurídicas.

7. No TC 019.760/2008-7, acima mencionado, foram identificadas 40 cadeias de responsabilidade solidária para efeito de citação de responsáveis, além de seis destinatários de audiências, perfazendo um total de 25 pessoas físicas e 37 empresas. Diante disso, determinei a constituição de dez tomadas de contas especiais, no âmbito das quais serão examinadas essas cadeias.

8. Nestes autos, são analisados pagamentos efetuados pela Superintendência Regional da Polícia Federal no Amazonas (SR/DPF/AM), supostamente em decorrência do fornecimento de bens de informática, equipamentos elétricos, dispositivos de segurança e centrais telefônicas de pequeno porte. Destaco que, nos inquéritos policiais 748/2005, 128/2007, 129/2007, 130/2007 e 263/2007, instaurados para apurar uma denúncia encaminhada à SR/DPF/AM, foi comprovado que não houve a efetiva entrega desses bens.

9. Foram regularmente citados os seguintes responsáveis:

a) Sr. Francisco Canindé Fernandes de Macedo, ex-Coordenador Geral Administrativo, por ter assinado as autorizações das dispensas de licitação que embasaram os pagamentos de notas fiscais frias, sem a efetiva aquisição de bens ou prestação de serviços, e por ter gerenciado o esquema de desvio de recursos públicos por meio do pagamento dessas notas fiscais;

b) Sr. Ivanhoé Martins Fernandes, ex-chefe do Núcleo de Execução Orçamentária e Financeira, por ter assinado os pedidos de pagamento de notas fiscais frias, sem a efetiva aquisição de

bens ou serviços, e por ter gerenciado o esquema de desvio de recursos públicos por meio do pagamento dessas notas fiscais;

c) Sr. José Domingos Soares, ex-chefe do Núcleo de Execução Orçamentária e Financeira, por ter atestado o recebimento de bens que não foram entregues e a prestação de serviços que não ocorreram; e

d) Srs. Julio Cezar Ferreira, Ermindo Pinatto e André Pinatto, por terem emitido notas fiscais frias, sem a efetiva aquisição de bens ou serviços, o que viabilizou o recebimento de valores indevidos da SR/DPF/AM e por haverem recrutado mais empresas para emitir essas notas fiscais.

10. Foi também promovida a audiência da Sra. Maria das Graças Malheiros Monteiro e do Sr. Kercio Silva Pinto, ex-Superintendentes da SR/DPF/AM, por terem autorizado o pagamento de notas fiscais frias, sem que tenha havido a respectiva aquisição de bens ou prestação de serviços, o que violou os princípios da economicidade e da eficiência e o disposto no art. 62 da Lei 4.320/1964.

11. Por fim, foi realizada a oitiva das empresas SO Telecomunicações, Segurança e Eletrônica e André Pinatto – ME, em razão da possibilidade de aplicação da pena de declaração de inidoneidade, prevista nos arts. 46 da Lei 8.443/1992 e 271 do Regimento Interno do TCU, para que apresentassem razões de justificativa para a emissão de notas fiscais frias, sem a efetiva entrega de bens ou prestação de serviços.

12. Em síntese, os responsáveis citados alegaram que:

- Sr. Francisco Canindé Fernandes de Macedo

a) ocupou o cargo de Agente da Polícia Federal por mais de 20 anos, tendo atuado durante esse tempo na Superintendência Regional do Amazonas (SR/DPF/AM);

b) exerceu por quase dezoito anos a função comissionada de Chefe da Seção Regional Administrativa da Polícia Federal no Amazonas, tendo atuado com zelo, eficiência e probidade, consoante demonstram seus registros funcionais;

c) no mês de julho de 2005, em decorrência do recebimento de denúncias apócrifas, foi instaurado pela Corregedoria Geral da DPF/DG procedimento administrativo com o objetivo de apurar possíveis irregularidades que teriam ocorrido em licitações e contratos no âmbito da SR/DPF/AM. O resultado dessa investigação ensejou a instauração do PAD 1/2006-SR/DPF/AM; e

d) os investigadores foram parciais, pois lhe imputaram responsabilidade e excluíram os ex-Superintendentes. A condenação em tela foi injusta, uma vez que ele não pode ser responsabilizado por desvios praticados por outras pessoas;

- Sr. Julio Cezar Ferreira

a) transcreveu um texto sem identificar sua origem, no qual relatou que as responsabilidades atribuídas à sua empresa SO Telecomunicações e Segurança Eletrônica Ltda. foram afastadas pelo Ministério Público Federal, devido à ausência de provas, o que ensejou o arquivamento do respectivo inquérito; e

b) declarou que, por meio da empresa individual J.C. Ferreira – ME e da empresa SO Telecomunicações e Segurança Eletrônica, prestou serviços de placas e sistemas de monitoramento para a Polícia Federal;

