

GRUPO II – CLASSE II – Primeira Câmara

TC 013.285/2017-3 [Apenso TC 013.769/2021-9]

Natureza: Tomada de Contas Especial.

Órgão/Entidade: município de Eusébio/CE.

Responsáveis: Acilon Gonçalves Pinto Júnior (091.881.853-20); Copa Engenharia Ltda. (02.200.917/0001-65); Miguel Cristiano Alves de Brito (735.448.763-53); Sillam Alves de Almeida (473.219.383-87); Tarcísio Vieira Mota Filho (169.631.803-34).

Representação legal: Andrei Barbosa de Aguiar (19.250/OAB-CE), representando Acilon Gonçalves Pinto Júnior; Tarcísio Vieira Mota Neto (36.475/OAB-CE), representando Tarcísio Vieira Mota Filho; Windsor Malaquias Cordeiro Rocha (20.728/OAB-CE), Deborah Sales Belchior (9.687/OAB-CE) e outros, representando a Copa Engenharia Ltda.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONTRATO DE REPASSE. CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. MINISTÉRIO DAS CIDADES. MUNICÍPIO DE EUSÉBIO/CE. IMPLANTAÇÃO DE SISTEMA DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA E OBRAS DE PAVIMENTAÇÃO. RECONHECIMENTO DA PRESCRIÇÃO DAS PRETENSÕES PUNITIVA E DE RESSARCIMENTO. ARQUIVAMENTO

## RELATÓRIO

Cuidam os autos de TCE instaurada em cumprimento ao subitem 9.2.1 do Acórdão 668/2017-TCU-Plenário, exarado nos autos do TC 030.936/2015-2 (representação), que tratou de possíveis irregularidades na aplicação de recursos federais transferidos ao município de Eusébio/CE, incluindo, entre outros, o Contrato de Repasse 0133.988-34.

2. Reproduzo, a seguir, a instrução produzida na Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE), cujas conclusões e encaminhamentos contaram com a anuência do corpo diretivo da unidade (peças 122 a 124). Na sequência, transcrevo parecer de representante do Ministério Público junto ao TCU, que diverge da proposta (peça 125):

“Ao apreciar a representação TC 030.936/2015-2, o Tribunal prolatou o Acórdão 668/2017-TCU – Plenário, com esta determinação:

‘ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária Extraordinária de Caráter Reservado, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1 conhecer da presente Representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso I, do RI/TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução/TCU n. 259/2014, para, no mérito, considerá-la procedente;

9.2 determinar a autuação de processos apartados de Tomadas de Contas Especiais alusivos a cada uma das transferências voluntárias relativas ao Município de Eusébio/CE, abaixo relacionadas, a partir de cópia das peças que compõem a presente Representação:

9.2.1 Contratos de Repasse Caixa/Ministério das Cidades ns. 0198.505-67, 0179.824-20, 0177.867-05, 0133.988-34 e 0178.768-20;

9.2.2 Contrato de Repasse Caixa/Ministério do Turismo n. 186.724-66;

9.2.3 Convênio Fundação Nacional de Saúde – Funasa n. 802/2005;

9.2.4 Convênios MS/Fundo Nacional de Saúde – FNS ns. 1.436/2005 e 1.245/2005;

9.2.5 Convênio Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE n. 842.144/2005;’ (Grifos acrescidos)

3. Estes autos foram autuados em maio/2017 pela então Secex-CE para tratar do CR 0133.988-34, em atenção ao item 9.2.1 do referido acórdão, conforme certidão (peça 1), constando na capa do processo o seguinte assunto, *in verbis*:

‘TCE INSTAURADA EM DECORRÊNCIA DO SUBITEM 9.2.1 DO ACÓRDÃO Nº 668/2017-TCU-PLENÁRIO, MOTIVADA POR IRREGULARIDADES NO CONTRATO DE REPASSE CAIXA/MINISTÉRIO DAS CIDADES 0133.988-34, CELEBRADO COM A PREFEITURA MUNICIPAL DE EUSÉBIO/CE, SIAFI 441372, OBJETO: IMPLANTAÇÃO DE ABASTECIMENTO D’ÁGUA DE JABUTI (TC-030.936/2015-2)’

4. O processo foi instruído, inicialmente, pela então Secex-CE. Na primeira instrução (peça 14), houve o deferimento do pleito de cópia do processo, fazendo menção ao CR 0133.988-34. Na segunda, a proposta foi de diligência ao Ministério das Cidades para o envio das prestações de contas parciais e finais apresentadas, bem como dos eventuais pareceres técnicos e financeiros emitidos, referentes ao CR 0243730-56 (peça 17). Houve o registro na introdução daquela instrução de que esta TCE foi instaurada em decorrência do subitem 9.2.1 do Acórdão 668/2017-TCU-Plenário (TC 030.936/2015-2), motivada por irregularidades no CR 0243730-56. Ou seja, não fez menção ao CR 0133.988-34 que constituía o objeto deste processo e se encontrava no escopo do subitem mencionado daquela deliberação, enquanto o CR 0243730-56 não fora relacionado por ela. A situação persistiu na instrução seguinte, quando se propôs diligência à Caixa no mesmo teor da realizada ao ministério (peça 24), registrando na introdução as irregularidades no CR 0243730-56 como motivador para este processo, e em decorrência daquele acórdão.

5. No âmbito da Secex-TCE, procedeu-se, assim, a continuidade do exame já iniciado, mais precisamente dos elementos colhidos na diligência à Caixa. Com efeito, as instruções anteriores no âmbito desta unidade técnica levaram em consideração apenas o CR 0243730-56, reproduzindo a informação da então Secex-CE sobre a motivação da instauração destas contas. Assim, houve inicialmente a proposta de nova diligência à Caixa, para que encaminhasse ao Tribunal cópia da documentação completa relativa à sua fiscalização no CR 0243730-56 (peça 40). Ato conseqüente, houve a instrução com proposta de citação dos responsáveis, acerca das irregularidades no CR 0243730-56 (peça 59). Cabe destacar, desta última instrução, os dois trechos abaixo, o primeiro fazendo menção a outro processo, enquanto o segundo à proposta de citação deste processo:

‘42. Também que, em outro processo no âmbito do TCU (TC 016.283/2012-0), em que se trata de irregularidades distintas, mas relativa ao mesmo contrato de repasse (ausência do nexo de causalidade entre os recursos transferidos e a obra executada pela empresa Goiana Construções e Prestações de Serviços Ltda., para execução do objeto do Contrato de Repasse 0243730-56, uma vez que restou constatada que a aludida empresa não detinha estrutura operacional para executar o empreendimento, além de fortes indícios de que se tratava de empresa de fachada), foram indicadas na última instrução daqueles autos (peça 241 do TC 016.283/2012-0) as seguintes condutas àqueles dois servidores municipais: o Sr. Miguel Cristiano Alves de Brito, na condição de responsável pelo acompanhamento da execução da obra à época dos fatos, acompanhou as obras e assinou os boletins de medição que atestaram a execução do objeto do Contrato de Repasse 0243730-56, incluindo as parcelas executadas pelas empresas Goiana Construções e Prestações de Serviços Ltda. e Copa Engenharia Ltda. O Sr. Sillam Alves de Almeida, na condição de Secretário daquela pasta, realizou a gestão do contrato e os pagamentos efetuados à empresa.

(...)

46. Logo, cabe citação solidária pelo débito apurado de R\$ 827.768,21 relativo ao pagamento de serviços não realizados (ou pela inexecução parcial do objeto com aproveitamento útil da parcela executada) das seguintes pessoas: (a) do Engenheiro Miguel Cristiano Alves de Brito (CPF 735.448.763-53), Coordenador de Execução de Obras Públicas da Secretaria de Desenvolvimento Urbano, Serviços Públicos e Meio Ambiente de Eusébio/CE; (b) do Sr. Sillan Alves de Almeida (CPF 473.219.383-87), ex-Secretário do Desenvolvimento Urbano, Serviços Públicos e Meio Ambiente de Eusébio/CE; (c) do Sr. Acilon Gonçalves Pinto Júnior (CPF 091.881.853-20), ex-prefeito do município de Eusébio/CE; (d) da empresa Copa Engenharia Ltda. (CNPJ 02.200.917/0001- 65).’ (Grifos acrescidos)

6. Como se observa, na execução do objeto do CR 0243730-56, houve a contratação de duas empresas: Goiana Construções e Prestações de Serviços Ltda. e Copa Engenharia Ltda. (Contratos

200806005 e 200806006, respectivamente). As irregularidades observadas em cada uma dessas contratações são examinadas em processos distintos no TCU, a da primeira empresa no TC 016.283/2012-0 (por já ter naquele momento elementos para o exame dos fatos, como se verá adiante), e da segunda empresa nestes autos.

7. O presente processo se baseou, na sua fase inicial, no Relatório de Demandas Especiais 00190.027281/2008-13 da Controladoria-Geral da União – CGU (constante nas peças 3 e 4), particularmente na peça 3, p. 64-76. Referido relatório decorreu dos trabalhos de fiscalização desenvolvidos pela CGU no Município de Eusébio/CE nos anos de 2008 e 2009, e foi demandado pela Superintendência Regional do Departamento de Polícia Federal no Estado do Ceará (peça 3, p. 8). As informações a seguir foram retiradas daquele Relatório de Demandas Especiais.

8. O **CR 0133.988-34** foi abordado em parte do citado relatório da CGU (peça 3, p. 76-112). O ajuste foi firmado em 31/12/2001, entre o então Ministério das Cidades, representado pela Caixa Econômica Federal, e o município de Eusébio, representado pelo Prefeito, Sr. Edson Sá, e aditivado posteriormente pelo prefeito sucessor, Sr. Acilon Gonçalves Pinto Júnior, com investimento de R\$ 232.310,30, sendo R\$ 153.303,34 por conta da União, R\$ 41.860,31 aportado pelo município e R\$ 37.146,65 de rendimentos financeiros. O objeto foi a realização de obras de sistema de abastecimento de água nas localidades de Jabuti, Mosquito e Timbu, no município.

9. O **CR 0243730-56** foi abordado em parte do citado relatório da CGU (peça 3, p. 64-76). O ajuste foi firmado em 27/12/2007, entre o então Ministério das Cidades, representada pela Caixa Econômica Federal, e o município de Eusébio, representado pelo Prefeito, Sr. Acilon Gonçalves Pinto Júnior, com investimento de R\$ 4.616.424,31, sendo R\$ 3.954.600,00 por conta da União e R\$ 661.824,31 a ser aportado pelo município. O objeto do contrato de repasse foi a realização de obras de pavimentação asfáltica e em pedra tosca em ruas daquele município.

10. A CGU constatou várias irregularidades referentes aos contratos de repasse em comento, a seguir sintetizadas.

10.1. Irregularidades referentes ao **CR 0133.988-34** (Relatório de Demandas Especiais 00190.027281/2008-13 -peça 3, p. 76-112): evidências de conluio nos Convites 2005.03.14.0002 e 2005.03.14.0003; evidências de montagem dos Convites 2005.03.14.0002 e 2005.03.14.0003; conluio de empresas na licitação referente ao Convite 2006.02.01.0001; fracionamento de despesa na contratação das obras.

10.2. Irregularidades referentes ao **CR 0243730-56** (Relatório de Demandas Especiais 00190.027281/2008-13 -peça 3, p. 64-76): 1ª) ‘Prejuízo no valor de R\$ 827.768,21 pelo pagamento de serviços não realizados’, observada no contrato com a Construtora Copa Ltda. (peça 3, p. 67-73); 2ª) ‘Inclusão indevida de tributo no BDI cobrado pela contratada, gerando sobrepreço de R\$ 71.581,92’, observada nos contratos com as empresas Goiana Construções e Prestação de Serviços Ltda. e Copa Engenharia Ltda. (peça 3, p. 74) (o ; 3ª) ‘Sobrepreço de R\$ 331.807,71 pela aplicação de BDI elevado para aquisições de materiais asfálticos’, observada no contrato com a Construtora Copa Ltda. (peça 3, p. 75).

11. Salienta-se que, em instrução deste processo (peça 59), há o registro de que o dano relativo à inclusão indevida de tributo no BDI cobrado pela empresa Goiana Construções e Prestação de Serviços Ltda., no valor de R\$ 15.798,75, não devia ser objeto de citação neste feito, porquanto aquela importância já se encontrava no montante pago e objeto de citação no outro processo (TC 016.283/2012-0), sob pena de configurar duplicidade (*bis in idem*) na cobrança do débito.

