

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 realizados em virtude de serviços de manutenção e reparos em veículos, embarcações e equipamentos elétricos da Polícia Federal que não foram prestados e da aquisição de bens de consumo, peças para barcos e suprimentos para equipamentos eletrônicos que não foram entregues.

9. Na presente tomada de contas especial, foram avaliadas as cadeias de responsabilidade 14, 15, 16 e 17, descritas a seguir:

14ª cadeia de responsabilidade solidária: Francisco Canindé Fernandes de Macedo, Ivanhoé Martins Fernandes, José Edson Rodrigues de Souza, Robério Freire Alves, Roger Freire Alves e Roner Freire Alves

Valor Histórico do Débito / Data da Ocorrência:

Data	NF	OB	Gestão	Valor (R\$)	Empresa emissora da NF
23/6/2005	514	900.820	200.382	7.250,00	R. F. Alves
23/6/2005	114	900.806	200.382	7.900,00	M. Glaudimar Almeida
1º/6/2005	112	900.678	200.382	7.845,00	M. Glaudimar Almeida
Total				22.995,00	

15ª cadeia de responsabilidade solidária: Francisco Canindé Fernandes de Macedo, Ivanhoé Martins Fernandes, José Domingos Soares, Robério Freire Alves, Roger Freire Alves e Roner Freire Alves

Valor Histórico do Débito / Data da Ocorrência:

Data	NF	OB	UG	Valor (R\$)	Empresa emissora da NF
11/2/2005	510	900.123	200.382	7.480,00	R. F. Alves
15/3/2005	49	900.185	200.382	6.900,00	R. F. Alves
11/4/2005	50	900.387	200.382	7.650,00	R. F. Alves
5/7/2005	54	900.883	200.382	7.820,00	R. F. Alves
4/5/2005	511	900.508	200.382	8.000,00	R. F. Alves
15/3/2005	109	900.177	200.382	6.828,00	M. Glaudimar Almeida
11/4/2005	31	900.384	200.382	8.000,00	M. Glaudimar Almeida
4/5/2005	110	900.508	200.382	7.900,00	M. Glaudimar Almeida
11/2/2005	209	900.115	200.382	7.640,00	P. de O. Marques
11/4/2005	212	900.382	200.382	7.550,00	P. de O. Marques
13/5/2005	214	900.592	200.382	7.535,00	P. de O. Marques
Total				83.303,00	

16ª cadeia de responsabilidade solidária: Francisco Canindé Fernandes de Macedo, Ivanhoé Martins Fernandes, Aloizio Paes de Lima, Robério Freire Alves, Roger Freire Alves e Roner Freire Alves

Valor Histórico do Débito / Data da Ocorrência:

Data	NF	OB	UG	Valor (R\$)	Empresa emissora da NF
31/5/2005	52	900.670	200.382	7.800,00	R. F. Alves
Total				7.800,00	

17ª cadeia de responsabilidade solidária: Francisco Canindé Fernandes de Macedo, Ivanhoé Martins Fernandes, Robério Freire Alves, Roger Freire Alves e Roner Freire Alves

Valor Histórico do Débito / Data da Ocorrência:

Data	NF	OB	UG	Valor (R\$)	Empresa emissora da NF
1/9/2005	56	901.202	200.382	7.250,00	R. F. Alves
26/9/2005	515 516	901.289	200.382	6.311,25	R. F. Alves
17/11/2005	518 519	901.402	200.382	3.573,00	R. F. Alves
5/12/2005	57	901.447	200.382	7.200,00	R. F. Alves
20/12/2005	520	901.483	200.382	4.730,00	R. F. Alves
22/7/2005	118	900.986	200.382	7.700,00	M. Glaudimar Almeida

1º/9/2005	115	901.201	200.382	8.000,00	M. Glaudimar Almeida
	119				
11/10/2005	120	901.341	200.382	4.833,30	M. Glaudimar Almeida
	121				
20/10/2005	124	901.368	200.382	2.527,00	M. Glaudimar Almeida
30/12/2005	37	901.579	200.382	6.941,00	M. Glaudimar Almeida
17/1/2005	620.866	900.077	200.382	6.800,00	P. de O. Marques
29/9/2005	156	901.310	200.382	6.602,50	P. de O. Marques
5/12/2005	216	901.448	200.382	6.930,00	P. de O. Marques
16/11/2005	215	901.307	200.383	3.795,00	P. de O. Marques
Total				83.193,05	

10. No Inquérito Policial 748/2005, foi demonstrada a existência de diversos pagamentos efetuados para pessoas físicas ou jurídicas por serviços não executados ou mercadorias não entregues, com o fito de desviar recursos da União. Tais fraudes ocorreram por meio de diversos esquemas que apresentam **modus operandi** semelhantes. Em todos eles, estavam presentes o Agente da Polícia Federal Francisco Canindé Fernandes de Macedo (APF Macedo), então chefe do Setor Regional Administrativo e gestor financeiro da unidade, e o Agente Administrativo Ivanhoé Martins Fernandes (ADM Ivanhoé), que era o chefe do Núcleo Orçamentário e Financeiro e substituíra o APF Macedo.