- Srs. André Pinatto e Ermindo Pinatto

a) não emitiram notas fiscais frias nem entraram em contato com empresas para emitirem tais notas;

b) houve a prestação de serviços e o fornecimento de bens para a Polícia Federal, por meio das empresas Pinatto Indústria e Comércio Ltda. e André Pinatto - ME. Foram entregues equipamentos de TI e efetuada a respectiva instalação e manutenção nos exercícios de 2002 a 2005;

c) a empresa Pinatto Indústria e Comércio Ltda. operou entre 1994 e 2002, contudo, não foi dada baixa do respectivo CNPJ. Essa entidade funcionava na casa onde o responsável residia, a qual foi vendida. Por isso, em 2008, quando foi realizada uma diligência, ela não foi localizada;

- d) em 2002, foi criada a empresa Andre Pinatto - ME que funcionou até 2006;
- e) com fulcro na Instrução Normativa TCU 71, solicitou o arquivamento deste processo, uma vez que os responsáveis não foram citados antes de 2013 e os valores envolvidos estão abaixo do limite de R\$ 75.000,00 (setenta e cinco mil reais);
- f) devido ao longo tempo decorrido, não possui mais as notas fiscais referenciadas neste processo;
- g) este processo não foi formalizado legalmente, pois não foi emitida uma portaria de designação de membros, que indicasse a ocorrência e o prazo para término das apurações e determinasse a notificação dos responsáveis. Logo, foram violados os princípios do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa, o que teria ensejado a nulidade da sua citação e de todo este procedimento; e
- h) não há provas do envolvimento dos responsáveis nas alegadas irregularidades nem da prática por eles de atos que supostamente teriam causado dano ao Erário.

13. Destaco que os Srs. Ivanhoé Martins Fernandes e José Domingos Soares, apesar de terem sido regularmente citados, não apresentaram defesa. Por via de consequência, devem ser considerados revéis, dando-se continuidade ao processo na forma do art. 12, § 3º da Lei 8.443/1992.

14. Já os ex-Superintendentes, ouvidos em audiência, alegaram em síntese que:

- Sra. Maria das Graças Malheiros Monteiro

- a) as autorizações de pagamento emitidas por ela foram atos de gestão, necessários à consecução da rotina administrativa, praticados sem qualquer conivência com ilícitos cometidos por seus subordinados;
- b) seguiu estritamente os padrões de administração adotados pelos demais superintendentes;
- c) nos inquéritos policiais, foram afastadas as responsabilidades dos superintendentes, que não atuaram com culpa;
- d) um sofisticado esquema, envolvendo os chefes do Setor Regional Administrativo e do Núcleo Orçamentário e Financeiro, viabilizou práticas posteriormente identificadas pela própria Polícia Federal como fraudulentas; e
- e) não nomeou os responsáveis nem facilitou sua ação;

- Sr. Kercio Silva Pinto

- a) tomou posse no dia 9/12/2005 e, no dia 17/12/2005 (sábado), foi autorizado pela Direção-Geral do Departamento da Polícia Federal a retornar para Aracaju (SE) para providenciar a mudança da família para Manaus. Em seguida, ficou de recesso até o dia 16/1/2006. Logo, não pode ser responsabilizado por eventuais irregularidades ocorridas no exercício de 2005, em especial, no que concerne ao pagamento da NF 719.611, emitida pela empresa SO Telecomunicações, Segurança e Eletrônica, que foi efetivado por meio da Ordem Bancária 901.451;
- b) seu nome consta dos documentos de pagamentos devido ao sistema de fraudes instalado na Superintendência da Polícia Federal; e
- c) os procedimentos referentes aos pagamentos eram minuciosamente examinados com a presença do então Delegado da Coordenadoria Regional Judiciária Miguel Ângelo Pellicel, uma vez que nessa época já estava em tramitação o processo administrativo disciplinar relativo à apuração das fraudes sob comento.

15. Em resposta às oitivas efetuadas, as empresas SO Telecomunicações, Segurança e Eletrônica e André Pinatto ME apresentaram alegações com o mesmo teor daquelas enviadas ao TCU por seus representantes legais, Srs. Júlio Cezar Ferreira e André Pinatto, que foram sintetizadas no parágrafo 12 deste voto.

16. Após analisar essas defesas, a unidade técnica concluiu que não foram apresentados argumentos e documentos aptos para afastar a responsabilidade dos envolvidos nas fraudes ora em exame, com exceção do Sr. Kercio Silva Pinto.

