



**TC 012.420/2017-4**

**Tipo:** Tomada de Contas Especial (Recurso de Revisão).

**Órgão:** Superintendência Regional da Polícia Federal no Estado do Amazonas (SR/DPF/AM).

**Recorrente:** Maquipel – Comércio de Máquinas e Peças Ltda. (02.106.579/0001-05).

**Advogado:** David Azulay Benayon (OAB/AM 8.688), procuração à peça 120, p. 2.

**Interessado em sustentação oral:** não há.

**Sumário:** Tomada de contas especial. Apartado. Pagamento por serviços não prestados e bens não entregues. Utilização de notas fiscais frias. Contas julgadas irregulares. Débito solidário. Declaração de inidoneidade. Recurso de revisão. Conhecimento. Preliminar de prescrição. Reconhecimento em sede de recurso de revisão. Mérito. Novos elementos. Inexistência de eficácia sobre a prova produzida. Provimento quanto à preliminar. Arquivamento dos autos.

## INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recurso de revisão interposto pela empresa Maquipel – Comércio de Máquinas e Peças Ltda. (peça 129) contra o Acórdão 1.659/2019-TCU-Plenário (peça 83), mantido pelos Acórdãos 2.540/2020-TCU-Plenário (julgamento de recurso de reconsideração, conhecido e não provido, peça 129) e 34/2021-TCU-Plenário (julgamento de recurso de reconsideração, não conhecido por ter sido considerado precluso, peça 259).

1.1. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

(...)

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário e diante das razões expostas pelo Relator, com fundamento nos artigos 1º, I, 16, I e III, alínea “c”, 17, 19 e 23, I e III, da Lei 8.443/1992 e 1º, I, 207, 209, IV, 210 e 214, I, do Regimento Interno do TCU em:

9.1. considerar revéis os Srs. Ivanhoé Martins Fernandes (CPF 297.530.907-49), José Domingos Soares (CPF 142.796.144-15) e Francisco Pereira da Rocha (CPF 077.323.412-87) e as empresas A. P. Cabral Drogaria (CNPJ 05.536.068/0001-03), Unicap – Comércio e Representação Ltda. (CNPJ 84.108.539/0001-59), João Luiz Peres Basdão (CNPJ 04.338.098/0001-42), Francesão Materiais de Construção (CNPJ 15.792.641/0001-01), Pré-Moldado Francesão Indústria e Comércio (CNPJ 04.158.788/0001-10) e Vidroplan Comércio de Vidros Planos Ltda. (CNPJ 05.130.643/0001-73);

9.2. acolher as alegações de defesa do Sr. Aloizio Paes de Lima (CPF 035.981.794-72) e as razões de justificativa do Sr. Kercio Silva Pinto (CPF 066.156.275-15);

9.3. rejeitar as alegações de defesa dos Srs. Francisco Canindé Fernandes de Macedo (CPF 209.988.051-49) e José Edson Rodrigues de Souza (CPF 046.811.003-82);



9.4. 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;

9.5. acolher as defesas apresentadas pelas empresas P. R. B. Pessoa (CNPJ 63.640.908/0001-80) e El-Shaddai Importação e Com. Ltda. (CNPJ 02.152.093/0001-03);

9.6. rejeitar as defesas das empresas Maquipel – Comércio de Máquinas e Peças (CNPJ 02.106.579/0001-05) e Santana Pinheiro e Silva (CNPJ 02.653.851/0001-69);

9.7. julgar regulares com ressalvas as contas dos Srs. Aloizio Paes de Lima (CPF 035.981.794-72) e Kercio Silva Pinto (CPF 066.156.275-15), dando-lhes quitação;

9.8. julgar irregulares as contas dos Srs. Francisco Canindé Fernandes de Macedo (CPF 209.988.051-49), Ivanhoé Martins Fernandes (CPF 297.530.907-49), José Edson Rodrigues de Souza (CPF 046.811.003-82), José Domingos Soares (CPF 142.796.144-15) e Francisco Pereira da Rocha (CPF 077.323.412-87), condenando-os solidariamente ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar do recebimento das notificações, para comprovarem perante o Tribunal o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas até as dos efetivos recolhimentos, na forma prevista na legislação em vigor:

27ª cadeia de responsabilidade solidária: Srs. Francisco Canindé Fernandes de Macedo, Ivanhoé Martins Fernandes e José Edson Rodrigues de Souza

Valor Histórico do Débito / Data da Ocorrência:

Data	NF	OB	UG	Valor (R\$)	Empresa emissora da NF
3/6/2005	6.180	900.704	200.382	7.518,82	Maquipel – Comércio de Máquinas e Peças
23/6/2005	322	900.801	200.382	7.750,00	Santana Pinheiro e Silva
Total 15.268,82					

28ª cadeia de responsabilidade solidária: Francisco Canindé Fernandes de Macedo, Ivanhoé Martins Fernandes e José Domingos Soares

Valor Histórico do Débito / Data da Ocorrência:

Data	NF	OB	UG	Valor (R\$)	Empresa emissora de NF
29/3/2005	5.962	900.239	200.382	5.387,27	Maquipel – Comércio de Máquinas e Peças
11/2/2005	1.532	900.121	200.382	1.847,22	Unicap - Comércio e Representação Ltda.
15/3/2005	1.537	900.184	200.382	2.064,54	Unicap - Comércio e Representação Ltda.
4/5/2005	1.547	900.511	200.382	760,62	Unicap - Comércio e Representação Ltda.
18/2/2005	725	900.151	200.382	7.900,00	Francesão Materiais de Construção
15/3/2005	729	900.181	200.382	8.000,00	Francesão Materiais de Construção
7/4/2005	730	900.356	200.382	7.900,00	Francesão Materiais de Construção



**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**  
**Secretaria Geral de Controle Externo**  
**Secretaria de Recursos**

8/8/2005 315 901.055 200.382 7.888,00 Vidroplan Comércio de Vidros Planos Ltda.

5/4/2005 248 900.335 200.382 7.980,00 Vidroplan Comércio de Vidros Planos Ltda.

Total 49.727,65

30ª cadeia de responsabilidade solidária: Francisco Canindé Fernandes de Macedo, Ivanhoé Martins Fernandes e Francisco Pereira da Rocha.

Valor Histórico do Débito / Data da Ocorrência:

Data	NF	OB	UG	Valor (R\$)	Empresa emissora de NF
4/7/2005	298	900.851	200.382	7.880,00	Vidroplan Comércio de Vidros Planos Ltda.

Total 7.880,00

31ª cadeia de responsabilidade solidária: Francisco Canindé Fernandes de Macedo e Ivanhoé Martins Fernandes

Valor Histórico do Débito / Data da Ocorrência:

Data	NF	OB	UG	Valor (R\$)	Pessoa/Empresa recebedora de pagamento
11/2/2005	22	900.118	200.382	4.889,00	A. P. Cabral Drogaria
19/8/2005	856	901.150	200.382	7.532,00	Maquipel – Comércio de Máquinas e Peças
6/10/2005	866	901.326	200.382	7.396,43	Maquipel – Comércio de Máquinas e Peças
29/11/2005	6.908	901.439	200.382	421,80	Maquipel – Comércio de Máquinas e Peças
19/12/2005	6.951	901.478	200.382	7.503,76	Maquipel – Comércio de Máquinas e Peças
28/12/2005	897	901.540	200.382	7.564,00	Maquipel – Comércio de Máquinas e Peças
31/5/2005	1.557	900.669	200.382	1.593,68	Unicap - Comércio e Representação Ltda.
23/6/2005	1561	900.817	200.382	1.797,42	Unicap - Comércio e Representação Ltda.
17/8/2005	1.573	901.118	200.382	1.575,57	Unicap - Comércio e Representação Ltda.
23/5/2005	21	900.638	200.382	3.200,00	João Luiz Peres Basdão
4/7/2005	23	900.856	200.382	6.200,00	João Luiz Peres Basdão
30/12/2005	24	901.580	200.382	7.948,85	João Luiz Peres Basdão
9/6/2005	22	900.755	200.382	7.400,00	João Luiz Peres Basdão
4/7/2005	753	900.854	200.382	7.900,00	Francesão Materiais de Construção
22/7/2005	318	900.994	200.382	7.750,00	Francesão Materiais de Construção



30/8/2005	757	901.185	200.382	2.755,00	Francesão	Materiais	de
Construção							
22/9/2005	321	901.277	200.382	7.920,00	Francesão	Materiais	de
Construção							
25/10/2005	760	901.373	200.382	3.215,00	Francesão	Materiais	de
Construção							
9/11/2005	761	901.389	200.382	5.025,00	Francesão	Materiais	de
Construção							
30/12/2005	806/807	901.561	200.382	7.630,00	Francesão	Materiais	de
Construção							
22/7/2005	503	900.987	200.382	7.684,00	Pré-Moldado	Francesão	
Indústria e Comércio							
22/7/2005	1	900.991	200.382	8.000,00	Vidroplan	Comércio de Vidros	
Planos Ltda.							
5/4/2005	248	900.335	200.382	7.980,00	Vidroplan	Comércio de Vidros	
Planos Ltda.							
Total 130.881,51							

9.9. aplicar aos Srs. Francisco Canindé Fernandes de Macedo, Ivanhoé Martins Fernandes, José Edson Rodrigues de Souza, José Domingos Soares e Francisco Pereira da Rocha, individualmente, a multa prevista nos arts. 57 da Lei 8.443/1992 e 267 do Regimento Interno do TCU, nos valores a seguir especificados, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar do recebimento das notificações, para comprovarem perante o Tribunal, consoante disposto no art. 214, III, alínea “a”, do Regimento Interno desta Corte de Contas, o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data deste acórdão até as datas dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor:

