

Processo TC 012.420/2017-4

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL – *Recurso de Revisão*

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator,

Trata-se de recurso de revisão interposto pela empresa Maquipel – Comércio de Máquinas e Peças Ltda. (peça 129) contra o Acórdão 1659/2019-Plenário (peça 83), mediante o qual o TCU rejeitou a defesa apresentada pela empresa e a declarou inidônea, por dois anos, para participar de licitações no âmbito da Administração Pública Federal, em razão da emissão de notas fiscais frias, devido a não comprovação da aquisição de bens ou serviços por parte da SR/DPF/AM (peça 45).

2. Em suma, o recorrente apresenta argumentações e documentos no intuito de demonstrar sua ausência de responsabilidade sobre o dano debatido nos autos. Alega, basicamente, que não exerceria de fato ascendência hierárquica sobre os fiscais das obras, que não teria formação acadêmica compatível com a função de fiscalização de obras de engenharia, que teria sido conduzido à chefia da Divisão de Serviços Gerais (DSG) do Instituto Nacional de Cardiologia (INC) antes somente do último pagamento efetuado à construtora e que suas atribuições nesse cargo eram distintas do acompanhamento técnico da reforma da edificação.

3. Na presente fase processual, a empresa alega, em sede preliminar, a ocorrência da prescrição da pretensão punitiva do TCU, bem como apresenta novos elementos com vistas a demonstrar a regularidade das notas fiscais emitidas.

4. Ressalto que, nas fases processuais anteriores, houve apenas a avaliação da ocorrência da prescrição sob o enfoque dos critérios fixados pelo Acórdão 1441/2016-Plenário. No entanto, ante as recentes decisões proferidas pelo STF a respeito da matéria, encontra-se consolidado o entendimento de que o TCU deve aplicar como regra geral os parâmetros constantes da Lei 9.873/99, análise que será realizada no presente parecer.

5. Inicialmente, quanto aos novos elementos de defesa apresentados pela empresa, a Serur concluiu que são insuficientes para afastar a irregularidade do recebimento de recursos pela emissão de notas fiscais simuladas (frias), ante a não comprovação da prestação de serviços ou do fornecimento dos materiais.

6. A unidade técnica, no entanto, ressalta que a transcrição do depoimento prestado pelo representante da empresa, no Inquérito Policial 748/2005 (peça 84, p. 7), não condiz com a realidade, já que os depoimentos acostados pela defesa à peça 129 (p. 15-25) demonstrariam que o Sr. Gilmar Lima Cavalcante não afirmou que a Maquipel deixou de prestar serviços ou fornecer os materiais indicados nas notas fiscais questionadas.

7. Efetivamente, houve um equívoco da Secex (peça 79). Não há na referência indicada (peça 33, p. 16-17) qualquer depoimento do Sr. Gilmar. Considerando que foram autuados diversos processos de TCE, os quais analisam diferentes cadeias de responsabilização, a instrução técnica provavelmente indicou uma peça constante em outros autos.

8. Além disso, as afirmações atribuídas ao Sr. Gilmar não constam das cópias (excertos) do Inquérito 748/2005 anexado aos autos, sendo que a Polícia Federal, no Relatório Final do Inquérito 748/2005, acostado às peças 3 e 4, também cometeu o equívoco ao afirmar que o responsável teria confirmado o não fornecimento dos produtos e a não prestação dos serviços.

9. Na peça 4, p. 15-17, o inquérito lista uma série de pessoas que prestaram depoimento e faz referência às folhas em que tais depoimentos foram acostados. Dentre esses depoimentos, são citados os prestados pelo Sr. Gilmar Lima Cavalcante, os mesmos acostados pela defesa à peça 129.

10. Ocorre que, na página 17 da peça 4, o inquérito, depois de fazer referência a uma série de depoimentos, conclui que: “todos [os depoentes citados] reconheceram os recebimentos de recursos públicos da Polícia Federal, sem a prestação de nenhum serviço ou fornecimento de material, tendo

## Continuação do TC 012.420/2017-4

assinado recibos e fornecido notas fiscais fictícias, a exemplo dos muitos casos já abordados, tendo, também, como já declinado, todas essas despesas sido realizadas através de dispensa de licitação”.

