

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 imóveis, instalações elétricas e equipamentos da Polícia Federal que não foram realizados e da aquisição de bens de consumo e de peças e suprimentos para barcos e equipamentos eletrônicos que não foram entregues.

9. Na presente tomada de contas especial, foram avaliadas as cadeias de responsabilidade 10, 11, 12 e 13, descritas a seguir:

10ª cadeia de responsabilidade solidária: Francisco Canindé Fernandes de Macedo, Ivanhoé Martins Fernandes, José Edson Rodrigues de Souza, André Pereira da Silva, Anderson Rogério Pereira da Silva, Raimundo Soares da Silva e Patrícia Pereira da Silva.

Valor Histórico do Débito / Data da Ocorrência:

Data	NF	OB	Gestão	Valor (R\$)	Empresa emissora da NF
23/6/2005	30	900.805	200.382	7.532,00	A. Rogério P. da Silva
Total				7.532,00	

11ª cadeia de responsabilidade solidária: Francisco Canindé Fernandes de Macedo, Ivanhoé Martins Fernandes, José Domingos Soares, André Pereira da Silva, Anderson Rogério Pereira da Silva, Raimundo Soares da Silva e Patrícia Pereira da Silva.

Valor Histórico do Débito / Data da Ocorrência:

Data	NF	OB	UG	Valor (R\$)	Empresa emissora da NF
15/3/2005	329	900.172	200.382	7.014,18	Granito Construtora Ltda
31/5/2005	331	900.661	200.382	7.532,00	Granito Construtora Ltda
13/7/2005	332	900.946	200.382	6.590,50	Granito Construtora Ltda
27/4/2005	330	900.436	200.382	6.980,00	Granito Construtora Ltda
15/3/2005	29	900.176	200.382	7.532,00	A. Rogério P. da Silva
15/3/2005	848	900.180	200.382	7.343,70	Cotrar Comércio Transportes Ltda
31/5/2005	88	900.665	200.382	7.332,41	Cotrar Comércio Transportes Ltda
23/6/2005	425	900.826	200.382	7.300,00	Liomar Guimarães Azevedo
27/4/2005	401	900.436	200.382	7.575,00	Liomar Guimarães Azevedo
Total				65.199,79	

12ª cadeia de responsabilidade solidária: Francisco Canindé Fernandes de Macedo, Ivanhoé Martins Fernandes, André Pereira da Silva, Anderson Rogério Pereira da Silva, Raimundo Soares da Silva e Patrícia Pereira da Silva.

Valor Histórico do Débito / Data da Ocorrência:

Data	NF	OB	UG	Valor (R\$)	Empresa emissora da NF
22/7/2005	31	900.985	200.382	7.437,85	A. Rogério P. da Silva
22/7/2005	103	900.993	200.382	7.343,70	Cotrar Comércio Transportes Ltda.
Total				14.781,55	

13ª cadeia de responsabilidade solidária: Francisco Canindé Fernandes de Macedo, Ivanhoé Martins Fernandes e José Targino Sobrinho da Cruz.

Valor Histórico do Débito / Data da Ocorrência:

Data	NF	OB	UG	Valor (R\$)	Empresa emissora da NF
20/5/2005		900.624	200.382	5.601,92	Coral – Const., Cons. e Serviços Ltda
1/12/2005	718.104	901.443	200.382	7.513,17	Percol Perfurações de Poços
Total				13.115,09	

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 vários 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 substituíva 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; e

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 o Sr. André Pereira da Silva, com auxílio dos Srs. Raimundo Soares da Silva e Anderson Rogério Pereira da Silva e da Sra. Patrícia Pereira da Silva, utilizou notas fiscais e recibos ideologicamente falsos para receber indevidamente recursos públicos federais destinados à manutenção da SR/DPF/AM, nos mesmos moldes do que acontecia nos esquemas anteriores. Ademais, o Sr. André Pereira da Silva indicou o CPF de algumas pessoas físicas para receberem irregularmente valores provenientes do órgão público em tela.

