

Proc. TC 001.118/2015-3
Recursos de Reconsideração

Parecer

Trata-se de recursos de reconsideração interpostos pelos Senhores Apolinário dos Anjos Neto (gestão 2005-2008) e Aduario Almeida (gestão 2009-2012), ex-prefeitos de Salgado de São Félix/PB, contra o Acórdão n.º 374/2017-TCU-Plenário, por meio do qual o Tribunal julgou tomada de contas especial instaurada em razão de irregularidades identificadas na aplicação de recursos transferidos por meio de Contrato de Repasse, celebrado entre a prefeitura do referido Município e o Ministério do Esporte, para a construção de um ginásio poliesportivo.

2. A tomada de contas especial resultou de conversão de Representação encaminhada ao TCU pela Controladoria-Geral da União, contendo relatório de fiscalização sobre a aplicação de recursos federais no Município de Salgado de São Félix/PB, com resultados de ação de controle desenvolvida em função de ocorrências presumidamente irregulares naquele município.

3. No acórdão recorrido, foram julgadas irregulares, imputado débito e aplicada multa do art. 57 da Lei n.º 8.443/1992 aos seguintes responsáveis: Apolinário dos Anjos Neto, Aduario Almeida, Audy Lopes Fernandes, Adriano Ferreira de Melo, Fabiana dos Santos Ferreira, Raniere Pereira Dantas e Biana Construções e Serviços Ltda. Na mesma decisão, os responsáveis, pessoas físicas, foram inabilitados para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública pelo período de cinco anos, nos termos do art. 60 da Lei n.º 8.443/1992, enquanto a empresa Biana Construções e Serviços Ltda. foi declarada inidônea para participar, por cinco anos, de licitação na Administração Pública Federal, nos termos do art. 46 da Lei n.º 8.443/1992.

4. Por meio da instrução à peça 144, a Serur delimitou o objeto dos recursos e procedeu ao exame de mérito das razões recursais apresentadas pelos dois ex-prefeitos, tendo concluído, ao final, pela sua procedência.

5. Em relação ao Senhor Apolinário dos Anjos Neto, o auditor (peça 144) propõe que sejam anulados o item 9.2 e respectivos subitens que digam respeito ao responsável, retornando-se os autos ao Ministro Relator do recurso, para que avalie a conveniência de requerer à Justiça Federal na Paraíba ou ao Tribunal Regional Federal da 5.ª Região elementos de prova já submetidos ao contraditório, para juntada neste processo e posterior citação do responsável pela unidade de origem. De igual modo, propõe estender a proposta aos demais responsáveis declarados revéis. O titular da Serur (peça 146) propõe como ajuste que, caso se decida pela anulação, caberá ao Relator original (e não ao Relator do recurso) decidir a respeito das eventuais medidas saneadoras a serem adotadas.

6. Em relação ao Senhor Aduario Almeida, o auditor (peça 144) propõe que suas contas sejam julgadas regulares com ressalva, enquanto o Secretário (peça 146) entende que as contas do responsável devem ser julgadas regulares.

7. Os recursos interpostos essencialmente discutem duas questões. A primeira se relaciona à inexistência nos autos de elementos comprobatórios ou indiciários de que a Biana Construções e Serviços Ltda. seria uma empresa de fachada. Quanto a essa questão, o acórdão recorrido condenou os responsáveis com base em vários indícios reunidos pela Secex-PB, que conduziram à conclusão de que a referida empresa seria fictícia e, portanto, não teria executado a obra. Os indícios que, em conjunto, tiveram força probatória suficiente para embasar a condenação pelo Tribunal provieram das seguintes fontes: fiscalização realizada pela CGU, inquérito policial da “Operação Transparência” e ação ajuizada pelo Ministério Público Federal.

8. A instrução da Serur contrapôs os indícios do acórdão condenatório com outros elementos que colocariam em dúvida a afirmação de que a Biana Construções e Serviços Ltda. não existiria de fato, a exemplo de cópias de reclamações trabalhistas relativas a funcionários da empresa, declaração da assessoria jurídica da prefeitura de que a empresa atendia à legislação para execução dos serviços, contrato entre a Biana Construções e Serviços Ltda. e empresa fornecedora da estrutura de cobertura do ginásio, guias de recolhimento da previdência social dos trabalhadores e de ISS, anotações de responsabilidade técnica junto ao CREA/PB e relatórios de acompanhamento da Caixa atestando a

execução física e financeira de 100% da obra. No sopesamento entre os elementos indiciários de que a contratada seria de fachada e os elementos que demonstrariam sua existência fática, a Serur acolheu o entendimento de que os recorrentes lograram demonstrar que a obra foi executada pela Biana Construções e Serviços Ltda.

9. Concorde-se com a argumentação da Serur quanto a essa primeira questão. Nesse ponto, inclusive, esta representante do Ministério Público de Contas já havia se manifestado no parecer prévio ao julgamento das contas (peça 90), quando afirmou que *“não nos parece possível extrair do limitado suporte probatório existente nos autos elementos robustos ou outros indícios bastantes para alcançar as conclusões supra, no sentido de qualificar a empresa Biana Construções e Serviços Ltda. como empresa “de fachada” e, com isso, desconstituir toda a prestação de contas apresentada, consoante exporemos adiante”*. Quanto ao mérito da TCE, ao final, o parecer concluiu que por não se vislumbrar *“elementos concretos que levem à convicção de que a empresa Biana Construções e Serviços Ltda. é uma empresa fictícia, “fantasma”, “de fachada” ou sem existência fática, consideramos que os diversos elementos constantes da prestação de contas denotam a execução integral do objeto da avença retro, inclusive com a vinculação dos recursos à empresa e à realização por ela da obra em questão”*.