11. Segundo consta do referido inquérito, o esquema fraudulento possuía o seguinte **modus operandi**:

a) diretamente ou com a ajuda de intermediários, esses servidores cooptaram empresas e pessoas físicas para fornecerem notas fiscais e recibos sem a correspondente prestação de serviços ou venda de mercadorias. Além disso, os dois agentes acima mencionados assinaram as dispensas de licitação que embasaram as despesas relacionadas às notas fiscais frias em comento;

b) tais procedimentos de dispensa foram realizados ao arrepio da legislação, uma vez que a dispensa e o preço pago não foram justificados nem foi realizada prévia pesquisa de mercado. Aduz-se que, em todos os casos, o pedido de compra foi assinado pelo ADM Ivanhoé e o deferimento da dispensa pelo APF Macedo;

c) essas fraudes se estenderam de 2001 a 2005. Nesse último exercício, participaram também os servidores José Edson Rodrigues de Souza, José Domingos Soares, Aloizio Paes de Lima e Francisco Pereira da Rocha, que atestaram falsamente, nas notas fiscais e nos recibos, a entrega dos bens ou a prestação dos serviços contratados;

12. No caso vertente, foi comprovado no Inquérito Policial 748/2005 que os Srs. Robério Freire Alves, Roger Freire Alves e Roner Freire Alves utilizaram notas fiscais ideologicamente falsas para receber recursos públicos da União destinados à manutenção da SR/DPF/AM.

13. Aduzo que a existência e o funcionamento do esquema de fraudes sob exame foram comprovados pelos depoimentos prestados pela Sras. Maria Glaudimar Almeida (proprietária da empresa M. Glaudimar Almeida) e Patrícia de Oliveira Marques (P. de O. Marques) e pelos Srs. Cláudio Sérgio Catunda Medeiros (R. Freire da Silva), Alexandre Santos Figueiredo (A. S. Figueiredo) e Bento Fernando Farias Freire (Dois Leões Indústria e Comércio), perante a Polícia Federal, no âmbito do mencionado Inquérito 748/2005.

14. Além disso, em diligências realizadas pela Secretaria de Estado da Fazenda (Sefaz) do Amazonas, as empresas M. Glaudimar Almeida e P. de O. Marques não foram localizadas, o que ensejou a suspensão das respectivas inscrições estaduais.

15. Cumpre frisar, ainda, que os Laudos Periciais 88/2009 e 97/2009 comprovaram que algumas das notas fiscais frias em tela foram preenchidas dentro da própria SR/DRPF/AM.

16. Quanto aos gestores da Superintendência da Polícia Federal no Estado do Amazonas, esclareço que:

a) a Delegada da Polícia Federal Maria das Graças Malheiros Monteiro exerceu a função de Superintendente no Estado do Amazonas no período de 1º/1 a 22/11/2005. Já o Delegado da Polícia Federal Kercio Silva Pinto exerceu essa função entre 23/11 e 31/12/2005. Como substituta atuou a Delegada da Polícia Federal Aparecida Gualberto dos Reis;

b) cabe salientar que o superintendente era o ordenador de despesas; e

c) segundo consta no Inquérito Policial 130/2007, os ex-superintendentes (titulares e substitutos) não tiveram participação dolosa e não obtiveram proveito econômico das fraudes. Contudo, eles foram ouvidos em audiência, em função da violação do disposto no art. 62 da Lei 4.320/1964, consubstanciada na realização de pagamentos sem a prévia e regular liquidação das despesas.

17. Diante do acima exposto, foram regularmente citados os seguintes responsáveis:

a) Sr. Francisco Canindé Fernandes de Macedo: 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, beneficiando-se direta e financeiramente;

b) Sr. Ivanhoé Martins Fernandes: por ter assinado os pedidos de pagamento de notas fiscais frias, sem a efetiva aquisição de bens ou a prestação de serviços, e por ter gerenciado o esquema de desvio de recursos públicos por meio do pagamento dessas notas e desses recibos, beneficiando-se direta e financeiramente;

c) Srs. José Edson Rodrigues de Souza, José Domingos Soares e Aloizio Paes de Lima, por terem atestado notas fiscais frias, sem a efetiva aquisição de bens ou prestação de serviços; e

d) Srs. Robério Freire Alves, Roger Freire Alves e Roner Freire Alves, por terem emitido notas fiscais frias, sem a efetiva entrega de bens ou prestação de serviços, e por terem cooptado mais empresas para participarem das fraudes em tela.

