

Proc. TC-013.285/2017-3
Tomada de Contas Especial

Parecer

Retornam os autos para pronunciamento regimental do Ministério Público de Contas com instrução elaborada pela AudTCE em atendimento ao despacho do Ministro-Relator à peça 118, que determinou o exame acerca da eventual incidência da prescrição em relação às irregularidades envolvendo o Contrato de Repasse n.º 0243.730-56, segundo a Resolução-TCU n.º 344/2022.

2. Em que pese ter concluído pela não ocorrência da prescrição, a Unidade Técnica apontou a existência de prejuízo ao pleno exercício do contraditório e da ampla defesa dos responsáveis, visto que a primeira notificação pela autoridade administrativa competente se deu em 2020, após o transcurso de mais de dez anos desde as irregularidades identificadas no contrato firmado pela Prefeitura de Eusébio/CE com a Copa Engenharia Ltda., para executar parte do objeto do referido contrato de repasse.

3. Em vista disso, a Unidade Técnica propõe arquivar o presente feito, sem julgamento de mérito, ante a ausência de pressupostos de constituição e desenvolvimento válido e regular, com fundamento nos arts. 1.º, inciso I, 169, inciso VI, e 212 do Regimento Interno c/c os arts. 6.º, inciso II, e 16, inciso III, da IN-TCU 71/2012 (peças 122-124).

II

4. Para melhor contextualização da presente manifestação, faz-se oportuno traçar um histórico dos fatos que culminaram na autuação destes autos.

5. No âmbito da denominada Operação Gárgula, a Controladoria Geral da União produziu, em outubro/2009, o Relatório de Demandas Especiais RDE n.º 00190.027281/2008-13, no qual foram descritas irregularidades em contratos firmados pelo município de Eusébio/CE e financiados com recursos federais. Esse relatório foi produzido com o fim de instruir o Inquérito Policial IPL 1005/2008, que tramitou em segredo de justiça na 11.ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará (peça 5, p. 3).

6. O TCU, motivado por notícias veiculadas na imprensa acerca da existência de grupos organizados de pessoas e empresas atuando em conluio para fraudar licitações em municípios cearenses, realizou Fiscalização de Orientação Centralizada em 2011¹.

7. Um dos ajustes então fiscalizados foi o Contrato de Repasse n.º 0243.730-56, firmado pelo Ministério das Cidades com o Município de Eusébio/CE para a realização de obras de pavimentação asfáltica e em pedra tosca. Parte das obras foi contratada com a empresa Goiana Construções e Prestações de Serviços Ltda. e a outra parte, com a Copa Engenharia Ltda. Houve, todavia, limitação à auditoria no que se refere ao contrato com essa segunda empresa, uma vez que a documentação pertinente estava em posse do Departamento de Polícia Federal no Ceará, como se verifica do excerto do relatório transcrito a seguir²:

“Frise-se, ainda, que a documentação relacionada ao Contrato de Repasse 0243730-56 (Siafi n. 612589) foi requisitada à Prefeitura de Eusébio/CE pela Controladoria-Geral da União (CGU/CE) e posteriormente transferida para o Departamento de Polícia Federal no Estado do Ceará, o que **prejudicou os trabalhos da fiscalização, no referente às análises do contrato de repasse como um todo e da parcela do objeto executada pela empresa Copa Engenharia Ltda., mas não impediu a verificação e as constatações atinentes à execução da parcela do objeto executado pela empresa Goiana Construções e Prestações de Serviços Ltda.**, pois parte da documentação (contrato, acompanhamento da execução pela

¹ TC-030.951/2011-9

² peça 59, p. 10, do TC-030.951/2011-9

Caixa Econômica Federal e solicitações de pagamento) foi disponibilizada pela Prefeitura Municipal de Eusébio/CE, a partir de cópias existentes em seus arquivos.” (destaque nosso)

8. Diante dos indícios de fraudes na execução do contrato com a Goiana Construções e Prestações de Serviços Ltda., em vista da ausência de estrutura operacional da empresa, a Corte de Contas determinou a constituição de processo apartado para aprofundar as análises quanto à ocorrência de danos ao erário e buscar a devida reparação, o que foi feito no TC-016.283/2012-0.

9. Em julho/2015, foi autuada Solicitação de Informação, por meio da qual a Procuradoria da República no Estado do Ceará requisitou informações acerca de eventual decisão do TCU em relação às diversas irregularidades evidenciadas no RDE n.º 00190.027281/2008-13, para instruir o Inquérito Civil n.º 1.15.000.002113/2009-16. Instada a fornecer cópia do referido relatório, a Controladoria Geral da União no Estado do Ceará se declarou impedida de atender a diligência, visto que a fiscalização fora produzida no âmbito de investigação que ainda tramitava sob sigilo judicial³.