Responsável	Valor da multa
Sr. Francisco Canindé Fernandes de Macedo	R\$ 120.000,00
Sr. Ivanhoé Martins Fernandes	R\$ 120.000,00
Sr. José Edson Rodrigues de Souza	R\$ 10.000,00
Sr. José Domingos Soares	R\$ 30.000,00
Sr. Francisco Pereira da Rocha	R\$ 5.000,00

9.10. excluir desta relação processual as empresas P. R. B. Pessoa (CNPJ 63.640.908/0001-80) e El-Shaddai Importação e Com. Ltda. (CNPJ 02.152.093/0001-03);

9.11. em conformidade com o disposto nos arts. 46 da Lei 8.443/1992 e 271 do Regimento Interno do TCU, declarar inidôneas, por dois anos, para participarem de licitação na administração pública federal, as empresas Maquipel – Comércio de Máquinas e Peças (CNPJ 02.106.579/0001-05), Santana Pinheiro e Silva (CNPJ 02.653.851/0001-69), A. P. Cabral Drogaria (CNPJ 05.536.068/0001-03), Unicap – Comércio e Representação Ltda. (CNPJ 84.108.539/0001-59), João Luiz Peres Basdão (CNPJ 04.338.098/0001-42), Francesão Materiais de Construção (CNPJ 15.792.641/0001-01), Pré- Moldado Francesão Indústria e Comércio (CNPJ 04.158.788/0001-10) e Vidroplan Comércio de Vidros Planos Ltda. (CNPJ 05.130.643/0001-73);

9.12. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não sejam atendidas as notificações;

9.13. autorizar, caso seja solicitado, o pagamento da dívida em até 36 parcelas mensais e consecutivas, nos termos dos arts. 26 da Lei 8.443/1992 e 217 do Regimento Interno do TCU,

fixando o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar perante o Tribunal o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovar o recolhimento das demais parcelas, devendo incidir sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, na forma prevista na legislação em vigor;

9.14. alertar o responsável que tenha requerido o parcelamento que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal;

9.15. dar ciência deste acórdão ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado do Amazonas, nos termos dos arts. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992 e 209, § 7º, do Regimento Interno do TCU, para a adoção das medidas que entender cabíveis; e

9.16. encaminhar cópia deste acórdão, bem como do relatório e do voto que o fundamentaram, para a 4ª Vara Federal da Seção Judiciária no Estado do Amazonas, fazendo menção ao processo 2006.32.00.000083-1, que tramita naquela unidade judiciária.

## **HISTÓRICO**

2. Os presentes autos se originaram de apartado do TC 019.760/2008-7 o qual, por sua vez, se constituiu com traslados do TC 020.680/2006-0, referente à Tomada de Contas Consolidada do Departamento da Polícia Federal, exercício de 2005. As irregularidades constatadas neste último processo envolveram indícios de pagamentos de serviços e compras não efetivados, pagamentos efetuados acima do processo preço máximo praticado, pagamento fraudulento de diárias a colaboradores eventuais e pagamento indevido de alimentação.

2.1. Diante do elevado número de responsáveis e de empresas envolvidas e com base em elementos de prova levantados em diversos inquéritos policiais (748/2005, 128/2007, 129/2007, 130/2007 e 263/2007), foram instaurados dez processos de tomadas de contas especiais conforme despacho do relator, Ministro Benjamin Zymler, à peça 1. No que pertine ao presente Exame, relacionado ao sétimo apartado, foram correlacionadas às cadeias de responsabilidades de números 27, 28, 29, 30 e 31 (peças 2, 8 e 9), nas quais houve participação da empresa Maquipel – Comércio de Máquinas e Peças Ltda, dentre outros responsáveis e firmas.

2.2. Por meio de proposta da Secretaria de Controle Externo no Estado do Amazonas (Secex/AM), foi promovida a oitiva da mencionada empresa, sob pena de aplicação da pena prevista no art. 46 da Lei 8.443/1992, caso não elidida a seguinte irregularidade: “(...) - emissão de notas fiscais frias, ou seja, sem que tenha havido a respectiva aquisição de bens ou serviços, para recebimento de valores indevidos da SR/DPF/AM” (peça 45).

2.2. A Maquipel apresentou defesa à peça 47 que foi acolhida de forma parcial pela Secex/AM (peça 79, p. 19, item 14.2, e peça 80). Ao final, aquela unidade técnica propôs que fosse aplicada àquela empresa a pena de inidoneidade para licitar com a Administração Pública Federal. O Ministério Público junto ao TCU (MP/TCU) assinalou sua concordância à proposta da unidade técnica de origem (peça 81).

2.3. Em 17/7/2019, acolhendo os mencionados posicionamentos, foi prolatado o Acórdão 1.659/2019-TCU-Plenário, nos termos subscritos no subitem 1.1 deste Exame. Posteriormente, foram interpostos recursos de reconsideração (peças 124 e 244-248). O primeiro, foi conhecido e não provido por meio do Acórdão 2.540/2020-TCU-Plenário (relatoria do Ministro Aroldo Cedraz). Já o segundo recurso, não foi conhecido, em face do reconhecimento de preclusão consumativa em relação ao primeiro recurso, interposto pelo mesmo responsável (José Domingos Soares) nos termos do que foi decidido no Acórdão 34/2021-TCU-Plenário.