12. Na instrução precedente (peça 109), concluiu-se que as irregularidades mencionadas relativas ao Contrato de Repasse 0133.988-34 não ensejaram dano ao erário, tampouco são passíveis de apenação dos responsáveis, ante a prescrição da pretensão punitiva. Portanto, estes autos carecem, em relação àquele ajuste, de pressupostos para sua constituição e desenvolvimento válido e regular, o que dispensa apurações adicionais para o referido ajuste. Todavia, considerando que o presente processo envolve outro instrumento de repasse (CR 0243730-56), cujo exame das irregularidades está em avançado andamento (houve a citação dos responsáveis e a apresentação de alegações de defesa da maior parte dos responsáveis, pendente o exame de mérito), deve ser proposto, à luz dos princípios da eficiente, economia

e celeridade processual, e com fulcro nos arts. 47 da Lei 8.443/1992 e 252 do RI/TCU, dar sequência à apuração neste feito das ocorrências atinentes ao referido CR 0243730-56, com a convalidação das citações realizadas e alteração dos dados processuais, para incluir em seu assunto/objeto menção ao tal instrumento de repasse e não mais dar sequência à apuração das irregularidades referentes ao CR 0133.988-34, sem prejuízo de encaminhar, oportunamente, cópia do acórdão que vier a ser proferido por este Tribunal, assim como do Relatório e do Voto que o fundamentarem, ao Ministério do Desenvolvimento Regional.

13. Com efeito, a proposta foi a seguinte:

a) dispensar a realização de apurações adicionais sobre o Contrato de Repasse 0133.988-34, ante a ausência de indícios de dano ao erário e a prescrição da pretensão punitiva do TCU;

b) convalidar, com fulcro nos arts. 47 da Lei 8.443/1992 e 252 do RI/TCU e nos princípios da eficiência, economia e celeridade processual, os atos até aqui praticados em relação ao Contrato de Repasse 02403.730-56;

c) determinar a inclusão nos dados (assunto/objeto) deste processo de referência ao Contrato de Repasse 0243.730-56 (Siafi 612589).

14. A proposta teve a anuência do corpo dirigente da então SecexTCE (peças 110-111) e a manifestação de acordo do MP/TCU (peça 114). O *parquet* federal registrou, ainda, a necessidade de remeter para momento oportuno o exame conclusivo acerca da incidência ou não da prescrição no caso vertente.

15. Registra-se que a regulamentação acerca da prescrição pelo TCU, por meio da Resolução TCU 344, de 11/10/2022, publicada em 21/10/2022, ocorreu posteriormente àquelas manifestações.

16. Em virtude dessa regulamentação, os procuradores do responsável Acilon Gonçalves Pinto Júnior apresentaram manifestação, em dezembro/2022, solicitando ao TCU o reconhecimento da ocorrência da prescrição quinquenal no presente caso, para que se determine o arquivamento da presente TCE, em consonância com o novo entendimento desta Corte de Contas esposado naquela resolução (peça 115).

17. Após o sorteio do novo Relator destes autos, este determinou a restituição do processo à AudTCE para que avaliasse, sob os critérios da Resolução-TCU 344/2022, a incidência ou não de prescrição relacionada ao Contrato de Repasse 0243.730-56, considerando que a não ocorrência da prescrição representa um dos elementos determinantes para a continuidade dos atos que venham a imputar responsabilidades e que a referida norma estabeleceu critérios e procedimentos para o exercício das pretensões punitiva e de ressarcimento (peça 118).

## EXAME TÉCNICO

18. Esta instrução visa avaliar a incidência ou não de prescrição relacionada ao Contrato de Repasse 0243.730-56, sob os critérios da Resolução-TCU 344/2022.

19. Inicialmente se reproduzirá considerações acerca (a) daquele ajuste, discorridas na instrução precedente (à peça 109), e (b) da eventual incidência da prescrição das pretensões reparatória e punitiva da Corte de Contas em relação ao contrato de repasse em questão, aventadas pelo MP/TCU (peça 114). Em seguida, discorre sobre os argumentos apresentados pela manifestação de um dos responsáveis arrolados nestes autos de que o débito a ele imputado foi alcançado pelo instituto da prescritibilidade. Por fim, avalia-se a ocorrência ou não da prescrição principal e intercorrente à luz daquele normativo, no bojo da análise dos pressupostos de procedibilidade da IN/TCU 71/2012, sem prejuízo de levar em conta as considerações e os argumentos sobre o tema da prescrição.

Contrato de Repasse 0243.730-56 (Siafi 612589)

20. Do processo de Representação TC 030.936/2015-2, que resultou no Acórdão 668/2017-TCU – Plenário, cabe registrar o contexto fático indicado nas manifestações no âmbito da então Secex-CE.

20.1. Na instrução de mérito (cuja cópia se encontra à peça 5), o auditor entendeu não ser conveniente a atuação direta do TCU no feito, a qual poderia ser desferida para momento futuro, quando do ingresso de eventuais tomadas de contas ou outras providências nesta Corte, porventura instauradas pelas instâncias

concedentes, ficando prejudicada a apreciação de mérito do feito naquela ocasião. Sendo assim, foi proposto conhecer da Representação, para, no mérito, considerá-la prejudicada; bem como determinar que se informasse ao representante a respeito da decisão prolatada, com vistas a sanar a pendência objeto dos autos.

20.2. Ato conseguinte, o Secretário Substituto emitiu pronunciamento da unidade (cuja cópia se encontra à peça 6) discordando daquele encaminhamento, propondo a conversão daqueles autos e a autuação de tomadas de contas especiais para cada uma das transferências voluntárias apontadas no relatório da CGU, devendo, no âmbito de cada TCE instaurada, ser realizada, preliminarmente, diligência aos respectivos órgãos concedentes, solicitando cópia das prestações de contas parciais e finais apresentadas, bem como dos eventuais pareceres técnicos e financeiros emitidos, a fim de subsidiar a análise de cada processo.

20.3. No referido pronunciamento da unidade, foi salientado, por fim, que as irregularidades alusivas ao Contrato de Repasse 0243730-56, apontadas no relatório de demandas especiais da CGU, já estavam sendo tratadas na tomada de constas especial autuada nesta Corte sob o número TC 016.283/2012-0, inclusive considerando as demais informações obtidas junto ao MPF, à Polícia Federal e à própria Justiça Federal. Dessa forma, o aludido contrato de repasse devia ser excluído do rol de transferências voluntárias que devia ter processos de TCE autuados.