13. Aduzo que a existência e o funcionamento do esquema de fraudes sob exame foram confirmados nos depoimentos prestados, perante a Polícia Federal, no âmbito do mencionado Inquérito 748/2005, pelos Srs. 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, Wagner Alves de Souza, Benedito Barbosa da Silva, Valdir Alves de Souza e Washington de Souza Rebouças, proprietário das empresas W. de S. Rebouças e Norte Motores e Serviços Ltda., e pelas Sras. Liomar Guimarães Azevedo, proprietária da empresa Liomar Guimarães Azevedo, Lilibeth Cintia Pimenta Rodrigues e Guiomar Severo de Sousa.

14. Além disso, no relatório final do inquérito em tela, foi consignado que o Sr. José Targino Sobrinho da Cruz utilizou notas fiscais e recibos de pessoas físicas ideologicamente falsos para receber recursos públicos da União destinados à manutenção da SR/DPF/AM.

15. 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. Cabe salientar que o superintendente era o ordenador de despesas; e

b) 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 ao disposto no art. 62 da Lei 4.320/1964, consubstanciada na realização de pagamentos sem a prévia e regular liquidação das respectivas despesas.

16. 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 e José Domingos Soares, por terem atestado notas fiscais frias, sem a efetiva aquisição de bens ou prestação de serviços; e

d) Srs. André Pereira da Silva, Anderson Rogério Pereira da Silva, Raimundo Soares da Silva e José Targino Sobrinho da Cruz e Sra. Patrícia Pereira da Silva, 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.

17. Foi também promovida a audiência das Sra. Maria das Graças Malheiros Monteiro 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.

18. Também foi promovida a oitiva das empresas Granito Construtora Ltda., A. Rogério P. da Silva, Cotrar Comércio Transportes Ltda., Liomar Guimarães Azevedo, Coral – Construção, Conservação e Serviços Ltda. e Percol Perfurações de Poços, 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.

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

20. 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 defêdente ao erro; e

e) não se beneficiou indevidamente;

- Srs. Raimundo Soares da Silva, André Pereira da Silva e Anderson Rogério Pereira da Silva e Sra. Patrícia Pereira da Silva

- Esses responsáveis apresentaram defesas com idêntico teor, nas quais argumentaram que:

- a) ocorreu a prescrição da pretensão punitiva do TCU, uma vez que transcorreram mais de oito anos entre os fatos ora sob apuração e sua citação pela Corte de Contas;
- b) não tiveram acesso ao processo sigiloso da Polícia Federal nem tomaram conhecimento formal das acusações a eles dirigidas naqueles autos;
- c) os serviços foram realizados e as notas fiscais emitidas regularmente, em conformidade com o disposto nas notas de empenho;
- d) são infundadas as acusações de emissão de notas fiscais frias; e
- e) não captaram empresas nem pessoas físicas para emitir notas fiscais ou recibos frios.

21. 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.

22. As empresas Granito Construtora Ltda., A. Rogério P. da Silva, Cotrar Comércio Transportes Ltda. foram destinatárias de oitivas encaminhadas por este Tribunal e apresentaram defesas com o mesmo teor daquelas encaminhadas por seus representantes, Srs. André Pereira da Silva, Anderson Rogério Pereira da Silva e Raimundo Soares da Silva, respectivamente.

23. Já a empresa Percol Perfurações de Poços alegou, por meio do seu representante, Sr. Antonio Sabino da Trindade Neto, que perfurou um poço artesiano no Ciapa e emitiu nota fiscal avulsa, datada de 30/11/2005.

24. Por seu turno, as empresas Liomar Guimarães Azevedo, Coral – Construção e Conservação e Serviços Ltda., embora tenham recebido os respectivos ofícios de oitiva, não se manifestaram neste processo.