2.4. Irresignada com aqueles julgados, a empresa recorrente apresenta recurso de revisão o qual se passa à análise.



## ADMISSIBILIDADE

3. O exame de admissibilidade desta Secretaria (peças 176-178) propôs que o recurso não fosse conhecido em face dos novos elementos apresentados pela recorrente não possuírem “(...) o condão de, nem mesmo em tese, produzir eficácia sobre a irregularidade que ocasionou a condenação imposta pelo Tribunal, qual seja, a emissão de notas fiscais frias, sem a efetiva entrega de bens ou prestação de serviços”. O MP/TCU acompanhou aquela conclusão.

3.1. Por meio de despacho, a relatora, Ministra Ana Arraes, divergiu dos posicionamentos e conheceu o recurso, com fulcro nos incisos II e III do art. 35 da Lei 8.433/1992, assinalando que os novos elementos apresentados requerem análise mais detalhada, asseverando que (peça 181):

(...) é possível observar que a conclusão registrada no inquérito não reflete a afirmativa constante dos documentos trazidos pelo recorrente em seu recurso, que também integraram o mesmo inquérito. Assim, mesmo que não tenham sido trazidos aos autos outros elementos que indiquem a efetiva realização dos serviços, é de se reconhecer que sua condenação teve embasamento nas declarações colhidas no inquérito de que não teria realizado os serviços.

9. Desse modo, tendo em vista que nos fundamentos de sua condenação foram arguidas justamente declarações do representante da empresa, as quais o recorrente busca contrapor no seu recurso, e apresenta para tal intento documentos não presentes nos autos, avalio que caberá análise detalhada acerca da pertinência e da idoneidade da nova documentação e do potencial para eventual revisão do acórdão.

## MÉRITO

### 4. Delimitação

4.1. Constitui objeto do presente exame:

a) em sede preliminar, se incide o instituto da prescrição sobre a pena aplicada à recorrente;

b) no mérito, se os novos elementos apresentados, em sede de recurso de revisão, têm eficácia suficiente para a reforma, total ou parcial, do acórdão recorrido.

### 5. Prescrição

5.1. Em face da necessária análise de ofício, há que se verificar se incide o instituto da prescrição sobre a pena aplicada à recorrente.

#### Análise:

5.2. Até recente decisão do STF sobre o tema, se verificava a existência de dois encaminhamentos distintos sobre a incidência da prescrição sobre a pretensão punitiva em análise.

5.3. Na primeira, o entendimento deste Tribunal quanto à pretensão punitiva é o que foi decidido em incidente de uniformização de jurisprudência, Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário (relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues), onde se firmou, em termos gerais, o entendimento de que a pretensão punitiva do TCU se subordina ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 da Lei 10.406/2002 (Código Civil), qual seja dez anos, com as seguintes determinações:

(...)

9.1. deixar assente que:

9.1.1. a pretensão punitiva do Tribunal de Contas da União subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil;

9.1.2. a prescrição a que se refere o subitem anterior é contada a partir da data de ocorrência da irregularidade sancionada, nos termos do art. 189 do Código Civil;

9.1.3. o ato que ordenar a citação, a audiência ou oitiva da parte interrompe a prescrição de que trata o subitem 9.1.1, nos termos do art. 202, inciso I, do Código Civil;

9.1.4. a prescrição interrompida recomeça a correr da data em que for ordenada a citação, a audiência ou oitiva da parte, nos termos do art. 202, parágrafo único, parte inicial, do Código Civil;

9.1.5. haverá a suspensão da prescrição toda vez que o responsável apresentar elementos adicionais de defesa, ou mesmo quando forem necessárias diligências causadas por conta de algum fato novo trazido pelos jurisdicionados, não suficientemente documentado nas manifestações processuais, sendo que a paralisação da contagem do prazo ocorrerá no período compreendido entre a juntada dos elementos adicionais de defesa ou da peça contendo o fato novo e a análise dos referidos elementos ou da resposta da diligência, nos termos do art. 160, §2º, do Regimento Interno;

9.1.6. a ocorrência desta espécie de prescrição será aferida, independentemente de alegação da parte, em cada processo no qual haja intenção de aplicação das sanções previstas na Lei 8.443/1992;

9.1.7. o entendimento consubstanciado nos subitens anteriores será aplicado, de imediato, aos processos novos (autuados a partir desta data) bem como àqueles pendentes de decisão de mérito ou de apreciação de recurso por este Tribunal.

5.4. No presente caso concreto, segundo o atual entendimento deste Tribunal, não incide prescrição sobre a pretensão punitiva por não haver transcorrido prazo superior a dez anos entre os atos irregulares ocorridos durante o exercício de 2005 e o despacho da titular da então Secretaria de Controle Externo no Amazonas, que ordenou a oitiva da recorrente, exarado em 9/5/2013 (peça 9).