10. Com vistas a atender à Procuradoria da República, autuou-se Representação⁴, no âmbito da qual a então Secex-CE, após ter obtido acesso a cópia do referido relatório, analisou pormenorizadamente suas constatações e veio a concluir que a abrangência das irregularidades desveladas no RDE n.º 00190.027281/2008-13 extrapolavam o escopo das apurações em curso no âmbito do controle externo (peças 5 e 6). Diante disso, a Corte de Contas determinou a constituição de apartados para exame mais aprofundado acerca dos indícios de danos ao erário em cada instrumento de repasse inquinado, originando estes autos e outros mais (Acórdão n.º 668/2017-TCU-Plenário, peças 7 a 9).

11. Não obstante tenham sido referenciadas irregularidades no Contrato de Repasse n.º 0243.730-56, não se determinou que fosse autuado processo para tratar desse ajuste, considerando que as irregularidades naquele contrato de repasse já estariam sendo tratadas no TC-016.283/2012-0 (peças 6 e 8, p. 2). Não se atentou, contudo, para o fato de que a TCE em questão ficou restrita apenas ao ajuste firmado com a empresa Goiana Construções e Prestações de Serviços Ltda. para execução de parte das obras de pavimentação.

12. Diante da necessidade de também se examinar as ocorrências relativas ao contrato com a Copa Engenharia Ltda., e sendo inoportuno fazer isso no âmbito do TC-016.283/2012-0, que se encontrava em estágio avançado de desenvolvimento, a Secex-CE passou a adotar as medidas pertinentes no âmbito destes autos, por meio das diligências às peças 17 e 24. Assim, este processo, que fora autuado para apurar irregularidades na execução do Contrato de Repasse n.º 0133.988-34, passou a tratar do contrato com a Copa Engenharia Ltda., custeado com recursos do Contrato de Repasse n.º 0243.730-56.

13. A então Secex-TCE assumiu a instrução dos autos e, após derradeira diligência saneadora, procedeu à citação dos Senhores Acilon Gonçalves Pinto Júnior, Tarcísio Viera Mota Filho, Miguel Cristiano Alves de Brito e Sillam Alves de Almeida – respectivamente Prefeito, Chefe de Gabinete, Coordenador de Execução de Obras Públicas e Secretário de Desenvolvimento Urbano, Serviços Públicos e Meio Ambiente do Município de Eusébio/CE –, além da Copa Engenharia Ltda. (peças 40 a 57, 59 a 61, 67 a 75, 76 a 85, 89 a 97, 99 a 100). Resta pendente o exame de mérito das alegações de defesa apresentadas.

14. Na instrução à peça 109, chamando o feito à ordem, a Unidade Técnica propôs dispensar a realização de apurações sobre o Contrato de Repasse n.º 0133.988-34, visto que, não obstante as graves irregularidades apontadas pela CGU (fraude à licitação e fracionamento de despesa), não foram identificados indícios de danos ao erário, já que o objeto fora devidamente executado a preços não superiores aos de mercado, e a pretensão punitiva do TCU restaria prescrita, segundo o entendimento firmado no Acórdão n.º 1.441/2016-TCU-Plenário. Bem assim, considerando que estes autos passaram a tratar do contrato com a Copa Engenharia Ltda., propôs aproveitar o presente feito para dar

³ peças 10, 12 e 14 do TC-016.169/2015-8

⁴ TC-030.936/2015-2

continuidade à instrução processual em relação a esse instrumento, para o que requereu a convalidação dos atos processuais já praticados.

15. Em nosso parecer acostado à peça 114, manifestamo-nos essencialmente de acordo com as propostas supracitadas. De fato, resta prescrita a pretensão punitiva em relação às irregularidades constatadas no Contrato de Repasse n.º 0133.988-34, visto que, após o Acórdão n.º 668/2017-TCU-Plenário, nenhuma medida de apuração dos fatos foi adotada. Bem assim, entendemos possível a convalidação dos atos processuais até então praticados em relação ao contrato com a Copa Engenharia Ltda., mediante a chancela da Corte de Contas.

16. Por fim, alertamos para a necessidade de se examinar a prescrição das pretensões reparatória e punitiva à luz do Tema 899 da repercussão geral do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do julgamento do Recurso Extraordinário n.º 636.886. O Ministro-Relator, então, restituiu os autos à atual AudTCE para avaliar a eventual incidência da prescrição, segundo os critérios da Resolução-TCU n.º 344/2022, o que foi feito na instrução que ora se examina.

