



**TC-020.590/2004-5 - SIGILOSO.**

**Tipo:** Tomada de Contas Especial (recurso de revisão).

**Unidade jurisdicionada:** Município de Pirapemas/MA.

**Recorrente:** Eliseu Barroso de Carvalho Moura, CPF 054.829.413-53.

**Interessado em sustentação oral:** Eliseu Barroso de Carvalho Moura.

**Advogados constituídos nos autos:** José Norberto Lopes Campelo (OAB/PI 2.594), Nathalie Cancela Cronemberger Campelo (OAB/PI 2.953), Adriana Pinheiro Moura (OAB/PI 7.405) e Renata Cristina Azevedo Coqueiro Carvalho (OAB/PI 6.066), procuração: peça 57, p. 2, e 61, p. 2.

**Sumário:** Tomada de contas especial instaurada por determinação prolatada em processo de denúncia. Contrato de Repasse 73621-38-MPO/CEF. Empresa contratada inexistente fisicamente. Fraude e desvio de recursos públicos. Acórdão 2.087/2010 – TCU – Plenário. Contas irregulares. Débito. Multa. Arresto de bens dos responsáveis. Inabilitação para exercício de função de confiança ou cargo em comissão na Administração Pública. Recursos de reconsideração. Acórdão 1904/2011 – Plenário. Conhecimento. Negativa de provimento. Acórdão 1600/2014 – TCU – Plenário. Não conhecimento de dois expedientes recursais em face da preclusão consumativa e intempestividade e ausência de fatos novos. Conhecimento do outro recurso. Negativa de provimento. Recurso de revisão. Conhecimento. A concessão de efeito suspensivo a recurso de revisão somente é deferida em situações especialíssimas quando presentes o *periculum in mora* e o *fumus boni iuris*. Ilegitimidade do recorrente não demonstrada. Em se tratando de recursos federais repassados a título de convênio, a competência do TCU permanece incólume. Garantia do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa. A condenação do recorrente em cada um dos processos de TCE, formados a partir de apartados do processo originário de denúncia, não viola o princípio do *non bis in idem*, pois, neste último, não houve qualquer aplicação de sanção ao responsável. Fragilidade da prova colacionada a título de defesa. Nexos de causalidade entre os recursos federais repassados e a execução das despesas não configurado. Desprovimento. Ciência aos interessados.



## INTRODUÇÃO

Trata-se de recurso de revisão interposto por Eliseu Barroso de Carvalho Moura (peças 54-56) contra o Acórdão 2.087/2010 – TCU – Plenário (peça 8, p. 24-25), mantido pelos Acórdãos 1904/2011 – TCU – Plenário (peça 11, p. 37) e 1600/2014 – TCU – Plenário (peça 87).

2. A deliberação recorrida tem o seguinte teor, destacando-se em negrito os itens em que houve sucumbência do recorrente (peça 8, p. 24-25):

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada por determinação da Decisão 534/2002-TCU-Plenário, prolatada no âmbito do processo TC-008.148/1 999-0, no qual foi apurada denúncia de irregularidades praticadas na aplicação de recursos federais transferidos ao Município de Pirapemas-MA por meio de diversos convênios e contratos de repasse, dentre os quais o Contrato de Repasse 73621-38-MPO/CEF, que destinou recursos à Prefeitura de Pirapemas/MA, objetivando a implementação de melhorias em unidades habitacionais no município.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em

9.1. apor a chancela de sigiloso aos presentes autos;

9.2. excluir da relação processual o Sr. José Oliven de Carvalho Moura;

**9.3. julgar, com fundamento nos arts. 1º, inciso 1, 16, inciso III, alíneas “b”, “c” e § 2º, 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/92, as presentes contas irregulares e condenar solidariamente os responsáveis Srs. Carmina Carmen Lima Barroso Moura (ex-prefeita municipal) e Maurie Anne Mendes Moura, Srs. Eliseu Barroso de Carvalho Moura, Walter Pinho Lisboa Filho, Wellington Manoel da Silva Moura, João da Silva Neto, João Araújo da Silva Filho, Gilmar Sales Ribeiro e Francisco de Assis Sousa e a empresa Construssonda Construções Ltda. ao pagamento das quantias abaixo especificadas, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora calculados a partir das datas indicadas até a do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:**