5.5. Já o segundo encaminhamento sobre a tese em questão, diz respeito à adoção do prazo prescricional quinquenário, nos termos do que dispõe a Lei 9.873/1999. Neste contexto, já há considerações sobre esse tema no âmbito desta Serur: autos do 019.571/2015-1.

5.5.1. Por economia processual, juntou-se a estes autos (peça 263), cópia do exame e do pronunciamento desta unidade naquele processo, em que foram fundamentadas as seguintes premissas e que serão consideradas no presente exame:

a) como dito alhures, pela jurisprudência até então vigente, a pretensão punitiva exercida pelo Tribunal de Contas estava sujeita à prescrição, regida pelos critérios fixados no Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário. Já quanto ao débito, a ação de ressarcimento era considerada imprescritível, por expressa previsão do art. 37, § 5º, da Constituição Federal. No entanto, ao julgar o RE 636.886, o STF conferiu nova interpretação a esse dispositivo, fixando a tese de que “é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas”;

b) embora o RE 636.886 tenha por objeto a execução de acórdão condenatório proferido pelo TCU, a interpretação conferida pelo STF ao art. 37, § 5º, da Constituição, afeta a ação de ressarcimento como um todo, abrangendo não só a execução, mas também a pretensão condenatória. E, ao contrário da decisão proferida no julgamento do tema 897 (RE 852.475), no tema 899, relativo à atuação do Tribunal de Contas, a conclusão de que a pretensão de ressarcimento é prescritível foi estabelecida de forma categórica, sem ressaltar as condutas dolosas qualificáveis como ato de improbidade;

c) as pretensões punitiva e de ressarcimento devem observar o mesmo regime na atividade de controle externo, dado o objetivo comum da prescrição, de fixar prazo para o Tribunal de Contas agir, buscando caracterizar o ilícito, identificar seu autor, dimensionar as consequências da conduta (em especial, a quantificação do dano) e impor as consequências legais, independentemente do fato de tais consequências terem natureza punitiva ou ressarcitória; e

d) o Código Civil e a Lei 9.873/1999 constituem as duas alternativas que, de forma mais consistente, polarizam os debates acerca do regime de prescrição a ser observado no processo de controle externo. Não obstante a relevância dos fundamentos utilizados no Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, favoráveis à aplicação do Código Civil, a Lei 9.873/1999 adota balizas usuais no âmbito do direito público, prevê causas de interrupção em tudo compatíveis com o processo de controle externo e já vem sendo utilizada pelo STF para limitar o exercício da pretensão punitiva pelo TCU, em decisões posteriores ao Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário. Assim, até que sobrevenha norma específica, entende-se que a prescrição das medidas de ressarcimento a cargo do tribunal de contas deve observar o regime Lei 9.873/1999.

5.5.2. Ademais, cabe destacar dois aspectos relevantes.

5.5.2.1. O primeiro diz respeito à ressalva aos atos dolosos de improbidade. Observa-se que tanto na manifestação do TCU, como *amicus curiae* (peça 35 do RE 636.886), como na manifestação do Ministério Público Federal na condição de fiscal da ordem jurídica (peça 38), o tema 897 foi invocado com o fim de preservar a atuação dos tribunais de contas no caso de prejuízos causados dolosamente, mediante condutas típicas de improbidade administrativa. Todavia, o pedido não foi acolhido. No ponto, não houve divergência quanto ao entendimento do relator, de que “as razões que levaram a maioria da Corte a estabelecer excepcional hipótese de imprescritibilidade, no tema 897, não estão presentes em relação as decisões do Tribunal de Contas que resultem imputação de débito ou multa”.

5.5.2.2. O segundo aspecto diz respeito à não incidência do Código Civil no regime de prescrição do ressarcimento. Nos votos em que a questão do prazo prescricional foi abordada, a referência foi sempre ao prazo quinquenal, usualmente adotado pelas normas de direito público.

5.5.3. Com essas explicações adicionais, se passa à análise da prescrição no caso em exame, considerando o contexto das premissas indicadas anteriormente.

5.5.3.1. O artigo 1º da Lei 9.873/1999 estabelece que “Prescreve em cinco anos a ação punitiva da Administração Pública Federal, direta e indireta, no exercício do poder de polícia, objetivando apurar infração à legislação em vigor, contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado”. No entanto, o disposto no inciso I do art. 2º da mesma lei (redação dada pela Lei 11.941/2009) estabelece que: “(...) Interrompe-se a prescrição da ação punitiva: I – pela notificação ou citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital”.

5.5.3.2. Acontece que, ao compulsar as peças juntadas aos presentes autos (peças 1-8), se constata que, antes do despacho que determinou a oitiva da recorrente em 9/5/2013 (vide item 5.4 deste Exame), inexistem atos que interromperam a prescrição. De outro lado, como as notas fiscais imputadas, como sendo “frias” por este Tribunal (peça 5, páginas 3, 5-6 e 8), todas com data de emissão no exercício de 2005, transcorreu prazo superior a cinco anos o que faz incidir a prescrição quinquenária.