17. Por via de consequência, a então Secex (AM) propôs:

- a) considerar revéis os Srs. Ivanhoé Martins Fernandes e José Domingos Soares;
- b) rejeitar as alegações de defesa dos Srs. Francisco Canindé Fernandes de Macedo, Julio Cezar Ferreira, Ermindo Pinatto e André Pinatto;
- c) acolher as razões de justificativas do Sr. Kercio Silva Pinto;
- d) rejeitar as razões de justificativas da Sra. Maria das Graças Malheiros Monteiro;
- e) rejeitar a defesa das empresas SO Telecomunicações, Segurança e Eletrônica e André Pinatto – ME;
- f) julgar irregulares as contas da Sra. Maria das Graças Malheiros Monteiro, aplicando-lhe a multa prevista nos arts. 58, I, da Lei 8.443/1992 e 268, I, do Regimento Interno do TCU;
- g) julgar irregulares as contas dos Srs. Francisco Canindé Fernandes de Macedo, Ivanhoé Martins Fernandes, José Domingos Soares, Ermindo Pinatto, André Pinatto e Julio Cezar Ferreira, condenando-os solidariamente ao pagamento do débito apontado nestes autos e aplicando-lhes individualmente a multa prevista nos arts. 57 da Lei 8.443/1992 e 267 do Regimento Interno do TCU; e
- h) aplicar a pena de declaração de inidoneidade prevista nos arts. 46 da Lei 8.443/1992 e 271 do Regimento Interno do TCU, às empresas SO Telecomunicações, Segurança e Eletrônica e André Pinatto – ME.

18. O Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin manifestou sua concordância com essa proposta, exceto no que concerne à situação da Sra. Maria das Graças Malheiros Monteiro, como se observa no seguinte trecho de seu parecer:

*“21. No caso das razões de justificativa rejeitadas, envolvendo a Sra. Maria das Graças Malheiros Monteiro, entendo que, na mesma linha das irregularidades que não resultaram na imputação de débito, a análise do caso deve se dar no âmbito do TC nº 019.760/2008-7. Verifico que a nova sistemática de analisar o caso em processos apartados poderá levar a responsável a ser apenas com a multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei nº 8.443/92 em todos os processos apartados em que estiver citada.*

*22. No caso dos responsáveis por débitos apurados, não vejo óbice à aplicação de mais de uma multa do art. 57 da Lei nº 8.443/92, pois essa penalidade se dá na proporção dos débitos apurados. Nesse sentido, sugiro que este Tribunal mantenha a proporcionalidade em todos os apartados.”*

## II – Análise do mérito desta tomada de contas especial

19. A partir da análise efetuada pela então Secex (AM), reproduzida no relatório que antecede este voto, a qual incorporo desde já às minhas razões de decidir, manifesto minha concordância com a proposta formulada pela unidade técnica, com o ajuste sugerido pelo representante do **Parquet** especializado. Contudo, entendo necessário tecer algumas considerações adicionais, o que passo a fazer.

20. Julgo que a responsabilidade do Sr. Kercio Silva Pinto, ex-Superintendente Regional da Polícia Federal no Amazonas, em relação aos fatos ocorridos em 2005, deve ser afastada. Afinal, ele tomou posse no dia 9/12/2005, trabalhou durante uma semana e se afastou de suas atividades, usufruindo do seu período de recesso até o dia 16/1/2006. Assim sendo, ele não teve tempo hábil para adotar qualquer medida corretiva durante o mencionado exercício.

21. Aduzo que, no período acima mencionado, o então Coordenador Regional Judiciário da Polícia Federal, Delegado Miguel Ângelo Pellicel, estava analisando todos os processos de pagamento, uma vez que o DPF já tinha ciência das irregularidades apuradas nestes autos. Logo, as providências cabíveis já estavam sendo adotadas.

22. Por fim, saliento que, no Processo Administrativo Disciplinar autuado com vistas a apurar, no âmbito da Polícia Federal, os fatos que ensejaram a instauração desta TCE, a responsabilidade do Sr. Kercio Silva Pinto foi afastada, tendo em vista que não existiam provas de sua atuação dolosa ou culposa no esquema de fraudes ora em exame.

23. Em sintonia com o entendimento esposado pelo Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin, julgo que a responsabilidade da Sra. Maria das Graças Malheiros Monteiro, ex-Superintendente Regional

da Polícia Federal no Amazonas, deve ser apurada somente no TC 019.760/2008-5, no qual é tratado o conjunto de irregularidades cuja análise detalhada foi desdobrada em dez tomadas de contas especiais, entre as quais se inclui este processo.

24. Afinal, caso a responsabilidade da Sra. Maria das Graças Malheiros Monteiro seja avaliada em cada uma dessas dez tomadas de contas especiais, existirá o risco de serem aplicadas dez multas com fulcro no art. 58 da Lei Orgânica do TCU, uma vez que não lhe foi imputado débito. A meu ver, a aplicação de todas essas sanções caracterizaria um rigor excessivo, o que a torna desaconselhável.