11. Considerado o grande número de envolvidos, a PF cometeu um ato falho ao afirmar que o Sr. Gilmar, representante da empresa Maquipel, teria reconhecido que a empresa não prestou qualquer serviço à SR/DPF/AM.

12. Nesse sentido, assiste razão à defesa, já que tal declaração, nos termos registrados pela unidade técnica, nunca foi proferida.

13. Por outro lado, a unidade técnica afirma que a defesa não demonstrou a regularidade das notas fiscais, ou seja, a efetiva prestação de serviços e o fornecimento dos produtos.

14. A Serur pondera que não foram apresentados registros da aquisição e/ou de produção dos materiais, nem livros contábeis, contratos de trabalho e/ou escalas de serviços, dentre outras informações que demonstrassem fornecimento de materiais e a prestação dos serviços indicados nas notas fiscais acostadas à peça 5, p. 3, 5, 8 e 10.

15. Neste ponto, cabe registrar que os produtos e serviços fornecidos efetivamente fazem parte do rol de atividades comerciais da empresa, conhecida por prestar serviços de manutenção de motores a diesel, venda de motores, peças e de geradores de energia. É possível, ainda, verificar que a empresa venceu, na mesma época, outras licitações que a permitiram celebrar contratos com outros órgãos para a prestação de serviços e fornecimento de produtos muito similares. Esses serviços foram prestados a unidades militares, ao Fundo Nacional de Saúde/AM, à Petrobras, à Amazonas Energia, à SR/DPF/AC e ao Instituto Nacional de Pesquisa da Amazônia/MCT (fonte: DGI/TCU).

16. Outro dado a considerar é que ficou demonstrada a entrega dos produtos indicados na nota fiscal constante da peça 5, p. 6 (Nota 6242), conforme declaração de 7/5/2013, de peça 24, p. 97, débito que já havia sido afastado em fase processual anterior.

17. Por fim, temos o Acórdão 2444/2018-Plenário (TC 020.003/2008-5), que acolheu as alegações de defesa da empresa Maquipel e deu-lhe provimento total. A empresa tinha sido arrolada como solidária nos débitos em relação às cadeias de responsabilidade 30ª, 32ª e 33ª, referentes a pagamentos realizados pela SR/DPF/AM no exercício de 2004. A empresa foi condenada em débito e multa pelo Acórdão 531/2016-Plenário, bem como havia sido declarada inidônea.

18. Isso se deu em vista da apresentação de livros contábeis que comprovaram o recolhimento dos tributos municipais e estaduais das notas fiscais emitidas em 2004, Tal fato foi entendido como suficiente para afastar o dano que lhe foi atribuído de forma solidária com outros responsáveis, bem como para afastar a pena de inidoneidade que lhe foi aplicada.

19. Considerando esse conjunto de informações, entendo, excepcionalmente, que este Tribunal deve acolher a defesa apresentada pela empresa, mesmo tendo em conta que no presente caso não foram apresentados os registros fiscais das notas emitidas em 2005, documentos que levaram o TCU a presumir a prestação dos serviços e o fornecimento dos produtos constantes das notas fiscais emitidas em 2004 (cadeias de responsabilidade 30ª, 32ª e 33ª).

20. Ressalto que, tanto em 2004 como em 2005, parte das notas fiscais emitidas pela empresa indicaram valores até o limite de R\$ 8 mil. Muitas vezes as notas apresentam esse valor de forma exata, reforçando a aparência de que as cobranças, independente do serviço prestado ou material fornecido, foram limitadas intencionalmente em R\$ 8 mil, para garantir a contratação da empresa por dispensa de licitação (peça 5, p. 8 e 10).

21. Em que pese isso, a empresa foi instada a se manifestar apenas pela emissão de notas fiscais frias, em razão de indícios da não prestação de serviços e não pela sua contribuição na burla a processos licitatórios, de modo que entendo cabível afastar a responsabilidade da empresa, no presente caso.