20.4. O Relatório e o Voto condutor do Acórdão 668/2017-TCU – Plenário fazem menção ao CR 0243730-56, quando reproduziram as várias irregularidades detectadas em instrumentos firmados pelo município de Eusébio/CE com os entes federais. O Relator acolheu, no essencial, a proposição de mérito do dirigente da então Secex-CE, com a determinação da autuação de processos apartados de TCEs alusivas a cada uma das transferências voluntárias relacionadas no Voto, seguindo o escopo dos instrumentos de repasse indicados no pronunciamento daquela unidade técnica. Assim, foi prolatada a mencionada deliberação, cujo teor já foi transcrito anteriormente nesta instrução (cópia do Relatório, do Voto e do Acórdão se encontram às peças 7-9).

21. Porém, a despeito de os apontamentos da CGU abrangerem, no que tange ao CR 0243730-56, à contratação de duas empresas – Goiana Construções e Prestações de Serviços Ltda. e Copa Engenharia Ltda., com o processo TC 016.283/2012-0 se limitando à apuração das irregularidades relativas à primeira empresa apenas, o pronunciamento daquela unidade técnica se equivocou ao excluir o instrumento de repasse em comento do escopo de processos que deveriam ter TCEs autuadas, sobretudo porque aquele outro processo de TCE já estava em avançado estágio, o que se tornava inoportuno analisar nele as ocorrências atreladas à empresa Copa.

22. Tal fato, entretanto, não resultou em prejuízo ao exame das irregularidades, uma vez que as relativas à contratação da empresa Copa Engenharia Ltda. para a realização de obras de pavimentação asfáltica e em pedra tosca em ruas daquele município, a partir dos apontamentos da CGU feitos no Relatório de Demandas Especiais 00190.027281/2008-13 (peça 3, p. 64-76), foram objeto das instruções constantes neste processo (peças 17, 24, 40 e 59).

23. Em relação às irregularidades relativas à contratação da Goiana Construções e Prestações de Serviços Ltda., objeto do processo TC 016.283/2012-0, cabe destacar algumas informações sobre o contexto fático daqueles autos.

23.1. No Relatório do Acórdão 679/2012-TCU-Plenário (peça 1 daqueles autos), consta a seguinte informação:

‘Frise-se, ainda, que a documentação relacionada ao Contrato de Repasse 0243730-56 (Siafi 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 Caixa Econômica Federal e solicitações de pagamento) foi disponibilizada pela Prefeitura Municipal de Eusébio/CE, a partir de cópias existentes em seus arquivos. Ficaram prejudicadas as análises relativas ao procedimento licitatório que culminou na contratação das referidas empresas, a cuja documentação a equipe de auditoria não teve acesso.’ (Grifos acrescidos)

23.2. Na Proposta de Deliberação daquele acórdão (peça 2 daqueles autos), consta a seguinte informação:

‘8. O contrato de repasse em questão foi celebrado com o Ministério das Cidades, por intermédio da Caixa Econômica Federal (Caixa), objetivando a pavimentação de ruas no município. Segundo informações da equipe, a documentação relacionada a ele foi requisitada pela Controladoria-Geral da União e transferida à Polícia Federal, o que implicou na impossibilidade do completo exame do contrato de repasse, impedindo a análise da execução das obras pela empresa Copa Engenharia Ltda., mas não prejudicou a fiscalização no que tange à parcela executada pela empresa Goiana Construções e Prestações de Serviço Ltda. Contudo, o processo licitatório que culminou na contratação de ambas as empresas também não pôde ser examinado pelos auditores.’ (Grifos acrescidos)

23.3. O Acórdão 679/2012-TCU-Plenário (peça 3 daqueles autos) desconsiderou a personalidade jurídica da empresa Goiana Construções e Prestações de Serviço Ltda.; determinou a constituição de apartado do relatório de auditoria e sua conversão em tomada de contas especial, nos termos do art. 47 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 252 do RI/TCU, e dos arts. 34 e 43 da Resolução TCU 191/2006, para que nele fossem realizadas as citações dos responsáveis pela execução irregular do Contrato de Repasse 0243730-56 (Siafi 612589); determinou, com fundamento no art. 12, inciso II, da Lei 8.443/1992, a citação solidária dos responsáveis (os sócios daquela empresa, em regime de solidariedade com o prefeito do município de Eusébio/CE e demais agentes públicos apontados como responsáveis pelo débito). Em virtude desse acórdão, foi instaurada a mencionada TCE, processo TC 016.283/2012-0.

24. Como se observa, em 2012 o TCU já deu início às apurações das **irregularidades observadas no CR 0243730-56**, mas apenas em relação à contratação da empresa Goiana Construções e Prestações de Serviço Ltda. (TC 016.283/2012-0), em face à impossibilidade do completo exame daquele instrumento de repasse, que impediu a análise da execução das obras pela empresa Copa Engenharia Ltda. **Apenas em 2017**, em virtude do processo de Representação, levando-se em consideração os apontamentos da CGU no Relatório de Demandas Especiais 00190.027281/2008-13, **é que se iniciou às apurações das irregularidades observadas no mesmo ajuste, mas em relação à empresa Copa Engenharia Ltda., mais precisamente nestes autos (ainda que em seus dados não se faça menção desse ajuste).**

25. Portanto, pode-se inferir que foi opção da Secex-CE, ao perceber a ausência de indício de dano e a prescrição da pretensão punitiva relativos ao Contrato de Repasse 0133988-34, passar a cuidar neste processo das irregularidades ligadas ao Contrato de Repasse 0243730-56, eis que a TCE 016.283/2012-0 já estava em estágio avançado, tornando inapropriado tratar nela os fatos ligados a esse último ajuste.

26. Ante o contexto fático descrito, e à luz dos princípios da eficiência, economia e celeridade processual, entende-se adequado, como parece tenha sido a intensão da então Secex-CE ao atuar inicialmente neste processo, dar sequência à apuração neste feito das ocorrências atinentes ao CR 0243730-56, com a convalidação das citações realizadas e alteração dos dados processuais, para incluir em seu assunto/objeto menção ao referido instrumento de repasse.