18. Foi também promovida a audiência das Sras. Maria das Graças Malheiros Monteiro e Aparecida Gualberto dos Reis e do Sr. Kercio Silva Pinto, por terem autorizado o pagamento de notas fiscais frias, sem que tivesse 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.

19. Também foi promovida a oitiva das empresas R. F. Alves, M. Glaudimar Almeida e P. de O. Marques, que poderão vir a ser punidas com a declaração de inidoneidade prevista nos arts. 46 da Lei 8.443/1992 e 271 do Regimento Interno do TCU, tendo em vista a emissão de notas fiscais frias, sem que tenha havido a respectiva entrega de bens ou prestação de serviços.

20. Os Srs. Ivanhoé Martins Fernandes e José Domingos Soares foram regularmente citados. Contudo, não apresentaram defesa e, consequentemente, devem ser considerados revéis, dando-se prosseguimento a este processo nos termos do art. 12, § 3º da Lei 8.443/1992.

21. Em síntese, os demais 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. José Edson Rodrigues de Souza

a) exercia suas funções no Núcleo de Execução Orçamentária e Financeira da Superintendência Regional da Polícia Federal no Estado do Amazonas, sob a chefia imediata do Sr. Ivanhoé Martins Fernandes;

b) não teve participação nas irregularidades ocorridas no exercício de 2005;

c) foi envolvido, sem ter conhecimento, no desvio de recursos promovido por seu chefe imediato;

d) a armação forjada pelo Sr. Ivanhoé Martins Fernandes induziu o defendente ao erro; e

e) não se beneficiou indevidamente;

- Sr. Aloizio Paes de Lima

a) os serviços foram prestados e os bens utilizados na construção, implantação e manutenção do Centro de Especialização e Aperfeiçoamento Policial da Amazônia (Ceapa), atualmente chamado de Ciapa;

b) informou a data do Ciapa e sua importância para os treinamentos da polícia no Amazonas;

c) não tinha qualquer ingerência sobre os processos licitatórios ou de dispensa de licitação para a aquisição dos bens e serviços. Como responsável pelo Ciapa, limitava-se a acompanhar a entrega de bens e a prestação de serviços; e

d) a Nota Fiscal 52 se refere a serviços de recuperação de motores de rabeta de 175 Hp de potência, marca Envirude, de motores marítimos MWM e de recuperação de sistema hidráulico de embarcações da União, os quais foram prestados e atestados pelo subscritor;

- Sr. Robério Freire Alves

a) é representante legal da empresa P. de O. Marques;

b) nunca emitiu notas fiscais frias ou captou empresas para esse fim; e

c) as notas emitidas pela empresa em tela referiam-se a materiais adquiridos pela Polícia Federal e a serviços prestados para aquele órgão público;

- Sr. Roger Freire Alves

a) é representante legal da empresa M. Glaudimar Almeida;

b) nunca emitiu notas fiscais frias ou captou empresas para esse fim; e

c) as notas emitidas pela empresa em tela referiam-se a materiais adquiridos pela Polícia Federal e a serviços prestados para aquele órgão público;

- Sr. Roner Freire Alves

a) é representante legal da empresa R. F. Alves;

b) nunca emitiu notas fiscais frias ou captou empresas para esse fim; e

c) as notas emitidas pela empresa em tela referiam-se a materiais adquiridos pela Polícia Federal e a serviços prestados para aquele órgão público.

22. 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;

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.

- Sra. Aparecida Gualberto dos Reis

a) as contas relativas ao exercício de 2005, em que atuou como ordenadora de despesa substituta na Superintendência da Polícia Federal no Amazonas, foram aprovadas pelo TCU. Ademais, sua responsabilidade foi afastada nos inquéritos policiais e processos administrativos instaurados para apurar as fraudes ocorridas naquela instituição policial;

b) seria injusto pagar multa, uma vez que terceiros foram considerados responsáveis pela prática criminosa e ela não concorreu para o evento danoso;

c) solicitou o reconhecimento de sua boa-fé, pois quando tomou posse como substituta já existia uma rotina administrativa na superintendência que acreditava ser a correta. Assim sendo, quando ordenava despesas que eram submetidas a sua apreciação, julgava que os procedimentos adotados eram legais;

d) as fraudes cometidas por servidores públicos da SR/DPF/AM e por terceiros, que, por mais de cinco anos, iludiram, enganaram e induziram a erro gestores daquela superintendência, ensejaram a instauração de cinco inquéritos policiais (748/2005, 128/2007, 129/2007, 130/2007 e 263/2007) e três processos administrativos disciplinares (1/2006, 2/2008 e 9/2010). Para esclarecer os fatos, foi necessária a participação de dezenas de investigadores que precisaram atuar por um período de tempo significativo para desarticular a “*quadrilha*” que se formou naquela repartição. Logo, tratava-se de um esquema complexo, que não era facilmente perceptível; e

e) ademais, se nem o ordenador de despesa titular, que acompanhava diariamente as atividades administrativas desenvolvidas naquela superintendência, nem as equipes de auditoria dos órgãos de controle interno foram capazes de detectar tempestivamente as fraudes ora sob exame, como ela, na condição de gestora substituta, que atuava num lapso temporal curto, teria condições de fazê-lo.