## Continuação do TC 012.420/2017-4

22. A presente proposta aproveita aos demais responsáveis solidários, somente em relação às despesas referentes à Empresa Maquipel, por se tratar de circunstância objetiva, com fulcro no art. 281 do RI/TCU.

### II DA PRESCRIÇÃO

23. Acerca deste ponto, a unidade técnica confirmou que a prescrição não se configurou quando adotados os critérios do Acórdão 1441/2016-Plenário, porém, entendeu que teria ocorrido a prescrição caso seguidos os preceitos da Lei 9.873/99. De acordo com sua avaliação, houve o transcurso de tempo superior a cinco anos entre as datas de emissão das notas fiscais (2005) e o despacho que determinou a oitiva da recorrente em 9/5/2013. Com base nesse raciocínio, outras hipóteses de prescrição não teriam incidido sobre os fatos narrados nos autos.

24. Com relação a esse tema, considero pertinente que a situação seja avaliada de acordo com o regramento da Lei 9.873/99, nos termos delineados pelo Ministro Raimundo Carreiro ao votar no TC 000.006/2017-3, durante a sessão plenária de 1º/12/2021.

25. Tendo em conta isso, com as devidas vênias, dirijo do entendimento de que teria ocorrido prescrição no caso em exame, seja a geral (inicial) ou a intercorrente.

26. No entender da Serur, antes do despacho que determinou a oitiva da recorrente em 9/5/2013, inexistem atos que interromperam a prescrição, já que transcorreram mais de cinco anos desde a emissão da última nota (28/12/2005, 31ª cadeia de responsabilidade) e o referido despacho.

27. *Data vênias*, a posição externada pela unidade técnica não merece acolhida, pois deixou de considerar todos os eventos interruptivos, tendo por base os critérios previstos pela Lei 9.873/99.

28. Cabe registrar que as apurações dos desvios na SR/DPF/AM tiveram início com a instauração do Inquérito Policial 748/2005, o qual é um fator interruptivo da prescrição. Em vista dessas apurações, foram instaurados outros Inquéritos Policiais específicos, bem como foram elaborados laudos técnicos, documentais e grafotécnicos, por exemplo, todos eventos interruptivos da prescrição, tendo em conta o art. 2º, II, da Lei 9.873/99.

29. Como exemplo de um marco interruptivo, baseado no art. 2º, II, da Lei 9.873/99, temos o Laudo de Exame Contábil 142/2006-SR/AM (peça 60, TC 019.760/2008-7), elaborado no âmbito do Inquérito Policial 748/2005.

30. O Laudo buscou identificar o montante das aquisições de bens e serviços realizados com dispensa de licitação nos anos de 2001 a 2005, bem como o esclarecimento de outros pontos.

31. Como sabemos, a Lei 9.873/99 apresenta um prazo geral, de cinco anos (art. 1º), e um prazo especial, previsto no art. 1º, § 2º, a saber: “quando o fato objeto da ação punitiva da Administração também constituir crime, a prescrição rege-se-á pelo prazo previsto na lei penal”. Mesmo que existam elementos indicativos de crime no presente caso, entendo suficiente adotar os critérios definidos na citada lei.

32. Conforme previsto no art. 2º, inciso II, da Lei 9.873/99, a prescrição se interrompe “por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato”.

33. Importante mencionar, ainda, que diversos são os atos que interrompem a prescrição intercorrente, atos esses que têm em sua gênese e objetivo dar impulso ao processo e à solução do feito. Podem ser citadas, sem a pretensão de exauri-las, as hipóteses capazes de impedir o alcance da prescrição intercorrente, quais sejam:

a) qualquer ato legal ou regulamentar que impulsione o processo à tomada de decisão, tais como o requerimento para a produção de provas necessárias à apuração do feito, notificação da parte interessada para apresentar defesa ou alegações finais;