Data	Valor (R\$)
2.9.1999	63.000,00
28.2.2000	51.000,00

**9.4. aplicar aos responsáveis Sr<sup>as</sup> Carmina Carmen Lima Barroso Moura (ex-prefeita municipal) e Maurie Anne Mendes Moura, Srs. Eliseu Barroso de Carvalho Moura, Valter Pinho Lisboa Filho, Wellington Manoel da Silva Moura, João da Silva Neto, João Araújo da Silva Filho, Gilmar Sales Ribeiro e Francisco de Assis Sousa, e empresa Construssonda Construções Ltda., a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/92, no valor individual de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal, nos termos do art. 214, inciso III, alínea “a”, do RI/TCU, o recolhimento da quantia ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;**

**9.5. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/92, a cobrança judicial das dívidas caso não atendida a notificação;**

**9.6. com fulcro no art. 61 da Lei 8.443/92, solicitar à Advocacia-Geral da União, por intermédio do Ministério Público junto ao TCU, a adoção das medidas, se necessárias para assegurar a execução do débito, tendentes ao arresto dos bens dos responsáveis indicados no subitem 9.3 deste acórdão, caso não haja, dentro do prazo estabelecido, o recolhimento do débito;**



**9.7. com fundamento no art. 60 da Lei 8.443/92, decretar a inabilitação dos responsáveis indicados no subitem 9.3 *retro* para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, pelo prazo de oito anos;**

9.8. com fundamento no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992, remeter cópia dos elementos pertinentes à Procuradoria da República no Estado do Maranhão, para o ajuizamento das ações civis e penais que considere cabíveis; e

9.9. dar ciência desta deliberação aos responsáveis. [Grifos nossos].

## **HISTÓRICO**

3. Versam os autos sobre Tomada de Contas Especial (TCE) de responsabilidade dos Srs. Carmina Carmen Lima Barroso Moura, Eliseu Barroso de Carvalho Moura, Francisco de Assis Sousa, Gilmar Sales Ribeiro, João Araújo da Silva Filho, Maurie Anne Mendes Moura, Wellington Manoel da Silva Moura, João da Silva Neto, Walter Pinho Lisboa Filho e Construssonda Construções Ltda. instaurada em cumprimento da Decisão 534/2002 – Plenário, proferida nos autos do TC-008.14811999-6, motivada por irregularidades na aplicação de recursos do Contrato de Repasse 73621-38-MPO/CEF, destinados à Prefeitura de Pirapemas/MA, objetivando melhorias em unidades habitacionais no município.

4. A título de contextualização dos presentes autos, pede-se vênia por reproduzir, a seguir, excerto do Histórico constante do Relatório do Acórdão 1683/2013 – TCU – Plenário, adotado nos autos do TC-020.627/2004-7, que guarda absoluta pertinência temática com o presente caso:

3. A presente TCE é uma das mais de 30 tomadas de contas especiais instauradas por determinação da decisão acima mencionada [Decisão 534/2002 – Plenário]. Aquela decisão foi fundamentada em auditoria realizada por este Tribunal na Prefeitura Municipal de Pirapemas/MA, a qual detectou um esquema de fraudes na aplicação dos recursos públicos federais transferidos ao município.

4. De forma bastante resumida, apurou-se que a Prefeitura de Pirapemas, ao tempo em que executava um grande número de obras de forma direta, com operários e mestre de obras pagos pela tesouraria municipal e adquirindo os materiais e equipamentos de construção, simulava a contratação de empresas que só existiam no papel, para execução dos mesmos serviços. Assim, enquanto algumas obras eram realizadas com recursos originalmente municipais (FPM e outros), os recursos federais transferidos por meio de convênios ou outras formas de repasses eram integralmente desviados quando do pagamento às contratadas. Importante ressaltar que tal procedimento conferia uma aparente normalidade formal e material à aplicação dos recursos.

5. Documentos acostados aos autos indicam que esse procedimento foi utilizado durante anos, perpassando várias gestões municipais, durante as quais os objetos conveniados foram adjudicados a uma sucessão de empresas fictícias (sem registro no Crea, sem responsáveis técnicos, sem empregados, sem faturamento declarado à receita, e, até mesmo, sem autorização para emissão de notas fiscais) controladas por um mesmo grupo de pessoas ou por procuradores e testas de ferro por elas nomeados. Indicam, ainda, que grande parte dos valores pagos a essas empresas sequer ingressavam na contabilidade dessas, sendo sacados na boca do caixa por algum dos integrantes do citado grupo ou simplesmente depositados em contas bancárias das quais eram titulares.

6. Da auditoria deste Tribunal restou evidenciado que diversas pessoas atuaram concertadamente na concretização das fraudes. Tal qual uma organização, essas pessoas estavam agregadas por hierarquia de comando e de atribuições, no que foram evidenciados três níveis de operadores.