27. Assim, propõe-se a manutenção do CR 0243.730-56 neste processo, tendo por fundamento o art. 47 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 252 do RI/TCU, e o fato de o referido instrumento de repasse também ter sido tratado no processo de Representação TC 030.936/2015-2 e no Relatório de Demandas Especiais 00190.027281/2008-13 da Controladoria-Geral da União – CGU, convalidando os atos até aqui praticados. Ou seja, propõe-se a alteração dos dados deste processo para fazer constar no assunto/objeto referência ao Contrato de Repasse 0243.730-56 (Siafi 612589).

#### Pronunciamento do MP/TCU

28. Repisa-se que este pronunciamento ocorreu antes da regulamentação acerca da prescrição pelo TCU, por meio da Resolução TCU 344/2022. Transcrevem-se os seguintes trechos, *in verbis* (peça 114):

‘22. No caso concreto, o termo inicial do prazo prescricional flui a partir da prestação de contas final do contrato de repasse, em 7/7/2010, data em que as contas foram dadas por aprovadas pela Caixa (peça 23, p. 3 e peça 113). Note-se que a ação de fiscalização realizada pela CGU foi concluída em 2009, antes da aprovação da prestação de contas do ajuste.

23. Veja-se que o TCU deu início às apurações das irregularidades observadas no Contrato de Repasse CR n.º 0243.730-56 em 2011, no bojo do TC 030.951/2011-9, do qual derivou a TCE objeto do TC 016.283/2012-0. Ocorre que, como já mencionado, o escopo desse processo ficou adstrito ao contrato

firmado pela Prefeitura de Eusébio/CE com a empresa Goiana Construções e Prestações de Serviço Ltda.

24. Em julho/2015, foi autuada Solicitação de Informação (TC 016.169/2015-8) por meio da qual a Procuradoria da República no Estado do Ceará requisitou informações acerca de eventual decisão prolatada pelo TCU em relação ao Relatório de Demandas Especiais n.º 00190.027281/2008-13, com vistas a instruir o Inquérito Civil n.º 1.15.000.002113/2009-16. A propósito, consta dos autos informação acerca de outro Inquérito Civil, de n.º 1.15.000.000719/2013-95, também instaurado pelo Ministério Público Federal com base nos fatos relatados no RDE n.º 00190.027281/2008-13.

25. O TC 016.169/2015-8 ensejou a autuação, em novembro/2015, da Representação objeto do TC 030.936/2015-2, que deu início às apurações das irregularidades apontadas no multicitado relatório da CGU no âmbito da Corte de Contas. Ainda que por engano, não se cogitou de qualquer medida tendente a apurar as ocorrências relacionadas ao CR n.º 0243.730-56, razão pela qual não se considera que a autuação dos referidos autos tenha o condão de interromper a prescrição em face das irregularidades no contrato firmado pela Prefeitura de Eusébio/CE e a Copa Engenharia Ltda.

26. Assim, a rigor, o primeiro ato inequívoco adotado no âmbito do TCU com vistas a apurar as irregularidades apontadas pela CGU no referido contrato veio a ocorrer somente em julho/2018, quando foram propostas as primeiras diligências saneadoras no bojo dos presentes autos (ainda que pendentes de convalidação).

27. Destarte, como esse ato se deu após o transcurso de quase oito anos da aprovação da prestação de contas do contrato de repasse pela Caixa, afigura-se prescrita a pretensão reparatória e punitiva da Corte de Contas in casu, segundo aplicação analógica das regras prescricionais estabelecidas na Lei n.º 9.873/1999.

28. Impõe-se destacar, contudo, que o mencionado Inquérito Civil n.º 1.15.000.000719/2013-95 terminou por fundamentar a propositura de Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa contra a Copa Engenharia Ltda. e outros, em tramitação na 4.ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará sob o n.º 0014370-98.2013.4.05.8100, cujo andamento e eventual desfecho se desconhecem.

29. Referida ação de improbidade administrativa é imprescritível, no tocante ao ressarcimento integral do dano patrimonial efetivo, à luz da tese fixada pelo STF no julgamento do RE n.º 852475 (Tema 897) de que ‘são imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa’.

30. Nesse contexto, releva ponderar que o TCU tem observado a tese da imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário, enquanto aguarda a conclusão das análises de grupo de trabalho especialmente designado para subsidiar decisão quanto ao alcance do Tema 899 proferido pelo STF no RE n.º 636.886 aos processos de TCEs, bem como quanto à eventual imprescritibilidade do ressarcimento dos danos decorrentes de ato de improbidade administrativa.

31. Isso posto, uma vez que as irregularidades que ensejaram a mencionada ação civil de improbidade administrativa são idênticas às que se encontram em exame nestes autos, consideramos pertinente a proposta de se convalidarem os atos processuais praticados em relação ao Contrato de Repasse n.º 0243.730-56 e de se dar continuidade à instrução do feito, na forma sugerida pela Unidade Técnica, sem prejuízo de remeter para momento oportuno o exame conclusivo acerca da incidência ou não da prescrição no caso vertente.’

#### Manifestação de um dos responsáveis arrolados nos autos

29. A alegação de que houve a prescrição quinquenal no presente caso foi fundamentada nos argumentos expostos a seguir (peça 115).

29.1. A Resolução TCU 344/2022 estabeleceu o prazo prescricional quinquenal para as pretensões punitivas de ressarcimento, contado a partir da data do conhecimento da irregularidade ou do dano, quando constatados em fiscalização realizada pelo Tribunal, pelos órgãos de controle interno ou pelo próprio órgão ou entidade da Administração Pública.

29.2. A ocorrência da prescrição quinquenal no presente caso, haja vista que transcorreram mais de cinco anos entre a data em que a Controladoria-Geral da União e o Tribunal de Contas da União tomaram conhecimento do ato supostamente danoso, e a abertura do presente processo, que visa a um suposto ressarcimento ao erário.

29.3. A auditoria realizada pelo órgão de controle interno, cuja versão final do Relatório de Demandas Especiais 00190.027281/2008-13 (que deu origem aos presentes autos) foi realizada em 9/10/2009, foi encaminhada ao TCU no mínimo em 5/11/2015 (data da abertura da TC 030.936/2015-2, que teve como

origem aquela auditoria), passaram-se aproximadamente 6 anos, se contados da data em que o próprio Tribunal tomou conhecimento da demanda. Quando da abertura do presente processo (TC 013.285/2017-3), em 24/5/2017, já haviam transcorridos 7 anos entre a data em que o órgão de controle interno tinha tomado conhecimento do fato e a data de início desta TCE.