23. As empresas R. F. Alves, M. Glaudimar Almeida e P. de O. Marques foram destinatárias de oitivas encaminhadas por este Tribunal e apresentaram defesas com o mesmo teor daquelas encaminhadas por seus representantes, Srs. Roner Freire Alves, Roger Freire Alves e Robério Freire Alves, respectivamente.

24. Após analisar essas defesas, a unidade técnica concluiu que não foram apresentados argumentos nem documentos aptos para afastar a responsabilidade dos envolvidos nas fraudes ora em exame, com exceção do Sr. Kercio Silva Pinto e da Sra. Aparecida Gualberto dos Reis. Por via de consequência, a então Secex (AM) propôs:

a) considerar revéis, para todos os fins, os Srs. Ivanhoé Martins Fernandes e José Domingos Soares;

b) rejeitar as alegações de defesa dos Srs. Francisco Canindé Fernandes de Macedo, José Edson Rodrigues de Souza, Aloizio Paes de Lima, Robério Freire Alves, Roger Freire Alves e Roner Freire Alves;

c) acolher as razões de justificativas do Sr. Kercio Silva Pinto e da Sra. Aparecida Gualberto dos Reis;

d) rejeitar as razões de justificativas da Sra. Maria das Graças Malheiros Monteiro, julgando irregulares suas contas e aplicando-lhe a multa prevista nos arts. 58, I, da Lei 8.443/1992 e 268, I, do Regimento Interno do TCU;

e) julgar irregulares as contas dos Srs. Francisco Canindé Fernandes de Macedo, José Edson Rodrigues de Souza, Aloizio Paes de Lima, Robério Freire Alves, Roger Freire Alves e Roner Freire Alves, condenando-os solidariamente ao pagamento dos débitos apurados nestes autos;

f) aplicar aos Srs. Francisco Canindé Fernandes de Macedo, José Edson Rodrigues de Souza, Aloizio Paes de Lima, Robério Freire Alves, Roger Freire Alves e Roner Freire Alves, individualmente, a multa prevista nos arts. 57 da Lei 8.443/1992 e 267 do Regimento Interno do TCU;

g) 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 R. F. Alves, M. Gláudimar Almeida e P. de O. Marques.

25. O Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin manifestou sua concordância com essa proposta, como se observa no seguinte trecho de seu parecer:

“20. Com base na fundamentada análise realizada pela Secex/AM, acompanho as propostas da unidade técnica na forma sugerida.

21. No caso das razões de justificativa rejeitadas, envolvendo a Sra. Maria das Graças Malheiros Monteiro, considerando se tratarem de irregularidades diversas das constantes dos demais apartados, acompanho a proposta da unidade técnica, no sentido de rejeitar suas razões recursais para aplicar-lhe a multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei nº 8.443/92.

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.

Ante o exposto, este representante do MP/TCU manifesta-se de acordo com a proposta de mérito apresentada, tendo em conta os fundamentos legais ali indicados, bem como com a condenação solidária dos responsáveis arrolados nas quantias apontadas, decorrentes dos desvios de recursos constatados, tendo em conta as cadeias de responsabilidade 33, 34, 35, 36, 37 e 38, com a respectiva aplicação das multas previstas nos arts. 57 e 58 da Lei nº 8.443/92.”

II – Análise do mérito desta tomada de contas especial

26. Com fulcro na análise efetuada pela então Secex (AM), a qual incorporo desde já às minhas razões de decidir, manifesto minha concordância com a proposta formulada pela unidade técnica e acolhida pelo representante do **Parquet** especializado, exceto no que concerne à responsabilização da Sra. Maria das Graças Malheiros Monteiro, pelos motivos que passo a expor.

27. 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.

28. 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.

29. 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.

30. Entendo que a responsabilidade da Sra. Aparecida Gualberto dos Reis também deve ser afastada. Afinal, na condição de superintendente substituta, ela apenas atuou de forma eventual e sem possuir as condições necessárias para aventar a hipótese de fraude nos atos que foram levados para sua deliberação. Por via de consequência, é razoável supor que ele atuou de boa-fé, buscando dar continuidade aos procedimentos administrativos então adotados naquela unidade policial.