7. No primeiro nível de organização se encontravam o Sr. Eliseu Moura, o qual detinha o controle político do Município de Pirapemas/MA, pois fora ali Prefeito de 1989 a 1993, indicou e elegeu seu sucessor, o primo Hieron Barroso Maia para o período de 1993/1996, e depois sua esposa, senhora Carmina, para dois períodos, 1997/2000 e 2001/2004, e foi eleito deputado



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

federal para as legislaturas de 1995/1999 e 1999/2003 e assumiu como suplente em períodos da legislatura federal 2003/2007, sendo nesse período autor de inúmeras emendas parlamentares que resultaram em transferências de recursos do Orçamento da União à Prefeitura de Pirapemas.

8. No segundo nível da organização incluem-se os que, como prepostos do senhor Eliseu e da Sra. Carmina, cuidavam dos aspectos contábeis, administrativos, bancários e documentais para dar aparência de legalidade aos procedimentos das fraudes e gerenciavam as tarefas dos operadores do nível mais inferior. Nesse grupo, listam-se os Srs. Wellington Manoel da Silva Moura, João da Silva Neto, Walter Pinho Lisboa Filho e a Sra. Maurie Anne.

9. No terceiro nível da organização estão servidores municipais, dentre estes, os que compunham as comissões de licitações, Srs. João Araujo da Silva Filho e Francisco de Assis Sousa.

5. No presente caso, como mencionado, examina-se a execução do Contrato de Repasse 73621-38-MPO/CEF, destinados à Prefeitura de Pirapemas/MA, objetivando melhorias em unidades habitacionais no município. De maneira sintética, consoante registrou o Voto condutor do Acórdão recorrido, as irregularidades que maculam a presente TCE deveram-se aos seguintes fatos (peça 8, p. 18-19):

4. Conforme descrito no relatório precedente, foram apuradas as seguintes irregularidades na execução do referido contrato de repasse:

a. A execução do objeto do contrato de repasse em espécie foi documentalmente atribuída à Construssonda Construções Ltda., cujo procurador era o senhor Wellington Manoel da Silva Moura, sendo que a empresa, a exemplo de outras sob o controle do senhor Wellington, não tinha operacionalidade, tratando-se de empresa de fachada, só existente juridicamente, mas não fisicamente, e toda a documentação em seu nome (notas fiscais, propostas, recibos etc.) foi de emissão gratuita, unicamente para dar foros de legalidade às despesas efetuadas por conta dos recursos federais transferidos ao município;

b. Tendo sido procurada pela fiscalização da fazenda estadual e do INSS, a empresa não foi localizada, e senhor Wellington, contatado pelos referidos órgãos, não se dignou em apresentar a documentação da empresa.

c. Na documentação da licitação a que teve acesso à equipe de auditoria, e que é a constante do Anexo 1 (fls. 55/58), consta ter sido dispensada a licitação com fundamento na Lei 8.666/93, art. 24, inciso IV, tendo a CPL adjudicado à Construssonda a realização do objeto do Contrato de Repasse em espécie. Com a juntada pela defesa da senhora Carmina Carmen Lima Barroso Moura, ex-Prefeita Municipal dos documentos constantes dos Anexos 2 (fls. 147/164) pôde-se constatar que a dispensa homologada pela Prefeita foi antecedida de solicitação nesse sentido do Engenheiro Walter Pinho Lisboa Filho (fls. 162 - Anexo 2). Também, consta terem oferecido propostas à execução do objeto a Construssonda, que restou contratada, a TKM Construções Projetos e Representações Comerciais Ltda. (fls. 151/152 - Anexo 2) e a Piqui Construções Indústria e Comércio. (fls. 153/154 - Anexo 2). É claro que tudo não passou de um simulacro.

d. No que se refere à TKM, convém lembrar, que o citado engenheiro Walter Pinho Lisboa Filho fazia uso indevido e irregular dessa empresa.

5. O esquema de fraudes desvendado pela equipe de auditoria deste Tribunal, a não localização física da empresa contratada, bem como os depoimentos prestados perante a Receita Federal dando conta de que aquela empresa não teria prestado serviços ao município, constituem os elementos bastantes para a imputação do débito no valor total repassado.

6. As alegações de defesa apresentadas pelos responsáveis foram detidamente analisadas pela unidade técnica, que as refutou, nos termos da instrução carreada aos autos (peça 7, 12-43), que mereceu acolhimento pelo escalão diretivo da Secex-MA (peça 7, p. 44) e pelo Ministério Público junto a esta Corte (peça 7, p. 45).