25. Acrescento que a eventual aplicação de sanção em um único processo, que se refere à totalidade das irregularidades praticadas no exercício de 2005, permitirá que a gradação dessa pena seja melhor fundamentada.

26. Finalmente, saliento que o procedimento acima sugerido não caracteriza uma inovação. Nesse sentido, cito o Acórdão 2.849/2018 – Plenário, relatado pela Ministra Ana Arraes, referente a uma das 27 tomadas de contas especiais instauradas visando apurar irregularidades que teriam ocorrido na UFPR. Naquela oportunidade, o TCU decidiu pela formação de um apartado para avaliar, de forma global, as condutas dos responsáveis que participaram da emissão das autorizações de pagamento supostamente irregulares, mas não se beneficiaram desses desvios.

27. Quando daquele julgamento, destaquei que a constituição do referido apartado propiciará ao Relator uma análise mais ampla e global das condutas imputadas aos responsáveis, permitindo, ainda, que se alcance da maneira mais justa possível o caráter retributivo e preventivo da pena que eventualmente for aplicada.

28. Considerando que os Srs. Ivanhoé Martins Fernandes e José Domingos Soares, apesar de terem sido regularmente citados, não apresentaram suas alegações de defesa, eles devem ser considerados revéis, dando-se prosseguimento ao presente processo.

29. As alegações de defesa apresentadas pelos Srs. Francisco Canindé Fernandes de Macedo, Julio Cezar Ferreira, Ermindo Pinatto e André Pinatto devem ser rejeitadas, uma vez que eles não lograram afastar as irregularidades cuja prática lhes foi atribuída nem apresentaram documentos hábeis para fazê-lo.

30. Acrescento que as respectivas participações no esquema de fraudes ora sob comento foram demonstradas nos inquéritos policiais 748/2005, 128/2007, 129/2007, 130/2007 e 263/2007, anexados a estes autos, tendo inclusive havido a confissão de um dos participantes desse esquema. A partir das provas coletadas nesses inquéritos, foi estabelecido que os principais responsáveis pelos desvios em tela foram o Agente de Polícia Federal Francisco Canindé Fernandes de Macedo e o Agente Administrativo Ivanhoé Martins Fernandes. O primeiro era o chefe do Setor Regional Administrativo e Gestor Financeiro da Unidade e o segundo chefiava o Núcleo Orçamentário e Financeiro, além de ser o substituto eventual daquele servidor.

31. Por via de consequência, julgo que as contas dos Srs. Ivanhoé Martins Fernandes, José Domingos Soares, Francisco Canindé Fernandes de Macedo, Julio Cezar Ferreira, Ermindo Pinatto e André Pinatto devem ser julgadas irregulares, sendo-lhes imputado débito solidário, dentro de cada uma das quatro cadeias de solidariedade analisadas neste processo. Adicionalmente, deverão ser-lhes aplicadas as multas individuais previstas no art. 57 da Lei Orgânica desta Corte de Contas, cujos valores estipulo com base nos respectivos débitos atualizados e na gravidade das condutas praticadas por esses responsáveis.

32. As empresas SO Telecomunicações, Segurança e Eletrônica e André Pinatto – ME foram ouvidas, uma vez que teriam emitido notas fiscais frias, sem a efetiva entrega de bens referenciados nessas notas. Ambas apresentaram defesas tempestivas, contudo, não lograram demonstrar a regularidade desses documentos.

33. Tendo em vista a gravidade dessas fraudes, manifesto minha concordância com a proposta formulada pela unidade técnica e acolhida pelo Ministério Público junto ao TCU, no sentido de que este Tribunal aplique às empresas acima citadas a pena de declaração de inidoneidade prevista no art. 46 da Lei 8.443/1992, a qual deverá perdurar pelo prazo de dois anos.

34. Finalmente, esclareço que, ao contrário do que foi alegado pelo Sr. Ermino Pinatto, não ocorreu a prescrição punitiva do TCU. Afinal, consoante disposto no Acórdão 1.441/2016 - Plenário, deve ser adotado nesta Corte o prazo prescricional de dez anos indicado no art. 205 do Código Civil, contado a partir da data de ocorrência da irregularidade a ser sancionada. No caso vertente, os atos irregulares foram praticados em 2005 e o despacho da titular da então Secretaria de Controle Externo no Amazonas, que ordenou a citação, a audiência e a oitiva dos responsáveis, foi proferido em 9/5/2013. Considerando que, em conformidade com o item 9.1.3 do mencionado acórdão, o ato que ordenar a citação, a audiência ou a oitiva da parte interrompe a prescrição, nos termos do art. 202, I, do Código Civil, verifica-se que não houve a alegada prescrição.

35. Diante do acima exposto, voto no sentido de que este Colegiado aprove o acórdão que ora submeto à apreciação dos meus pares.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 26 de junho de 2019.

BENJAMIN ZYMLER  
Relator