31. Milita ainda a favor dessa última responsável, o fato de que a apuração das fraudes sob exame demandou a instauração de cinco inquéritos policiais e três processos administrativos disciplinares, o que indica sua complexidade e abrangência. Acrescento que as irregularidades não foram detectadas pelas equipes da auditoria interna que atuaram nos quatro anos em que elas foram praticadas. Diante disso, não é cabível exigir que uma gestora que substituiu a titular por curtos espaços de tempo detectasse a ilicitude dos atos em questão.

32. 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.

33. 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.

34. 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.

35. Por fim, destaco que, quando do julgamento do TC 012.418/2017-9, relativo à 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 relativo ao exercício de 2005, ao tratar de questão similar à que ora se examina, o Plenário desta Corte decidiu, no item 9.3 do Acórdão 1.467/2019, *“não se manifestar sobre as razões de justificativas apresentadas pela Sra. Maria das Graças Malheiros Monteiro (CPF 064.225.272-68), cuja responsabilidade deverá ser analisada no âmbito do TC 019.760/2008-7”*.

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

37. Esclareço que o Sr. Ivanhoé Martins Fernandes, em seu depoimento à Polícia Federal, confessou sua participação no esquema de fraudes ora sob exame. Naquela oportunidade, ele alegou que atuava sob o comando do Sr. Francisco Canindé Fernandes de Macedo. Cabe frisar que ambos tiveram participação decisiva nas autorizações para a emissão das notas de empenho e das ordens bancárias utilizadas para pagar as notas fiscais frias.

38. Além disso, ele gerenciou o esquema de desvio de recursos públicos em tela e obteve benefícios financeiros desse esquema. Assim sendo, não resta dúvidas de que ele contribuiu de forma significativa para a ocorrência do dano ao Erário apurado nesta TCE.

39. Com espeque nessas considerações, julgo que as contas do Sr. Ivanhoé Martins Fernandes deve ser julgada irregular, sendo-lhe imputado débito solidário no valor total apurado nestes autos, uma vez que ele participa das quatro cadeias de responsabilidade analisadas neste processo. Adicionalmente, deve ser-lhe aplicada a multa individual, prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, cujo valor arbitro em R\$ 40.000,00 (quarenta mil reais), com base no valor atualizado do dano e na gravidade das condutas desse responsável.

40. Já a participação do Sr. José Domingos Soares foi assim descrita no Inquérito Policial 748/2005:

“Feitas, assim, essas considerações, merece comentários, ainda, o fato de que as referidas notas fiscais ideologicamente falsas e/ou frias emitidas e pagas pela SR/DPF/AM, foram atestadas para dar a aparência de legalidade, como se os serviços tivessem sido feitos e as mercadorias entregues, numa demonstração clara da prática do crime de falsidade ideológica, pelas pessoas dos servidores, ADM IVANHOÉ MARTINS FERNANDES, ADM GRACIETE LIMEIRA RIBEIRO, ADM JOSE EDSON RODRIGUES DE SOUZA, ADM ALINE DO NASCIMENTO SILVA, ADM JOSÉ DOMINGOS SOARES, ADM INALDO TSUYOSHI FARIAS NISHIKI, além do Agente de Polícia Federal ALOIZIO PAES DE LIMA e o funcionário terceirizado PAULO MILTON FERREIRA DA SILVA, identificados que foram através do Laudo Pericial constante do Apenso XCI. Na versão destas pessoas, tais atos eram cometidos porque faziam parte de uma equipe e procuravam atender o que era pedido por seus chefes e colegas, sendo certo que não conferiam o material ou serviço prestado, bem como no que alude aos nomes das empresas que haviam emitido as notas.”

41. Por via de consequência, as contas do Sr. José Domingos Soares devem ser julgadas irregulares, sendo-lhe imputado débito solidário no valor correspondente à 15ª cadeia de responsabilidade solidária, descrita no parágrafo 9 deste voto. Adicionalmente, deve ser-lhe aplicada a multa individual, prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, cujo valor arbitro em R\$ 18.000,00 (dezoito mil reais), com base no valor atualizado do dano e na gravidade das condutas da responsável.

42. Julgo que as alegações de defesa dos Srs. Francisco Canindé Fernandes de Macedo, José Edson Rodrigues de Souza e Aloizio Paes de Lima não devem ser acolhidas, uma vez que eles não lograram afastar as irregularidades cuja prática lhes foi atribuída nem apresentaram documentos hábeis para fazê-lo.