## Continuação do TC 012.420/2017-4

- b) decisão que julgue pedido da parte interessada;
  - c) informes que consolidem a apuração do fato e informes que sirvam de fundamento para decisão de autoridade ou colegiado, notas e pareceres técnicos, pareceres jurídicos;
  - d) decisões de autoridades ou colegiados;
  - e) aditamento da inicial, entre outros.
34. O presente processo originou-se do TC 019.760/2008-7, apartado do TC 020.680/2006-0 (Tomada de Contas da SR/DPF/AM – 2005), foram identificadas 40 cadeias de responsabilidade solidária para efeito de citação dos responsáveis, além de seis destinatários de audiências, perfazendo um total de 25 pessoas físicas e 37 empresas. Diante disso, foi determinada a constituição de dez tomadas de contas especiais.
35. No âmbito do TCU, a proposta para realizar diligências a fim de apurar os fatos, os despachos autorizativos e os respectivos ofícios são causas interruptivas da prescrição.
36. O fato de os presentes autos terem sido autuados em 2017, não indica a demora na apuração dos fatos, já que as apurações começaram bem antes.
37. Os problemas nos processos licitatórios da unidade gestora começaram a ser investigados bem antes e abrangeram fatos ocorridos entre 2001 e 2004. Um exemplo disso é o TC 011.154/2005-6, que tratou de representação do MPF, comunicando as irregularidades, investigação que posteriormente viria também a abranger o exercício de 2005.
38. Nessa época, foi autuado processo de Denúncia (TC 014.578/2006-1), o qual traz elementos de que as falhas em processos licitatórios e de pagamentos existentes na unidade gestora eram mais amplas do que se supunha.
39. Com isso, são incluídas as compras realizadas em 2005, conforme se depreende de trecho de instrução da Secex/AM constante da peça 8, p. 1, do TC 011.154/2005-6:
- O TC-014.578/2006-1 trata de denúncia encaminhada à Ouvidoria desta Corte, versando sobre supostas irregularidades que estariam ocorrendo no Órgão, assim resumidas:
- existência de uma ‘quadrilha’, atuando, há mais de dez anos, no desvio de verba e de dinheiro da ‘Operação Cobra’;
  - (...)
  - auditoria realizada em 2005, constatou o superfaturamento de obras e o uso de notas fiscais falsas, assinadas por laranjas ou por empresas fantasmas.
40. Na referida peça, ainda consta o registro da existência do Processo de Sindicância 25/2005-COGER/DPF, instaurado pela Corregedoria-Geral da Polícia Federal, o que também é um evento interruptivo da prescrição.
41. Com esses fundamentos, é possível verificar que a prescrição foi interrompida em diferentes oportunidades, de modo que trago alguns desses eventos com vistas a demonstrar esse fato:
- (1) em 10/7/2006, autuação do processo de denúncia TC **014.578/2006-1**, conforme registro da tramitação do processo;
  - (2) em 17/7/2008 (TC **020.680/2006-0**, contas do DPF, exercício de 2005, peça 54, p. 38), em razão do Despacho do Ministro-Relator para constituir apartado para análise dos fatos denunciados em relação aos exercícios de 2003, 2004 e 2005;
  - (3) em 14/5/2010 (TC **019.760/2008-7**, contas do DPF, exercício de 2005, peça 6, p. 32-34), decisão judicial pelo compartilhamento de provas com o TCU;
  - (4) em 8/6/2010 (TC **019.760/2008-7**, contas do DPF, exercício de 2005, peça 6, p. 35), designação de servidora para acesso às provas compartilhadas;

## Continuação do TC 012.420/2017-4

(5) em 16/8/2010 (TC **019.760/2008-7**, peça 6, p. 48), em razão do despacho do Ministro-Relator do TC 019.760/2008-8, que determinou o sobrestamento do feito até que se conseguisse o compartilhamento de provas, com o juízo competente, referente ao Inquérito 748;

(6) em 31/1/2012 (TC **019.760/2008-7**, peça 73, p. 3, em razão do recebimento da documentação solicitada junto à Justiça Federal;

(7) em 30/4/2013 (TC **019.760/2008-7**, peça 73, p. 59), em razão da instrução da unidade técnica desta Corte, que propôs a oitiva da recorrente;

(8) em 21/6/2013 (TC **019.760/2008-7**, peça 117), em razão do envio do Ofício 1018/2013, de oitiva da empresa recorrente;