29.4. Não houve nenhuma causa interruptiva que justificasse a não aplicação da prescrição entre a ciência dos fatos e a abertura do presente processo, razão pela qual se pleiteia o seu reconhecimento nesta oportunidade.

29.5. O débito supostamente imputado ao manifestante por meio dos Ofícios 63650 e 63651/2020-TCU-Seproc, ambos datados de 18/11/2020 (peças 67-68), foram alcançados pelo instituto da prescritibilidade, rogando-se, portanto, pelo arquivamento do presente processo administrativo em relação ao Sr. Acilon Gonçalves.

29.6. Requer, ao final, o reconhecimento da ocorrência da prescrição quinquenal no presente caso, para que se determine o arquivamento da presente TCE, em consonância com o novo entendimento desta Corte de Contas esposado naquela resolução.

#### **Avaliação da Ocorrência de Prescrição**

30. Em relação à prescrição, o Supremo Tribunal Federal - STF, no Recurso Extraordinário - RE 636.886, fixou a tese, com repercussão geral reconhecida, de que 'é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas' (Tema 899). Posteriormente, o próprio TCU regulamentou o assunto por meio da Resolução TCU 344, de 11/10/2022, publicada em 21/10/2022, à luz do disposto na Lei 9.873/1999, estabelecendo que 'prescrevem em cinco anos as pretensões punitiva e de ressarcimento' nos processos de controle externo, conforme o art. 2º, da referida norma.

31. Quanto ao termo inicial da contagem do prazo prescricional, o art. 4º prevê o seguinte:

‘Art. 4º O prazo de prescrição será contado:

I - da data em que as contas deveriam ter sido prestadas, no caso de omissão de prestação de contas;

II - da data da apresentação da prestação de contas ao órgão competente para a sua análise inicial;

III - do recebimento da denúncia ou da representação pelo Tribunal ou pelos órgãos de controle interno, quanto às apurações decorrentes de processos dessa natureza;

IV - da data do conhecimento da irregularidade ou do dano, quando constatados em fiscalização realizada pelo Tribunal, pelos órgãos de controle interno ou pelo próprio órgão ou entidade da Administração Pública onde ocorrer a irregularidade;

V - do dia em que tiver cessado a permanência ou a continuidade, no caso de irregularidade permanente ou continuada.’

32. No que se refere às causas de interrupção da prescrição, o art. 5º dispõe:

‘Art. 5º A prescrição se interrompe:

I - pela notificação, oitiva, citação ou audiência do responsável, inclusive por edital;

II - por qualquer ato inequívoco de apuração do fato;

III - por qualquer ato inequívoco de tentativa de solução conciliatória;

IV - pela decisão condenatória recorrível.

§ 1º A prescrição pode se interromper mais de uma vez por causas distintas ou por uma mesma causa desde que, por sua natureza, seja repetível no curso do processo.

§ 2º Interrompida a prescrição, começa a correr novo prazo a partir do ato interruptivo.

§ 3º Não interrompem a prescrição o pedido e concessão de vista dos autos, emissão de certidões, prestação de informações, juntada de procuração ou subestabelecimento e outros atos de instrução processual de mero seguimento do curso das apurações.’ (Grifou-se)

33. No caso concreto, o **termo inicial da contagem do prazo prescricional** ocorreu em **9/10/2009** (data do Relatório de Demandas Especiais 00190.027281/2008-13 da Controladoria-Geral da União -

peças 3-4, que resultou no Inquérito Civil, de n.º 1.15.000.000719/2013-95, e este fundamentou a propositura de Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa contra a Copa Engenharia Ltda. e outros, em tramitação na 4.ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará sob o n.º 0014370-98.2013.4.05.8100), data do conhecimento da irregularidade ou do dano, quando constatados em fiscalização realizada pelo órgão de controle interno (art. 4º, inciso IV). Caso se considerasse a data da apresentação da prestação de contas ao órgão competente para a sua análise inicial (art. 4º, inciso II), em 7/7/2010, esta seria mais desfavorável aos responsáveis.

34. Ademais, verificam-se, nos presentes autos, os seguintes eventos processuais interruptivos da prescrição, ocorridos tanto na fase interna, quanto na fase externa desta TCE:

34.1. fase interna: não houve

a) Ação Civil de Improbidade Administrativa sob o n.º 0014370-98.2013.4.05.8100 (peça 119), fundamentada a partir do Inquérito Civil sob o n.º 1.15.000.000719/2013-95, em 3/12/2013;

b) diversos eventos no âmbito daquela ação judicial (como intimações aos responsáveis em 2013/2014, manifestação do Ministério Público Federal - MPF em 2014, defesas e mais mandados em 2014, despacho indeferindo pedido do MPF em 2014, além de outros mandados e defesas em 2014. Também houve remeça dos autos à Defensoria Pública - DP em 2015, despachos determinando remessa do processo à DP e MPF para que apresentasse contestação, bem como intimação em 2016), em 2013 a 2016 (peças 120-121);

34.2. fase externa:

a) autuação deste processo no TCU, em 23/5/2017;

b) Despacho autorizando a realização de diligência (peça 18), em 20/7/2018;

c) \_Despacho autorizando a realização de diligência (peça 25), em 30/1/2019;

d) Despacho autorizando a realização de diligência (peça 42), em 13/3/2020;

e) Despacho autorizando a realização de citação (peça 61), em 22/10/2020;

f) Despacho anuindo a proposta preliminar de questão de ordem e ajuste em dados do processo (peça 111), em 22/1/2021;

g) Despacho do Ministro-Relator restituindo os autos à unidade técnica para incidência ou não de prescrição relacionada ao Contrato de Repasse 0243.730-56 (peça 118), em 27/3/2023;

35. Ao se analisar o termo inicial da contagem do prazo de prescrição, bem como a sequência de eventos processuais indicados no item anterior, os quais têm o condão de interromper a fluência do prazo prescricional, nos termos do art. 5º da Resolução TCU 344/2022, conclui-se que não houve o transcurso do prazo de 5 (cinco) anos entre cada evento processual e o seguinte. A ação judicial mencionada impetrada em dezembro/2013 configura ato inequívoco de apuração do fato (art. 5º, inciso II), razão pela qual interrompe a prescrição, cujo prazo se iniciou em outubro/2009. Portanto, levando-se em consideração o entendimento do STF acima mencionado, bem como a vigente regulamentação do Tribunal, não ocorreu, nos autos, a prescrição quinquenal da pretensão sancionatória e ressarcitória para o TCU.