43. Aduzo que as respectivas participações no esquema de fraudes ora sob comento foram demonstradas no Inquérito Policial 748/2005, anexado a estes autos, tendo inclusive havido a confissão de participantes desse esquema. A partir das provas coletadas nesse inquérito, 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.

44. Também devem ser rejeitadas as alegações de defesa apresentadas pelos Srs. Roner Freire Alves, Roger Freire Alves e Robério Freire Alves, os quais, na qualidade de representantes das empresas R. F. Alves, M. Glaudimar Almeida e P. de O. Marques, respectivamente, foram citados por terem emitido notas fiscais frias, sem a efetiva entrega de bens ou prestação de serviços, e por terem cooptado mais empresas para participarem das fraudes sob comento.

45. A conduta desses responsáveis foi assim registrada no Relatório do Inquérito Policial 748/2005:

“ROBÉRIO FREIRE ALVES, (...) este cidadão explorava o comércio de venda de mercadorias ao lado dos seus irmãos ROGER FREIRE ALVES, (...), RONER FREIRE ALVES, (...), RICARDO FREIRE ALVES, (falecido), e RUY CARLOS FREIRE ALVES (...).

Todos, à exceção de RUY CARLOS FREIRE ALVES, eram proprietários ou responsáveis por empresas que atuavam no comércio, como uma espécie de intermediárias na venda de mercadorias diversas, as quais eram adquiridas no comércio local e repassadas a preços superfaturados para os seus clientes que tinha como "carro-chefe" a SR/DPF/AM.

Além de explorarem as suas empresas R.F. ALVES e R.B.F. ALVES, também usavam as empresas M. GLAUDIMAR ALMEIDA e P. DE O. MARQUES, ambas constituídas em nomes de suas esposas MARIA GLAUDIMAR ALMEIDA, (...), e PATRÍCIA DE OLIVEIRA MARQUES, (...).

Todos os seus negócios com a Polícia Federal se deram mediante dispensa de licitação, já que as supostas compras feitas pela quadrilha eram direcionadas para os participantes do esquema.

É evidente que, em meio às notas fiscais emitidas quando existia o fornecimento de algumas mercadorias, também eram apresentadas outras notas fictícias, incluindo aí serviços não prestados para suporte do recebimento dos recursos que seriam desviados.”

46. Por via de consequência, julgo que as contas dos Srs. Francisco Canindé Fernandes de Macedo, José Edson Rodrigues de Souza, Aloizio Paes de Lima, Robério Freire Alves, Roger Freire Alves e Roner Freire Alves devem ser julgadas irregulares, sendo-lhes imputado débito solidário, consideradas as cadeias de responsabilidade das quais participaram. Adicionalmente, deverão ser-lhes aplicadas as multas individuais previstas no art. 57 da Lei Orgânica desta Corte de Contas, cujos valores, a seguir relacionados, estipulei com base nos respectivos débitos atualizados e na gravidade das condutas praticadas por esses responsáveis:

Responsável	Valor da multa (em R\$)
Francisco Canindé Fernandes de Macedo	40.000,00
José Edson Rodrigues de Souza	5.000,00
Aloizio Paes de Lima	2.000,00
Robério Freire Alves	40.000,00
Roger Freire Alves	40.000,00
Roner Freire Alves	40.000,00

47. Este Tribunal encaminhou oitivas para as empresas R. F. Alves, M. Glaudimar Almeida e P. de O. Marques, que teriam emitido notas fiscais frias, sem a efetiva entrega de bens e prestação de serviços nelas relacionadas. Todas apresentaram defesas tempestivas, contudo, não demonstraram a regularidade desses documentos. Friso que, no Inquérito Policial 748/2005, foi demonstrada a participação dessas empresas nas fraudes em tela.

48. Cumpre esclarecer que, no caso vertente, a emissão de notas frias não caracterizou uma fraude na execução de um contrato regularmente celebrado. Consoante demonstrado no inquérito policial 748/2005, a referida emissão constituiu uma etapa de um esquema que visou obter, de forma ilícita, recursos públicos federais.

49. Com o intuito de tornar evidente o **modus operandi** desse esquema, transcrevo a seguir trechos do relatório final do mencionado inquérito, que foi acostado aos presentes autos:

“15.4.10. O Sr. Guilherme Moreira da Silva confessou sua participação no esquema, afirmando que foi procurado pelo Sr. Paulo Milton Ferreira da Silva, funcionário terceirizado da SR/DPF/AM, a fim de que providenciasse notas fiscais para o recebimento de valores fraudulentos. Descreve que, inicialmente, utilizou-se de notas fiscais das empresas de que era proprietário ou das quais tinha controle, como a Guilherme Moreira da Silva - ME (Conserv), Amazon Minas Comercial Ltda., Raquel Serruya Freire (Apolo) e AMA Comércio e Distribuidora Ltda. e em seguida passou a aliciar outros empresários a fornecer as notas fiscais.