(9) em 19/7/2013 (TC **019.760/2008-7**, peça 222), em razão de resposta encaminhada pela empresa recorrente;

(10) em 14/5/2014 (TC **019.760/2008-7**, peça 379), em razão da instrução da unidade técnica desta Corte, que propôs a condenação do recorrente com a pena de inidoneidade;

(11) em 24/7/2014 (TC **019.760/2008-7**, peça 381), em razão de parecer do MPTCU, que anuiu a proposta de responsabilização da recorrente e dos demais responsáveis;

(12) em 11/4/2017 (TC **019.760/2008-7**, peça 397), em razão de Despacho do Ministro-Relator, que determinou a formação de apartados com o intuito de facilitar o julgamento das irregularidades e propiciar a ampla defesa;

(13) em 10/5/2017 (TC **012.420/2017-4**), em razão da autuação do processo;

(14) em 6/2/2018 (TC **012.420/2017-4**, peça 79), em razão da instrução da unidade técnica, que analisou as audiências e citações dos responsáveis arrolados;

(15) em 9/4/2018 (TC **012.420/2017-4**, peça 81), em razão de parecer do MPTCU, que anuiu a proposta de responsabilização da recorrente e dos demais responsáveis;

(16) em 17/7/2019 (TC **012.420/2017-4**, peça 83), em razão da prolação do Acórdão 1659/2019-Plenário, o qual julgou as contas dos responsáveis arrolados, tendo condenado a empresa recorrente na pena de inidoneidade;

(17) em 11/11/2019 (TC **012.420/2017-4**, peça 129), em razão da apresentação do recurso de revisão pela empresa recorrente;

(18) em 20/4/2020 (TC **012.420/2017-4**, peça 181), em razão de Despacho da Ministra-Relatora conhecendo do recurso de revisão interposto pela empresa recorrente;

(19) em 2/6/2021 (TC **012.420/2017-4**, peça 264), em razão de instrução da unidade técnica, a qual analisa os elementos apresentados no recurso de revisão da recorrente.

42. Em vista disso, as próprias causas de interrupção enumeradas acima permitem evidenciar que o processo teve andamento regular, não se operando a prescrição intercorrente.

43. Tendo em conta que todas as notas fiscais foram emitidas no exercício de 2005, até o julgamento do mérito por esta Corte, em nenhum momento as causas interruptivas do art. 2º ultrapassaram os três anos.

44. Independentemente da existência de outras causas interruptivas não elencadas acima (citações no âmbito administrativo, depoimentos prestados, laudos técnicos elaborados pela Polícia Federal, relatórios da CGU, etc.), cujo levantamento não se fez necessário, observa-se, pelos eventos indicados, que em nenhum momento transcorreu prazo suficiente para se operar a prescrição (nem mesmo se se considerasse o prazo geral de cinco anos), tomando-se por referência a Lei 9.873/99, tida pelo STF como norma regente da prescrição da pretensão punitiva pelo TCU.

45. Logo, há informações suficientes nos autos para evidenciar o regular andamento do feito, não se verificando a prescrição geral e nem a intercorrente previstas na Lei 9.873/99.

**Continuação do TC 012.420/2017-4**

**III**

46. Ante o exposto, este representante do Ministério Público de Contas diverge da unidade técnica quanto à ocorrência da prescrição da pretensão punitiva do TCU, bem como não acompanha a análise que rejeitou as alegações recursais quanto à regularidade das notas fiscais apresentadas, de modo que, quanto ao mérito, proponho:

a) com base no art. 35, incisos II e III, da Lei 8.443/92, conhecer do recurso interposto para, no mérito, dar-lhe provimento;

b) tornar insubsistente o Acórdão recorrido quanto à empresa Maquipel – Comércio de Máquinas e Peças Ltda.;

c) afastar o dano imposto aos responsáveis solidários, relativamente aos pagamentos feitos à empresa Maquipel – Comércio de Máquinas e Peças Ltda.

**Ministério Público de Contas**, em janeiro de 2022.

(Assinado eletronicamente)  
**PAULO SOARES BUGARIN**  
Subprocurador-Geral