36. Registra-se que o Ministério Público da União ajuizou a referida ação judicial em 2013 ao se deparar com os indícios da prática de ato de improbidade administrativa, a partir da fiscalização da CGU em 2009. A informação acerca do inquérito civil (n.º 1.15.000.000719/2013-95) instaurado pelo MPF com base nos fatos relatados na fiscalização do Controle Interno (RDE n.º 00190.027281/2008-13), fundamentando Ação Civil Pública por Ato de Improbidade (0014370-98.2013.4.05.8100), foi trazida pelo Pronunciamento do MP/TCU (peça 114), constatada em outro processo (TC 016.169/2015-8). Na ocasião, foi registrado que não se conhecia o andamento e eventual desfecho daquela ação judicial.

37. Em pesquisa ao sítio da Justiça Federal no Ceará (<https://www.jfce.jus.br/processos-judiciais/processos-consulta-processo>), constata-se que o processo sob o n.º 0014370-98.2013.4.05.8100 (Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa contra a Copa Engenharia Ltda., a Goiana Construções e Prestações de Serviço Ltda. e outros), de 3/12/2013 (data de distribuição), da 4ª Vara

Federal da Seção Judiciária do Ceará, foi remetido ao Tribunal Regional Federal da 5ª Região, após apelação, conforme certidão em 3/3/2022. Em 23/7/2021, houve a sentença do Juiz Federal da 4ª Vara julgando improcedentes os Embargos de Declaração interpostos pelos réus Copa Engenharia Ltda, Acilon Gonçalves Pinto Júnior, Miguel Cristiano Alves de Brito e Tarcísio Vieira Mota Filho. Em 2/7/2021, houve a sentença daquele Juiz julgando procedente em parte a ação para condenar solidariamente Acilon Gonçalves Pinto Júnior, Tarcísio Vieira Mota Filho, Miguel Cristiano Alves de Brito e Copa Engenharia Ltda a ressarcir integralmente o dano ao erário na quantia de R\$ 259.637,76, decorrente de cobrança de material asfáltico superior à aplicada na obra da Copa, paga com recursos federais repassados e gastos indevidamente, com juros de mora e correção monetária legal a contar desde o pagamento indevido até a efetiva devolução, cumulada com o pagamento de uma multa civil de R\$ 100.000,00 para o ex-Prefeito, R\$ 50.000,00 para cada um de seus servidores subordinados e R\$ 260.000,00 para a Copa Engenharia, sanções civis estas a serem corrigidas monetariamente a partir da prolação da sentença até ulterior pagamento (peça 119).

38. Percebe-se que a ação judicial ainda está em andamento, e em face da independência entre as instâncias, e por não ser ação penal, não terá reflexo no andamento deste feito. Por outro lado, configura-se como ato inequívoco de apuração do fato, ou seja, os eventos em seu âmbito podem interromper a prescrição.

39. Cabe registrar que a jurisprudência do TCU é firme no sentido de garantir a independência das instâncias, admitindo-se apenas influência da esfera penal, e somente quando a sentença definitiva decidir pela negação da autoria ou da materialidade, ou seja, quando entender que o fato não ocorreu ou que o autor não foi aquele indicado no processo.

40. Defende a jurisprudência do Tribunal que a mesma conduta pode gerar consequências diferentes em cada uma das instâncias, tendo em vista a natureza própria de cada uma delas (como se depreende dos enunciados do Acórdão 344/2015-Plenário, relatado pelo Ministro Walton Alencar Rodrigues, e do Acórdão 2067/2015-Plenário, relatado pelo Ministro Bruno Dantas).

#### **Avaliação da Prescrição Intercorrente**

41. A Resolução TCU 344, de 11 de outubro de 2022, estabelece que:

‘Art. 8º Incide a prescrição intercorrente se o processo ficar paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, sem prejuízo da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso.

§ 1º A prescrição intercorrente interrompe-se por qualquer ato que evidencie o andamento regular do processo, excetuando-se pedido e concessão de vista dos autos, emissão de certidões, prestação de informações, juntada de procuração ou substabelecimento e outros atos que não interfiram de modo relevante no curso das apurações.

§ 2º As causas suspensivas e interruptivas da prescrição principal também suspendem ou interrompem a prescrição intercorrente.’ (Grifou-se)

42. No item 9.2 do Acórdão 534/2023-Plenário, o Tribunal definiu entendimento de que, nos termos do art. 16, inciso V, do Regimento Interno do Tribunal e do art. 8º da Resolução 344/2022, o marco inicial da fluência da prescrição intercorrente se inicia somente a partir da ocorrência do primeiro marco interruptivo da prescrição ordinária, consoante elencado no art. 5º da nominada Resolução.

43. No presente caso, entende-se ser a data de ação judicial mencionada, impetrada em **13/12/2013**, a ocorrência daquele primeiro marco. Há diversos eventos no processo judicial desde então, cujo histórico de movimentação indica o andamento daquela ação judicial (em pesquisa ao sítio da Justiça Federal no Ceará: <https://www.jfce.jus.br/processos-judiciais/processos-consulta-processo>). No histórico, há descrição de eventos interruptivos de prescrição entre 2013 e 2016, já mencionados anteriormente (peças 120-121). Deixa-se de analisar os eventos subsequentes da ação judicial, uma vez que, em 23/5/2017, data da autuação desta TCE, ocorrera inequivocadamente um evento processual interruptivo da prescrição.

44. Levando-se em consideração a vigente regulamentação do Tribunal, bem como os eventos processuais interruptivos da prescrição, relacionados no item 34 acima, conclui-se que não houve o transcurso do prazo de 3 (três) anos entre cada evento processual e o seguinte, e consequentemente não ocorreu a prescrição intercorrente.