15.4.11. Do valor obtido dessas transações fictícias, uma parte entre 10 e 20%, ficava com quem fornecia a nota fiscal e o restante era repassado ao Sr. Paulo Milton Ferreira da Silva, o qual em seu depoimento atribuiu a responsabilidade pelo gerenciamento das fraudes ao APF Macedo e ao ADM Ivanhoé.

15.4.12. O Sr. Guilherme Moreira da Silva preencheu várias notas fiscais das empresas Guilherme Moreira da Silva – ME (Conserv), Z M Serviços Técnicos de Informática Ltda., Raquel Serruya Freire (Apolo), DAMA - Distribuidora de Manaus Ltda., Hosana do Nascimento Rodrigues (HMP), Jorge Yussif Bichara Sassine (Rian-Comércio e Representação), B M Comércio e Representação, João Batista Brandão e Silva, Ama - Comércio e Distribuição Ltda. e Comercial Castelo Branco Ltda., conforme os laudos periciais 090/2008-Setec/SR/DPF/AM, 0461/2008-Setec/SR/DPF/AM e 097/2009-Setec/SR/DPF/AM.

15.4.13. A Sra. Vicentina Maria da Silva Ribeiro também preencheu notas fiscais das empresas Amazon Minas Comercial Ltda., Z M Serviços Técnicos de Informática Ltda., V M da

Silveira Ribeiro, Raquel Serruya Freire (Apollo), Hosana do Nascimento Rodrigues (HMP), F S Machado – ME e L S Cardoso - Comércio e Instalação Ltda.

15.4.14. Notas fiscais das empresas José Lucinaldo Ferreira de Souza (ICOM - Materiais de Construção) e Elo - Comércio Ltda. foram preenchidas pelo servidor administrativo Ivanhoé Martins Fernandes, conforme Laudo 097/2009-Setec/SR/DPF/AM.”

“17.8.4. Em relação ao quarto esquema, o Sr. André Pereira da Silva, com auxílio de Raimundo Soares da Silva, Anderson Rogério Pereira da Silva e Patrícia Pereira da Silva, utilizou-se de notas fiscais e recibos ideologicamente falsos para receber recursos públicos da União destinados à manutenção da SR/DPF/AM, nos mesmos moldes do que acontecia nos esquemas anteriores. Além de notas fiscais de pessoas jurídicas, o Sr. André Pereira da Silva indicou o CPF de algumas pessoas físicas para também receberem recursos da SR/DPF/AM.

17.8.5. Os seguintes empresários confessaram que não houve a prestação de serviços ou venda, mas que o Sr. André Pereira da Silva utilizou notas fiscais de suas empresas: Renato Acriz Menezes, proprietário da Construtora Enarcon Ltda; Francisco Adalberto Cardoso; Rony Willams Frutuoso de Souza; Marcus Clay Frutuoso de Souza; Claudines Câmara de Andrade, proprietário da empresa Claudines Câmara de Andrade; Liomar Guimarães Azevedo, proprietária da empresa Liomar Guimarães Azevedo; e Guiomar Severo de Sousa.

17.8.6. O caso relacionado com ANDRÉ PEREIRA DA SILVA trata-se do grupo criminoso mais comprometido e diversificado com a prática das ações criminosas sob apuração sendo de se surpreender o numero de gente envolvida com o dito cidadão. É de se vê que nada menos do que 27 (vinte e sete) pessoas, ora de forma direta, ora de forma indireta, e com grau de parentesco entre si, constituiu esse grupo, que tinha como cabeça da organização o nominado supra e seus parentes mais próximos, como seu pai RAIMUNDO SOARES DA SILVA e seus irmãos ANDERSON ROGÉRIO PEREIRA DA SILVA E PATRÍCIA PEREIRA DA SILVA.

17.8.7. ANDRÉ PEREIRA DA SILVA juntamente com sua irmã PATRÍCIA PEREIRA DA SILVA, é proprietário da empresa GRANITO CONSTRUTORA LTDA, o irmão destes ANDERSON ROGÉRIO PEREIRA DA SILVA da empresa A. ROGÉRIO P. DA SILVA e o seu genitor RAIMUNDO SOARES DA SILVA, proprietário da empresa COTRAR COMÉRCIO TRANSPORTES LTDA.