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

- a) considerar revéis, para todos os fins, os Srs. Ivanhoé Martins Fernandes, José Domingos Soares e José Targino Sobrinho da Cruz;

b) rejeitar as alegações de defesa dos Srs. Francisco Canindé Fernandes de Macedo, José Edson Rodrigues de Souza, André Pereira da Silva, Anderson Rogério Pereira da Silva e Raimundo Soares da Silva e da Sra. Patrícia Pereira da Silva;

c) acolher as razões de justificativas do Sr. Kercio Silva Pinto;

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, Ivanhoé Martins Fernandes, José Edson Rodrigues de Souza, José Domingos Soares, André Pereira da Silva, Anderson Rogério Pereira da Silva e Raimundo Soares da Silva e da Sra. Patrícia Pereira da Silva, condenando-os solidariamente ao pagamento dos débitos apurados nestes autos;

f) aplicar aos Srs. Srs. Francisco Canindé Fernandes de Macedo, Ivanhoé Martins Fernandes, José Edson Rodrigues de Souza, José Domingos Soares, André Pereira da Silva, Anderson Rogério Pereira da Silva e Raimundo Soares da Silva e da Sra. Patrícia Pereira da Silva, 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 Granito Construtora Ltda., A. Rogério P. da Silva, Cotrar Comércio Transportes Ltda., Liomar Guimarães Azevedo, Coral – Construção, Conservação e Serviços Ltda. e Percol Perfurações de Poços.

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

“Com base na fundamentada análise realizada pela Secex/AM, acompanho a proposta da unidade técnica, na forma sugerida.

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 apenada com a multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei nº 8.443/92 em todos os processos apartados em que estiver citada.

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 10, 11, 12 e 13, com a respectiva aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443/92.

Do mesmo modo, acolho as propostas de aplicação da pena de declaração de inidoneidade prevista no art. 46 da Lei nº 8.443/92 às empresas indicadas no subitem 24.11 da proposta de encaminhamento, bem como os demais encaminhamentos sugeridos (peça 66, p. 26-29).

Por fim, proponho que a avaliação da responsabilização da Sra. Maria das Graças Malheiros Monteiro se dê no âmbito do TC nº 019.760/2008-7, por não envolver solidariedade nos débitos.”

II – Análise do mérito desta tomada de contas especial

27. 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, com o ajuste aventado pelo representante do **Parquet** especializado relativo à responsabilização da Sra. Maria das Graças Malheiros Monteiro, pelos motivos que passo a expor.

28. 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.

29. 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.

30. 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.

31. Entendo 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. Afinal, se a conduta dessa gestora for avaliada em cada uma dessas TCE, 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.

32. 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.

33. 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”*.

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

35. 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.

36. 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.

37. Com espeque nessas considerações, julgo que as contas do Sr. Ivanhoé Martins Fernandes devem ser julgadas irregulares, 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\$ 34.000,00 (trinta e quatro mil reais), com base no valor atualizado do dano e na gravidade das condutas desse responsável.

38. 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.”

39. Por via de consequência, as contas do Sr. José Domingos Soares devem ser julgadas irregulares, sendo-lhe imputado débito solidário no valor correspondente à 11ª 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\$ 24.000,00 (vinte e quatro mil reais), com base no valor atualizado do dano e na gravidade das condutas desse responsável.

40. No âmbito do Inquérito Policial 748/2005, foi demonstrado que o Sr. José Targino Sobrinho da Cruz utilizou notas fiscais e recibos de pessoas físicas ideologicamente falsos para receber indevidamente recursos públicos da União destinados à manutenção da SR/DPF/AM.

41. Assim sendo, suas contas devem ser julgadas irregulares, sendo-lhe imputado débito solidário no valor correspondente à 13ª 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\$ 5.000,00 (cinco mil reais), com base no valor atualizado do dano e na gravidade das condutas desse responsável.

42. Julgo que as alegações de defesa dos Srs. Francisco Canindé Fernandes de Macedo e José Edson Rodrigues de Souza 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.

44. 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.

45. Por via de consequência, as contas do Sr. Francisco Canindé Fernandes de Macedo devem ser julgadas irregulares, 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\$ 34.000,00 (trinta e quatro mil reais), com base no valor atualizado do dano e na gravidade das condutas desse responsável.