5.5.3.3. Convém assinalar que, mediante consulta ao sistema e-TCU, consta informação de que houve notificação da recorrente, no âmbito do processo que deu origem aos presentes autos, TC 019.760/2008-7, com o respectivo aviso de recebimento, datado de 10/7/2013. Ainda que se considere aquele ato como interruptivo da prescrição, não há alteração quanto à conclusão lançada no subitem anterior deste Exame, uma vez que também se verifica exaurimento do prazo prescricional de cinco anos.

5.5.3.4. Ademais, ao se analisar a incidência da prescrição intercorrente, nos termos do § 1º do art. 1º da Lei 9.873/1999 (“Incide a prescrição no procedimento administrativo paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, cujos autos serão arquivados de ofício ou mediante requerimento da parte interessada, sem prejuízo da apuração da responsabilidade funcional decorrente

da paralisação, se for o caso”) não se verifica a incidência da mesma. Com efeito, ao se analisar os históricos dos atos processuais dos TC’s 019.760/2008-7 e destes autos, no sistema e-TCU, não se verifica que aqueles processos ficaram inertes por período de tempo superior a três anos, motivo pelo qual não se verifica a incidência da prescrição intercorrente.

5.6. Acresce-se que, ainda que a modalidade recursal sob análise seja o de recurso de revisão, deve prevalecer o entendimento acerca da incidência da prescrição ante a natureza administrativa deste processo o que atrai o disposto no *caput* do art. 53 da Lei 9.874/1999 (“A Administração deve anular seus próprios atos, quando eivados de vício de legalidade, e pode revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos”).

5.7. Em face dessas constatações, entende-se que, no caso concreto, a prescrição aproveita a todos os responsáveis, com o conseqüente arquivamento dos presentes autos por incidência da prescrição quinquenária, nos termos previstos na Lei 9.873/1999.

## **6. Novos elementos apresentados pelo recorrente**

6.1. O recorrente requer a reforma integral do acórdão recorrido asseverando que:

a) não consta dos autos cópia do Inquérito da Polícia Federal 748/2005-SRDPF/AM o que acabou por tornar equivocadas as conclusões por parte deste Tribunal (peça 129, p. 3-4);

b) no inquérito policial não existe afirmativa de que a empresa não tenha prestado os serviços ou tenha deixado de fornecer os materiais relacionados nas notas fiscais. Dessa forma, não pode ser responsabilizada haja vista que prestou todos os serviços e entregou todos os bens vendidos, bem como não foi afastada sua responsabilidade, nos termos do Acórdão 2.444/2018-TCU-Plenário, conforme documentos anexos (peça 129, p. 4-5);

c) caso houvesse confissão no inquérito quanto a emissão de “notas frias”, o Ministério Público Federal haveria oferecido denúncia contra o Gilmar Lima Cavalcante, sócio da empresa Maquipel, o que não foi o caso, conforme certidão de “nada consta” (peça 129, p. 5-6); e

d) foram juntadas às razões recursais as seguintes documentações:

d.1) solicitação de cópia do Inquérito da Polícia Federal (peça 129, p. 11);

d.2) certidão da Polícia Federal (peça 129, p. 13-14);

d.3) depoimentos do Sr. Gilmar Lima Cavalcante no Inquérito da Polícia Federal 748/2005-SRDPF/AM (peça 129, p. 16-25);

d.4) Ofício 2.331/2018-TCU/SECEX-AM quanto ao Acórdão 2.444/2018-TCU-Plenário (peça 129, p. 27-35);

d.5) Certidão de Distribuição para Fins Gerais da Justiça Federal no Amazonas – “Nada Consta” (peça 129, p. 37); e

d.6) Certidão Negativa de Débitos de Tributos Municipais (peça 129, p. 39).

### **Análise:**

6.2. No mérito, não assiste razão à recorrente.

6.3. Importa mencionar que os contornos e limites da controvérsia que se instaurou no presente processo de TCE, em relação à ora recorrente, estão definidos nos termos de sua oitiva que foram lançados no Ofício 1018/2013-TCU/SECEX-AM, de 21/6/2013 (peça 45). Integrou aquele ato processual, a cópia da instrução técnica (vide item 3 daquele ofício) que lhe deu o devido contexto e respectiva motivação.

6.3.1. A ocorrência irregular é clara no sentido de que a imputação de que as notas fiscais emitidas foram classificadas como “frias” por se constatar que não retratavam as respectivas aquisições de bens e serviços.

6.3.2. Após analisar a defesa apresentada pela recorrente à peça 47, a unidade técnica de origem manteve seu posicionamento quanto à conduta irregular constatada e quanto à configuração do nexo de causalidade nos seguintes termos (peça 79, p. 19-20):

(...) conforme Inquérito Policial 748/2005, o responsável pela empresa, Sr. Gilmar Lima Cavalcante, afirmou que não prestou serviços ou forneceu materiais (peça 33, p. 16-17). Verifica-se ali o envolvimento da empresa no esquema de fraudes de emissão de notas fiscais frias. Assim, propõe-se a declaração de inidoneidade das empresas nos termos do art. 46 da Lei 8.443/1992.