17.8.8. O grupo criminoso comandado por ANDRÉ não só usava seus parentes, como pegava nomes de empregados e parceiros extrafamiliar para cometer seus desatinos. Vê-se, nesse sentido, que foi usado como uma espécie de "laranja" para recebimento de recursos na condição de pessoas físicas e supostos prestadores de serviços as pessoas de MÁRCIO MARCOS SALES DOS SANTOS, ICARO SALES LOPES, IGLESIAS MORENO SALES NETO, IGLEIDE PEREIRA SALES, CALIXTO RIBEIRO LOPES, ANDERSON SEIBERT DE OLIVEIRA, CLEBERSON SEIBERT DE OLIVEIRA, GUIOMAR SEVERO DE SOUZA, IGLEICIMAR PEREIRA SALES, IRLÂNDIA PEREIRA SALES, FRANCISCO ADALBERTO CARDOSO, RONY WILLIAMS FRUTUOSO DE SOUZA e MARCUS CLAY FRUTUOSO DE SOUZA, os quais assinavam recibo como suporte para emissão das ordens bancárias lhes favorecendo, e utilizadas, ainda, as pessoas jurídicas das empresas LIOMAR G. AZEVEDO, CONSTRUTORA ENARCON LTDA, EKISIENGENHARIA E INFORMÁTICA LTDA, JOANA DARC SOUZA SEVERO e CLAUDINES CÂMARA DE ANDRADE, todas pertencentes a terceiros que foram aliciados por ANDRÉ, no sentido de fazer uso fraudulento das notas fiscais das mesmas.”

50. Chama a atenção o fato de que algumas empresas entregavam notas fiscais em branco para serem preenchidas por servidores da Polícia Federal, como foi demonstrado nos Laudos Periciais 88/2009 e 97/2009, anexados a estes autos.

51. Considerando a importância da atuação das empresas na consecução da fraude ao processo de contratação direta do fornecimento de bens e prestação de serviços e a constatação de que elas não foram escolhidas pelo seu preço nem pela qualidade de seus serviços, mas porque se comprometeram a entregar notas fiscais em branco ou ideologicamente falsas, julgo razoável entender que estes casos concretos se enquadram na hipótese prevista no art. 46 da Lei 8.443/1992, **in verbis**:

“Art. 46. Verificada a ocorrência de fraude comprovada à licitação, o Tribunal declarará a inidoneidade do licitante fraudador para participar, por até cinco anos, de licitação na Administração Pública Federal.”

52. Aduzo que esse entendimento foi adotado nos Acórdãos 531/2016 e 639/2017, ambos do Plenário, relatados pelo Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa e pelo Ministro José Múcio, respectivamente. Nesses acórdãos, exarados nos TC 020.003/2008-5 e 006/994/2003-8, após analisar as fraudes praticadas na Superintendência Regional da Polícia Federal no Estado do Amazonas nos exercícios de 2004 e 2002, o TCU declarou a inidoneidade das empresas envolvidas na emissão de notas fiscais fraudulentas.

53. Com fulcro nessas considerações e 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 citadas no parágrafo 39 deste voto a pena de declaração de inidoneidade prevista no art. 46 da Lei 8.443/1992, a qual deverá perdurar pelo prazo de dois anos.

54. Julgo necessário esclarecer os motivos pelos quais as empresas que participaram dessas fraudes não foram citadas, mas ouvidas apenas para fins de aplicação da sanção de inidoneidade. A presente tomada de contas especial foi constituída como um apartado do TC 019.760/2008-7, o qual foi originalmente relatado pelo Ministro Augusto Nardes.

55. O Ministro Augusto Nardes acolheu a proposta formulada pela então Secex (AM), no sentido de promover a citação das pessoas físicas envolvidas e a oitiva das empresas relacionadas como responsáveis naquele processo. Destaco que procedimento semelhante foi adotado nos TC 020.003/2008-5 e 006/994/2003-8, mencionados no parágrafo 52 deste voto.

56. As citações e oitivas foram regularmente realizadas, tendo havido o encaminhamento das defesas. Em seguida, o Ministro Augusto Nardes se declarou impedido e fui sorteado para assumir a relatoria do TC 019.760/2008-7.

57. Tendo em vista que, no processo em tela, foram identificadas 40 cadeias de responsabilidade solidária e foi apontado o envolvimento de 25 pessoas físicas e 37 empresas, proferi despacho no qual determinei a autuação de dez tomadas de contas especiais, com o intuito de viabilizar a análise detalhada das irregularidades sob comento.

58. Nesse mesmo despacho, determinei também o aproveitamento das comunicações processuais já encaminhadas e das defesas enviadas a esta Corte de Contas. Não foi determinada a citação das empresas porque entendi que tal procedimento, quatorze anos após a ocorrência dos fatos, seria improdutivo. Além disso, várias empresas não existem mais, consoante relatado pela unidade técnica nestes autos, tanto que ficaram revéis em relação às respectivas oitivas.

59. Finalmente, esclareço que 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.

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 21 de agosto de 2019.

BENJAMIN ZYMLER
Relator