46. Acrescento que as contas do Sr. José Edson Rodrigues de Souza devem ser julgadas irregulares, sendo-lhe imputado débito solidário no valor correspondente à 10ª 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\$ 3.000,00 (três mil reais), com base no valor atualizado do dano e na gravidade das condutas desse responsável.

47. Devem ser rejeitadas as alegações de defesa apresentadas pelos Srs. Raimundo Soares da Silva, Anderson Rogério Pereira da Silva e André Pereira da Silva e pela Sra. Patrícia Pereira da Silva, os quais, na qualidade de representantes das empresas Cotrar – Comércio Transportes e Representações Ltda., A. Rogério P. da Silva e Granito Construtora Ltda., 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.

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

“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 número de gente envolvida com o dito cidadão. É de se ver 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.

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.

O grupo criminoso comandado por ANDRÉ não só usava seus parentes, como pegava nomes de empregados e parceiros extrafamiliares para cometer seus desatinos. Vê-se, nesse sentido, que foram usadas 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 WILLIANS 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.

Isto posto, e que pelo que se observa o "Modus Operandis" desse grupo se constituía, a exemplo dos grupos anteriores já relatados, no recebimento de recursos públicos, originários da SR/DPF/AM, mediante o uso de notas fiscais ideologicamente falsas ou recibos, firmados pela rede extensa de "laranjas", esta nas pessoas dos parentes e aderentes não possuidores de firma e que se satisfaziam com agrados de pequenas importâncias.

(...)

É de se verificar, também, quanto ao caso que todas as despesas realizadas foram feitas de forma irregular e criminosa mediante dispensa de licitação, assumindo a responsabilidade por tais atos, praticados de forma arbitrária e num caso típico de usurpação de função, já que é de competência exclusiva do ordenador de despesas, a quem não foi dado ciência e nem levado o documento para colheita de assinatura, os servidores, APF FRANCISCO CANINDÉ FERNANDES DE MACEDO e ADM IVANHOÉ MARTINS FERNANDES, que tinham o dever de cuidar, zelar e não permitir que nada de errado fosse feito no Setor que comandavam. O Laudo Pericial constante do Apenso LXXXVI, nesse sentido, é claro em apontar que tais atos irregulares foram assinados sempre

pelo Agente MACEDO, ou pelo ADM IVANHOÉ ou ainda por dois assessores destes e também comprometidos com os fatos de nomes GRACIETE LIMEIRA RIBEIRO e JOSÉ EDSON RODRIGUES DE SOUZA, não havendo, portanto, o porquê de tentarem tergiversar negando a autoria do que está cristalinamente comprovado.”

49. Por via de consequência, as contas do Srs. Raimundo Soares da Silva, Anderson Rogério Pereira da Silva e André Pereira da Silva e da Sra. Patrícia Pereira da Silva devem ser julgadas irregulares, sendo-lhes imputado débito solidário no valor corresponde às 10^a, 11^a e 12^a 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\$ 30.000,00 (trinta reais), com base no valor atualizado do dano e na gravidade das condutas desses responsáveis.

50. Este Tribunal encaminhou oitivas para as empresas Granito Construtora Ltda., A. Rogério P. da Silva, Cotrar Comércio Transportes Ltda., Percol Perfurações de Poços, Liomar Guimarães Azevedo e Coral – Construção, Conservação e Serviços Ltda., que emitiram notas fiscais frias, sem a efetiva entrega de bens e prestação de serviços nelas relacionadas. As quatro primeiras apresentaram defesas tempestivas, contudo, não demonstraram a regularidade desses documentos. As duas últimas permaneceram silentes. Friso que, no Inquérito Policial 748/2005, foi demonstrada a participação dessas empresas nas fraudes em tela.

51. 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.

52. 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 (Apolo), 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 número 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 WILLIANS 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.”

53. 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.

54. 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.”

55. 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.

56. 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 50 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.

57. 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.

58. 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.

59. 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.

60. 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.

61. 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.

62. 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 11 de setembro de 2019.

BENJAMIN ZYMLER
Relator