14.3. Conduta: emitir notas fiscais frias, ou seja, sem que tenha havido a respectiva aquisição de bens ou serviços, para recebimento de valores indevidos da SR/DPF/AM.

14.4. Nexa de causalidade: a conduta da empresa ocasionou a ocorrência de dano ao erário, por meio do pagamento de serviços não executados.

6.3.3. Posteriormente, em consonância com a Secex/MA, constam no voto condutor do acórdão recorrido os seguintes apontamentos que, ressalte-se, complementaram a análise daquela unidade técnica, em especial, o fundamento de que não houve a demonstração da regularidade das notas fiscais emitidas pela recorrente (peça 84, p. 7), *verbis*:

(...)

38. As empresas Maquipel – Comércio de Máquinas e Peças e Santana Pinheiro e Silva foram ouvidas, uma vez que teriam emitido notas fiscais frias, sem a efetiva entrega de bens nelas relacionados. Ambas apresentaram defesas tempestivas, contudo, não demonstraram a regularidade desses documentos.

39. Acrescento que, no Inquérito Policial 748/2005, o responsável pela empresa Maquipel – Comércio de Máquinas e Peças, Sr. Gilmar Lima Cavalcante, afirmou que não prestou os serviços nem forneceu os materiais referentes às notas fiscais analisadas nesta TCE, com exceção da NF 6.242. Além disso, no referido inquérito, foi demonstrada a participação da empresa Santana Pinheiro e Silva no esquema de fraudes ora sob apuração.

6.4. Cumpre assinalar que assiste, em parte, razão à alegação da recorrente quanto aos apontamentos referentes aos interrogatórios de seu representante legal, sem, no entanto, qualquer mudança de mérito quanto à aplicação da pena imposta a ela. Ao contrário do que consta no acórdão recorrido, nos depoimentos não consta a informação de que o representante legal da recorrente tenha prestado a informação de que não realizou os serviços ou forneceu os materiais. Com efeito:

6.4.1. Ao analisar os documentos anexados às razões recursais (peça 129, p. 15-25, e que correspondem ao que constam à peça 4, p. 16, linhas 18-19), quais sejam os diversos termos de depoimentos prestados por Gilmar Lima Cavalcante (na qualidade de representante legal da recorrente), nos autos do Inquérito 748/2005, não consta, de fato, a assertiva de que ele houvera afirmado que não prestou serviços ou forneceu materiais referentes às notas fiscais frias, mencionadas na instrução à peça 2.

6.4.2. De outro lado, como dito alhures, a instrução da unidade técnica de origem, ao analisar a defesa da recorrente, assinalou, expressamente, que “(...) o responsável pela empresa, Sr. Gilmar Lima Cavalcante, afirmou que não prestou serviços ou forneceu materiais (peça 33, p. 16-17)”. Ademais, a mencionada referência processual não prova aquela assertiva, porquanto inexistente nas páginas informadas [a peça 33 está numerada até a página 2].

6.4.3. No voto condutor do acórdão recorrido, essa análise foi reiterada, nos termos noticiados no subitem 6.3.3 deste Exame, item 39 do voto.

6.4.4. Tal reconhecimento se assemelharia mais a uma alegação de ocorrência de contradição de julgado, em sede de recurso de embargos de declaração, do que a uma assertiva de falsidade, como alega a recorrente, em que tenha se fundamentado o acórdão recorrido.

6.4.5. No entanto, desconsiderando a contradição reconhecida, prevalece o fundamento principal, contido no item 38 do acórdão recorrido, qual seja, o de que não houve a demonstração da regularidade das notas fiscais.

6.4.6. Há que se ressaltar que depoimentos prestados pelo próprio representante legal da empresa, ora recorrente, atestando que todos os serviços foram prestados e os materiais entregues, são elementos de prova, por óbvio, incapazes de atestar a regularidade das respectivas notas fiscais emitidas. Não foram apresentadas, por exemplo, comprovantes de aquisições e/ou produção de materiais, livros contábeis, contratos de trabalho e/ou escalas de serviços, etc., que comprovassem, efetivamente, que as notas fiscais não correspondiam, materialmente, ao que constavam em seus detalhamentos.

6.4.7. Ademais, excluindo a possibilidade de que eventuais terceiros poderiam ter utilizado a marca comercial da recorrente, não há controvérsia de que foi, de fato, ela que emitiu as notas fiscais inquinadas como frias, conforme se verifica em sua defesa acostada à peça 47:

(...)

3 - Quanto às notas fiscais emitidas para recebimento dos serviços prestados ou de fornecimento de material, entendemos que não podem ser qualificadas como FRIAS, pois todas as notas emitidas estão devidamente registradas nos órgãos competentes, em nossos livros fiscais e todos os impostos federais estaduais e municipais devidos das mesmas foram pagos.