III

17. Não temos reparo a fazer às análises oferecidas pela AudTCE no tocante à prescrição.

18. Em consonância com o disposto no art. 4.º, inciso IV, da Resolução-TCU n.º 344/2022, a AudTCE fixou o termo inicial para contagem do prazo prescricional em **9/10/2009**, data da versão preliminar do RDE n.º 00190.027281/2008-13 elaborado pela CGU, no qual foram reportadas irregularidades em diversas contratações do município de Eusébio/CE, dentre as quais os indícios de pagamentos por serviços não realizados nos contratos firmados com as empresas Goiana Construções e Prestação de Serviços Ltda. e Copa Engenharia Ltda., financiados com recursos oriundos do Contrato de Repasse 0243.730-56 (peça 3, p. 64-75, peça 4, p. 21).

19. Cumpre destacar que as constatações da CGU serviram de base para, entre outras medidas, a instauração do Inquérito Civil n.º 1.15.000.000719/2013-95 e a propositura pelo Ministério Público Federal, em **13/12/2013**, da Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa n.º 0014370-98.2013.4.05.8100, perante a 4.ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará, contra a Copa Engenharia Ltda. e outros responsáveis (peça 119, pp. 23-25).

20. Destarte, sendo indene de dúvida que tanto o inquérito civil quanto a ação civil pública foram desdobramentos da fiscalização da CGU, e constituindo-se, ambas, atos inequívocos de apuração dos fatos com vistas à obtenção da reparação devida e à aplicação de sanções aos responsáveis, justifica-se seu aproveitamento como causas interruptivas da prescrição no caso vertente, com amparo no art. 6.º da Resolução-TCU n.º 344/2022, que assim dispõe:

Art. 6.º Aproveitam-se as causas interruptivas ocorridas em processo diverso, quando se tratar de fato coincidente ou que esteja na linha de desdobramento causal da irregularidade ou do dano em apuração.

Parágrafo único. Aplica-se o disposto no *caput* deste artigo aos atos praticados pelos jurisdicionados do TCU, tais como os órgãos repassadores de recursos mediante transferências voluntárias e os órgãos de controle interno, entre outros, em processo diverso, quando se tratar de fato coincidente ou que esteja na linha de desdobramento causal da irregularidade ou do dano em apuração.

21. Vê-se que tanto o *caput* quanto o parágrafo único do art. 6.º estabelecem que, para o aproveitamento, no processo de controle externo, de causas interruptivas havidas em outro processo, basta que haja coincidência entre os fatos apurados ou que estejam uns na linha de desdobramento causal de outros. Embora o dispositivo não preveja expressamente o aproveitamento das causas interruptivas ocorridas em processo judicial, apenas daquelas causas ocorridas em processo diverso do próprio TCU, dos órgãos repassadores ou do controle interno, defendemos que, excepcionalmente, na hipótese em que os atos no processo judicial contribuam para a apuração dos fatos escrutinados no processo de controle externo, inserindo-se na cadeia de eventos que leva ao exercício das pretensões punitiva e de

rressarcimento, poderia ocorrer a interrupção da prescrição no TCU. A jurisprudência do Tribunal ainda é incipiente a respeito do aproveitamento de causas interruptivas ocorridas em processos judiciais mas temos por oportuno reproduzir trecho do voto condutor do recente Acórdão n.º 11.722/2023-TCU-1.ª Câmara, da relatoria do Ministro Benjamin Zymler: “(...) os atos de apuração e persecução na esfera judicial, sejam os realizados pelos órgãos de instrução policial e do Ministério Público competente, sejam os praticados pelo juízo competente, podem ser considerados como causa interruptivas da contagem na prescrição no âmbito do TCU, se tiverem como objeto o mesmo fato em análise neste Tribunal”.

22. Não merece prosperar, portanto, a alegação suscitada pelo Senhor Acilon Gonçalves Pinto Júnior de que teria havido a prescrição, por ter transcorrido prazo superior a cinco anos entre a data de conhecimento da irregularidade pelo órgão de controle interno e a autuação do TC-030.936/2015-2, primeira medida no âmbito do TCU tendente a apurar as irregularidades apontadas no contrato firmado pela Prefeitura de Eusébio/CE e a Copa Engenharia Ltda.

23. Tal conclusão é corroborada pelo fato de o RDE n.º 00190.027281/2008-13 não ter tido os desdobramentos usuais na esfera administrativa – com a notificação à Caixa para reanalisar as prestações de contas dos contratos de repasse eivados de irregularidades, a instauração da Tomada de Contas Especial pertinente e seu posterior envio para julgamento pelo Tribunal –, em decorrência do sigilo judicial imposto às investigações então em curso. Não há que se falar, portanto, em inércia ou negligência da Administração, a redundar na prescrição das pretensões reparatória e punitiva nesse período.