10. A segunda questão tratada no exame dos recursos se relaciona à violação dos princípios constitucionais do devido processo legal e da ampla defesa. Quanto a essa questão, a instrução da Serur aduz que as provas emprestadas, que fundamentaram a decisão recorrida, não foram submetidas ao contraditório e à ampla defesa dos recorrentes na fase judicial, uma vez que derivadas de investigações conduzidas em inquérito policial, bem como de elementos que vieram aos autos a partir de denúncia do MPF e conclusões da CGU. A Serur colacionou entendimentos doutrinários e jurisprudenciais que atestariam que a ampla defesa e o devido processo legal não foram observados no julgamento da presente tomada de contas especial.

11. Concorde-se uma vez mais com a Secretaria de Recursos. A questão também já havia sido levantada no parecer da peça 90, quando esta representante do Ministério Público de Contas sustentou sobressair dos autos *“questão processual de singular relevância, qual seja, o aproveitamento pelo TCU da documentação probatória produzida unilateralmente pelo MPF e pela Polícia Federal, sem a submissão prévia ao contraditório e à ampla defesa”*. Afirmou ainda, para corroborar, que *“com relação aos interrogatórios e à análise da mídia extraída de equipamentos apreendidos pela Polícia Federal, parece-nos que a sua admissão sem prévia validação pelo Poder Judiciário e sem submissão anterior ao contraditório geraria uma situação de quebra de isonomia, com violação ao princípio da paridade de armas no processo”*.

12. Observa-se, portanto, que na análise dos recursos interpostos, a Serur se socorreu de várias das conclusões contidas no parecer da peça 90 desta representante do Ministério Público de Contas, além dos elementos e exames adicionais que competentemente trouxe em sua instrução, para demonstrar tanto a existência de dúvida razoável de que a empresa contratada era mesmo de fachada e não teria executado a obra, quanto a violação da ampla defesa e do devido processo legal observada nos autos, que acabaram por prejudicar o direito de defesa dos recorrentes na etapa da deliberação recorrida. Ressalte-se que as razões recursais apresentadas pelos ex-prefeitos se coadunam com os argumentos do parecer ministerial à peça 90, de modo que as conclusões deste último permanecem válidas e contemporâneas.

13. Em que pese nosso alinhamento com os argumentos da Serur, que a fizeram concluir pela procedência dos recursos de reconsideração, entendemos que o encaminhamento da peça 144 deve ser diverso. A proposta da Unidade Técnica de retorno dos autos ao Relator do Recurso (ou Relator original, conforme defende o Secretário) para que avalie a conveniência de requerer à Justiça Federal na Paraíba ou ao Tribunal Regional Federal da 5.^a Região elementos de prova já submetidos ao contraditório, para juntada a este processo e posterior citação do responsável, não se revela a mais adequada. Entende-se que, com a anulação dos itens do acórdão recorrido, o processo já se encontra em condições de ser arquivado. Se as provas no processo judicial, no futuro, constituírem elementos aptos a ensejarem a reapreciação das contas, poderá ser interposto recurso de revisão, fundamentado na

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DA UNIÃO
Gabinete da Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva

superveniência de documentos novos que tenham eficácia sobre a prova produzida (art. 288, inciso III, do Regimento Interno/TCU).

14. Quanto à extensão da proposta de anulação para os demais responsáveis – Senhores Audy Lopes Fernandes, Adriano Ferreira de Melo, Fabiana dos Santos Ferreira, Raniere Pereira Dantas e Biana Construções e Serviços Ltda. –, entende-se, na linha da Unidade Técnica, com fundamento no art. 161 do Regimento Interno/TCU, que deve ser aproveitada em relação aos débitos (item 9.2 do acórdão recorrido), às multas (item 9.3), às sanções de inabilitação dos responsáveis (item 9.8) e à declaração de inidoneidade da contratada (item 9.9). Para os responsáveis acima (empresa e seus sócios), a solução mais adequada é sua exclusão da relação processual, tendo em vista a ausência de elementos probatórios ou indiciários que corroborem a conclusão de que a Biana Construções e Serviços Ltda. seria uma empresa de fachada, sem ter executado diretamente a obra.

15. Por todo o exposto, em linha de consonância com o parecer da peça 90, e com as devidas vênias à Unidade Técnica pela discordância em relação à sua proposta de encaminhamento, esta representante do Ministério Público de Contas propõe que seja dado provimento aos recursos interpostos pelos Senhores Apolinário dos Anjos Neto e Adaurio Almeida, e ante ausência de falhas formais, julgadas suas contas regulares, dando-lhes quitação plena, excluídos da relação processual os Senhores Audy Lopes Fernandes, Adriano Ferreira de Melo, Fabiana dos Santos Ferreira, Raniere Pereira Dantas e Biana Construções e Serviços Ltda., e arquivado o processo.

Ministério Público de Contas, 29 de abril de 2020.

Cristina Machado da Costa e Silva
Procuradora-Geral