6.4.8. De outro lado, constam nos autos cópias das notas fiscais 5.962 (peça 5, p. 3), 6180 (peça 5, p. 5) e 6242 (peça 5, p. 6), que atestam a suficiência documental quanto aos fundamentos do acórdão recorrido quanto às cadeias de responsabilidade, respectivamente, de números 28, 27 e 29, referidas no despacho à peça 1 e discriminadas na instrução técnica à peça 2, p. 49-50, subitens 21.1.10.7 a 21.1.10.9.

6.4.8. Assim, há insuficiência no acórdão recorrido quanto ao fundamento de que a recorrente, por meio de seu representante legal, não tenha dito que não prestou os serviços ou entregou os materiais descritos nas notas fiscais apontadas como irregulares. No entanto, tal reconhecimento não afeta o mérito do julgado, pois o fundamento principal reside na ausência de comprovação, por outros elementos de prova, de que as descrições contidas nas notas refletiram, de fato, o que realmente foi contratado.

6.5. Quanto às demais alegações e novos elementos juntados pela recorrente, melhor sorte não lhe socorre.

6.5.1. Conforme se verifica pelo conteúdo material das peças 3 e 4 (total de 85 páginas), ao contrário do que alega a recorrente, foram juntadas aos presentes autos cópias de trechos do Inquérito 748/2005, os quais se entendeu suficientes para atestar o contexto da irregularidade em discussão. Reitera-se, ademais, o que consta no subitem 6.4.8 deste Exame.

6.5.2. Não se pode aplicar ao presente caso concreto o mesmo julgamento ocorrido no Acórdão 2.444/2018-TCU-Plenário (relatoria do Ministro Benjamin Zymler), TC 020.003/2008-5. Ao contrário do que se verifica nestes autos, naquele outro a empresa Maquipel apresentou documentos que elidiram a irregularidade a ela imputada, nos seguintes termos:

(...)

1.58. Neste momento processual, a Maquipel, 'objetivando aclarar dúvidas remanescentes', apresenta a escrituração contábil e o lançamento respectivo dos impostos sobre serviços – ISS e



sobre circulação de mercadorias e serviços – ICMS referente a cada uma das notas fiscais inquinadas (Peça 846, p. 33-66).

1.59. Após análise, constata-se que os documentos apresentados elidem a irregularidade que culminou em sua condenação, pois que são apresentados os registros fiscais das notas emitidas, motivo que levou à presunção acerca da não prestação dos serviços. Desse modo, opina-se pela elisão parcial dos débitos constantes dos itens 9.8.30, 9.8.32 e 9.8.33, afastando a responsabilidade solidária da Empresa Maquipel e, por conseguinte, a declaração de inidoneidade imposta à recorrente no item 9.13 do Acórdão recorrido.

6.5.3. A certidão de “nada consta”, em relação ao representante legal da recorrente, e a certidão negativa de tributos municipais dela não são documentos aptos a atestar que os produtos e serviços descritos nas notas fiscais em discussão foram, efetivamente, disponibilizados à Polícia Federal.

6.6. Por fim, no acórdão recorrido não se constata quaisquer outras hipóteses de erro de cálculo, de falsidade ou insuficiência documental ou de superveniência de novos documentos com eficácia sobre a prova até então produzida.

## **CONCLUSÃO**

7. Das análises anteriores, conclui-se que:

a) em face do julgamento do RE 636.886, que reconheceu a necessária aplicabilidade dos prazos previstos na Lei 9.873/1999, o prazo prescricional para a aplicação de sanções é de cinco anos ou intercorrente de três anos. No presente caso concreto, se verificou a incidência da prescrição quinquenária e, dada a natureza administrativa do processo de TCE, deve ser reconhecida a incidência do instituto da prescrição ainda que a modalidade recursal manejada seja a de recurso de revisão; e

b) em que pese reconhecer a insuficiência de documento em que se fundamentou parte do acórdão recorrido, tal constatação não tem o condão de alterar o mérito de julgamento.

7.1. Com base nessas conclusões, entende-se o presente processo de TCE não atende aos seus pressupostos de constituição e de regular desenvolvimento, motivo pelo qual propõe-se tornar sem efeito o acórdão recorrido e promover seu arquivamento.

## **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

8. Ante o exposto, propõe-se

a) com base no art. 35, incisos II e III, da Lei 8.443/1992, conhecer o recurso interposto, para, no mérito, dar-lhe provimento e:

a.1) tornar sem efeito o acórdão recorrido;

a.2) arquivar os presentes autos; e

b) dar ciência ao recorrente, aos demais interessados e ao Procurador-chefe da Procuradoria da República no Estado do Amazonas quanto ao acórdão que vier a ser proferido.

TCU/Secretaria de Recursos/1ª Diretoria,

Em 2/6/2021.

Ricardo Luiz Rocha Cubas  
Auditor Federal de Controle Externo  
Matrícula 3149-6  
(Assinado Eletronicamente)