24. Dito isso, e contando-se a partir do primeiro marco interruptivo da prescrição ordinária o prazo trienal da prescrição intercorrente (em consonância com o entendimento firmado no Acórdão n.º 534/2023-TCU-Plenário), identificam-se diversos eventos interruptivos da prescrição no histórico da tramitação da ação judicial, dentre os quais se destacam a decisão que recebeu a inicial e determinou a citação dos réus, de **28/8/2014**, e o despacho que nomeou perito judicial para realização de prova pericial, de **22/7/2016** (peça 121, pp. 8, 9 e 12).

25. Ademais, após a autuação destes autos, em maio/2017, foram feitas diligências saneadoras em **julho/2018**, **janeiro/2019** e **fevereiro/2020** (peças 17, 24 e 40), e a citação dos responsáveis, entre **novembro e dezembro/2020** (peças 59 a 75), medidas que, se convalidadas, configuram atos inequívocos tendentes a apurar as irregularidades, com o condão de interromper o prazo prescricional.

26. Importa repisar que não vislumbramos óbices à convalidação dos atos processuais em comento, medida que se afigura consentânea com os princípios da eficiência, razoabilidade, formalismo moderado e busca pela verdade material que norteiam os processos administrativos de controle externo.

27. Nessa linha de entendimento, portanto, evidencia-se a não ocorrência da prescrição, diante do transcurso de prazo não superior a cinco anos entre os atos processuais acima assinalados, e da regular tramitação processual, que não ficou paralisada injustificadamente, pendente de decisão ou despacho, por intervalos maiores que três anos.

IV

28. Isso posto, pedimos escusas para divergir do encaminhamento proposto pela AudTCE no sentido de se arquivar o feito, sem julgamento de mérito, por considerar prejudicado o exercício do direito de defesa pelos responsáveis.

29. O fato de a primeira notificação pela autoridade competente ter ocorrido após o transcurso de mais de dez anos desde os fatos irregulares não acarreta, em toda e qualquer situação, prejuízo ao pleno exercício do direito de defesa, devendo-se avaliar, em cada caso concreto, se os responsáveis tiveram ciência a bom tempo das irregularidades que lhes são imputadas e se há obstáculos reais à obtenção de provas ou produção de defesa. Nesse sentido pacificou-se a jurisprudência da Corte de Contas, consoante evidenciam os seguintes enunciados extraídos da Jurisprudência Seleccionada (destaques nossos):

“O transcurso do lapso de dez anos para dispensa de instauração da tomada de contas especial, apesar de admitido em tese, **precisa ser avaliado em confronto com os elementos disponíveis em cada caso, com o objetivo de verificar se houve, de fato, prejuízo ao pleno exercício do contraditório e da ampla defesa.**” (Acórdão n.º 550/2020-TCU-Plenário, Relator Ministro Vital do Rêgo, Acórdão n.º 6.018/2015-TCU-2.ª Câmara, Relatora Ministra Ana Arraes)

“O prejuízo à ampla defesa e ao contraditório decorrente da citação tardia **deve ser efetivamente demonstrado pelo responsável com a indicação do obstáculo ou da dificuldade concreta que implicou prejuízo à defesa, não sendo suficiente a mera alegação.**” (Acórdãos n.º 1.244/2020-TCU-1.ª Câmara e n.º 1.304/2018-TCU-1.ª Câmara, ambos da relatoria do Ministro Bruno Dantas)

“O processo deve ser arquivado, por falta de pressupostos de desenvolvimento válido e regular, quando há o transcurso de tempo considerável entre a prestação de contas e a instauração da tomada de contas especial, **somado à ausência de inequívoca ciência, pelo responsável, dos fatos tidos por irregulares, tornando inviável o exercício do direito ao contraditório e à ampla defesa.**” (Acórdão n.º 5.714/2017-TCU-1.ª Câmara, Relator Ministro Marcos Bemquerer)

“O art. 6º, inciso II, da IN-TCU 71/2012 **não tem aplicação automática** em face do simples transcurso do prazo de dez anos entre a ocorrência do dano e a citação, **devendo ser verificado, no caso concreto, se houve efetivo prejuízo à racionalidade administrativa, à economia processual, à ampla defesa ou ao contraditório.**” (Acórdão n.º 461/2017-TCU-1.ª Câmara, Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues, Acórdão n.º 2.850/2016-TCU-Plenário, Relator Ministro Vital do Rêgo)

30. No presente caso, a ação de improbidade administrativa foi proposta contra os Senhores Acilon Gonçalves Pinto Júnior, Tarcísio Vieira Mota Filho e Miguel Cristiano Alves de Brito e as empresas Goiana Construções e Prestações de Serviços Ltda. e Copa Engenharia Ltda., em virtude de supostas ilegalidades cometidas com o uso das verbas públicas federais do Contrato de Repasse n.º 0243.730-56.