45. Importante registrar que, conforme decidido em precedentes do STF, a exemplo dos MS 35.430-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Alexandre de Moraes; MS 35.208-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Dias Toffoli; MS 36.905-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Roberto Barroso; MS 37.913-AgR, Primeira Turma, Rel.<sup>a</sup> Min.<sup>a</sup> Rosa Weber; e MS 38.232-AgR, Primeira Turma, Rel.<sup>a</sup> Min.<sup>a</sup> Rosa Weber, Primeira Turma; o efeito interruptivo da prescrição decorrente da apuração do fato pela Administração Pública, descrito no art. 2º, inciso II, da Lei 9873/1999, prescinde de notificação, cientificação ou citação dos investigados, ocorrendo tão somente com o desaparecimento da inércia do Poder Público em investigar determinado fato.

#### **Avaliação de Viabilidade do Exercício do Contraditório e Ampla Defesa**

46. Verifica-se que houve o transcurso de mais de dez anos desde o fato gerador sem que tenha havido a notificação das responsáveis pela autoridade administrativa federal competente (art. 6º, inciso II, c/c art. 19 da IN/TCU 71/2012, modificada pela IN/TCU 76/2016), uma vez que o fato gerador das irregularidades sancionadas ocorreu no período entre 6/1/2009 a 10/6/2009 (datas dos últimos pagamentos à empresa Copa Engenharia Ltda. até o montante total do débito), e os responsáveis foram notificadas sobre a irregularidade pela autoridade administrativa competente conforme abaixo:

46.1. Acilon Gonçalves Pinto Júnior (CPF 091.881.853-20), por meio do ofício acostado ao processo (peça 68), recebido em 8/12/2020, data da defesa juntada aos autos (peça 76), e do ofício encaminhado ao seu procurador (peça 97), recebido em 6/1/2021, conforme AR (peça 99).

46.2. Tarcísio Vieira Mota Filho (CPF 002.595.003-72) por meio do ofício acostado ao processo (peça 67), recebido em 8/12/2020, data da defesa juntada aos autos (peça 76).

46.3. Sillan Alves de Almeida (CPF 473.219.383-87) por meio do ofício acostado ao processo (peça 71), recebido em 1/12/2020, conforme AR (peça 73).

46.4. Miguel Cristiano Alves de Brito (CPF 735.448.763-53) por meio do ofício acostado ao processo (peça 70), recebido em 27/11/2020, conforme AR (peça 72).

46.5. Copa Engenharia Ltda. (CNPJ 02.200.917/0001-65) por meio do ofício acostado ao processo (peça 69), recebido em 1/12/2020, conforme AR (peça 74).

#### **Arquivamento do processo**

47. Conforme analisado anteriormente, em que pese não tenha ocorrido as prescrições principal (quinquenal) e intercorrente, verifica-se a inviabilidade do exercício do contraditório e ampla defesa no presente caso.

48. A regular notificação dos responsáveis se deu na fase externa destas contas (vide item 50 desta instrução).

49. Houve, portanto, o transcurso de mais de dez anos desde o fato gerador sem que tenha havido a notificação dos responsáveis pela autoridade administrativa federal competente (art. 6º, inciso II, c/c art. 19 da IN/TCU 71/2012, modificada pela IN/TCU 76/2016), uma vez que o fato gerador da irregularidade sancionada ocorreu 2009 e os responsáveis foram notificados sobre as irregularidades pela autoridade administrativa competente apenas em 2020.

‘O transcurso de mais de dez anos entre o fato gerador da irregularidade e a notificação dos responsáveis pela autoridade administrativa competente representa prejuízo ao pleno exercício do direito ao contraditório e à ampla defesa e conduz ao arquivamento da tomada de contas especial, sem julgamento de mérito, por ausência de pressuposto de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo (art. 212 do Regimento Interno do TCU c/c o art. 6º, inciso II, da IN/TCU 71/2012), ainda que o Tribunal reconheça a não ocorrência da prescrição, nos termos estabelecidos pela Resolução TCU 344/2022.

Boletim de Jurisprudência 430/2023’

50. Logo, considerando a jurisprudência mais recente do TCU, tal fato **configura a inviabilidade do exercício do contraditório e ampla defesa** dos responsáveis, fato que atinge os pressupostos para desenvolvimento válido e regular do processo.

51. Com efeito, propõe-se o arquivamento destas contas sem julgamento do mérito, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 169, inciso VI, e 212 do RI/TCU c/c os arts. 6º, inciso II, e 16, inciso III, da IN/TCU

71/2012, modificada pelas IN/TCU 76/2016 e 85/2020.

## CONCLUSÃO

52. Tendo como base as informações apresentadas no histórico e a análise empreendida no exame técnico da presente instrução, apresenta-se pertinente arquivar os presentes autos, sem julgamento de mérito, diante da inviabilidade do exercício do contraditório e ampla defesa dos responsáveis, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 169, inciso VI, e 212 do RI/TCU c/c os arts. 6º, inciso II, e 16, inciso III, da IN/TCU 71/2012, modificada pelas IN/TCU 76/2016 e 85/2020.

## PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

53. Ante todo o exposto, submete-se os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

a) arquivar o presente processo, ante a ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular dos autos, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 169, inciso VI, e 212 do RI/TCU c/c os arts. 6º, inciso II, e 16, inciso III, da IN/TCU 71/2012, modificada pelas IN/TCU 76/2016 e 85/2020;

b) enviar cópia do Acórdão que vier a ser proferido à Caixa Econômica Federal, ao Ministério das Cidades, ao município do Eusébio/CE e aos responsáveis, informando que a presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamentarem, estará disponível para a consulta no endereço [www.tcu.gov.br/acordaos](http://www.tcu.gov.br/acordaos), além de esclarecer que, caso requerido, o TCU poderá fornecer sem custos as correspondentes cópias, de forma impressa.”

3. O *parquet*, em divergência parcial com a unidade instrutiva, assim se manifestou:

“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. 1º, inciso I, 169, inciso VI, e 212 do Regimento Interno c/c os arts. 6º, 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 2011<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> TC-030.951/2011-9

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 seguir<sup>2</sup>:

‘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 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 judicial<sup>3</sup>.

10. Com vistas a atender à Procuradoria da República, autouou-se Representação<sup>4</sup>, 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

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

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

<sup>4</sup> TC-030.936/2015-2

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 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 ressarcimento, 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 aquilatado 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.”

É o relatório.