31. Apenas a título de informação – visto que, pelo princípio da independência das instâncias, o juízo administrativo só se vincula ao penal, e se evidenciada a inexistência do fato ou a negativa de autoria –, a ação de improbidade foi julgada parcialmente procedente em 2/7/2021. Foram condenados solidariamente a Copa Engenharia Ltda. e os Senhores Acilon Gonçalves Pinto Júnior, Tarcísio Vieira Mota Filho e Miguel Cristiano Alves de Brito a ressarcir dano ao erário decorrente do pagamento por material não aplicado nas obras de pavimentação, apurado em R\$ 259.637,76, em valores históricos, a serem corrigidos monetariamente e acrescidos de juros de mora desde a data dos pagamentos irregulares até a data do efetivo ressarcimento. Também foram condenados ao pagamento de multas civis de R\$ 100 mil (ex-prefeito), R\$ 50 mil (seus subordinados) e R\$ 260 mil (empresa), à suspensão dos direitos políticos (pessoas físicas) e à proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, por cinco anos, a contar do trânsito em julgado da sentença (peça 119, p. 42). Embargos de Declaração interpostos pelos réus foram julgados improcedentes, em sentença de 23/7/2021 (peça 119, p. 5-8). Segundo última informação juntada aos autos, o processo encontra-se em fase de apelação perante o TRF da 5.ª Região (peça 119, p. 23).

32. Consoante se verifica às peças 119 e 121, os agentes acima nominados foram citados em setembro/2014, após o decurso de cerca de cinco anos desde os últimos pagamentos à Copa Engenharia Ltda. (10/6/2009) e de quatro anos desde a apresentação da prestação de contas à Caixa (7/7/2010). Os réus tiveram amplo acesso aos documentos e aos meios de produção de provas necessários para suas defesas, tendo o juízo deferido seu requerimento de prova pericial e autorizado que a Copa Engenharia Ltda. se valesse do apoio de assistência técnica.

33. Portanto, não entendemos evidenciada a ocorrência de prejuízo à defesa dos Senhores Acilon Gonçalves Pinto Júnior, Tarcísio Vieira Mota Filho e Miguel Cristiano Alves de Brito e da empresa Copa Engenharia Ltda. no âmbito destes autos, posto que tiveram ciência das irregularidades que lhes são atribuídas ainda em 2013/2014. Em relação ao Senhor Sillam Alves de Almeida, não arrolado no polo passivo da ação de improbidade administrativa, vislumbramos potencial comprometimento ao contraditório e ampla defesa, que poderá ser mais bem aquilutado pela AudTCE por ocasião do exame de mérito dos autos.

IV

34. Diante de todo o exposto, esta representante do Ministério Público de Contas, em linha de parcial concordância com as análises e propostas oferecidas pela AudTCE às peças 122-124, manifesta-se no sentido de que:

a) seja dispensada a realização de apurações adicionais sobre o Contrato de Repasse n.º 0133.988-34, já que, a despeito das graves irregularidades constatadas (fraude à licitação e fracionamento de despesa), a pretensão punitiva do TCU resta prescrita segundo as regras da Resolução-TCU n.º 344/2022, pois não houve atos inequívocos de apuração dos fatos desde o Acórdão n.º 668/2017-TCU-Plenário, de 5/4/2017;

b) sejam convalidados pela Corte de Contas os atos processuais objeto das peças 17-19, 24-26, 40-43, 46, 59-61, 67-71, praticados com vistas a apurar os indícios de irregularidades apontados no contrato firmado pela Prefeitura de Eusébio/CE com a Copa Engenharia Ltda., custeado com recursos do Contrato de Repasse n.º 0243.730-56, e atualizado o campo “assunto/objeto” destes autos;

c) se dê prosseguimento à instrução processual, tendo em vista que não incidiu a prescrição das pretensões ressarcitória e punitiva em face das irregularidades verificadas na execução do contrato acima mencionado, segundo as regras da Resolução-TCU n.º 344/2022, e que não restou devidamente configurado prejuízo ao contraditório e ampla defesa de quatro dos cinco responsáveis citados.

Ministério Público de Contas, 9 de novembro de 2023.

Cristina Machado da Costa e Silva
Procuradora-Geral