6.1. Merece registro o seguinte excerto da instrução da unidade técnica (peça 7, p. 36 – grifado no original):

11. Diante dessas constatações, não tendo sido comprovado o destino dos recursos federais repassados em favor do cumprimento do objeto conveniado, restou a imputação solidária de débito pela totalidade desses montantes aos responsáveis nestes autos arrolados.

12. Citados para recolherem o débito ou oferecer alegações de defesa, à exceção da senhora Maurie Anne Mendes Moura, dos senhores Wellington Manoel da Silva Moura e João da Silva Neto, e da Construssonda Construções Ltda., os demais responsáveis apresentaram manifestações defensivas, as quais são analisadas a seguir:

12.1 Atendendo à citação que lhe fora feita pelo ofício n° 209/2003 (fls. 68/69-VP), a responsável senhora **Carmina Carmen Lima Barroso Moura**, por seus advogados, apresentou resposta consubstanciada nas peças às fls. 290/320-Vol. 1, tendo aderido à mesma defesa, conforme manifestação à fl. 321-Vol. 1, os seguintes responsáveis: **Eliseu Barroso de Carvalho Moura, João Araújo da Silva Filho, Gilmar Sales Ribeiro e Francisco de Assis Sousa**.

6.2. As alegações de defesa foram rejeitadas, consoante se observa dos apontamentos constantes dos subitens 13 a 16 da supracitada instrução (peça 7, p. 39-42), pois não “elidiram as irregularidades apontadas e, portanto, não conseguiram os responsáveis comprovar a boa e regular aplicação dos recursos do Convênio n.º 73621-38/1998-MPO/CEF.

6.3. Irresignados com a deliberação proferida por esta Corte, foram interpostos recursos de reconsideração, os quais foram desprovidos pelos Acórdãos 1904/2011 – TCU – Plenário (peça 11, p. 37) e 1600/2014 – TCU – Plenário (peça 87), mantendo-se, portanto, incólume o Acórdão recorrido.

## **EXAME DE ADMISSIBILIDADE**

7. O recurso de revisão foi admitido pela relatora *ad quem* (peça 140), que ratificou os exames de admissibilidade contidos nas peças 137 e 138, em que se propôs o conhecimento do recurso, nos termos dos arts. 32, inciso III, e 35, inciso III da Lei 8.443/1992, sem a atribuição de efeitos suspensivos, por falta de amparo legal, em face dos seguintes argumentos jurídicos, recepcionados pela aludida relatora (peça 137, p. 5):

Quanto ao efeito suspensivo solicitado, cabe tecer as seguintes considerações.

O artigo 35 da Lei 8.443/92 apenas prevê recurso de revisão sem efeito suspensivo. No entanto, mesmo que possível conceder efeito suspensivo com base nos requisitos estabelecidos para a medida cautelar, não se observa a presença cumulativa dos requisitos obrigatórios, quais sejam: *periculum in mora* e *fumus boni iuris*.

De início, os documentos novos colacionados não se mostram suficientes a serem caracterizados como fumaça de direito, pois ensejam ainda o exame de mérito. Não é possível pressupor a regularidade das contas, nem a sua verossimilhança, sem um exame amplo dos documentos contidos no expediente apelativo. Este exame é próprio do mérito do recurso.

Eventual demora que possa ocorrer no julgamento de seu recurso decorrerá da apresentação tardia dos documentos novos ora colacionados, que já existiam antes da decisão condenatória. O responsável não apresenta provas que justifiquem a sua juntada intempestiva, somente neste momento.

Não há que se falar em concessão de cautelar quando o perigo da demora é causado pelo próprio responsável. Entendimento diverso iria estimular a interposição de recursos de revisão às vésperas do período eleitoral, por exemplo, sob o fundamento do perigo da demora, elemento este causado pelos próprios recorrentes. Tal situação tornaria inaplicável o disposto no artigo 35 da Lei Orgânica/TCU e restaria inócua a inelegibilidade disposta no art. 1º, I, g, da Lei 64/1990 (Lei das inelegibilidades). A execução da decisão e os efeitos dela decorrente são



inerentes a um julgamento até então válido. Caso contrário, todos os recursos de revisão interpostos em até 5 (cinco) anos teriam o condão de suspender a eficácia do julgamento, utilizando-se da medida cautelar sob o fundamento do perigo da demora.

Ante todo o exposto, entende-se que resta atendido o requisito específico de admissibilidade do recurso de revisão, não sendo possível, no entanto, conceder medida cautelar para suspender-lhe os efeitos.

## EXAME DE MÉRITO

### 8. Delimitação

8.1. Constitui objeto do presente exame verificar se:

- a) cabe, na espécie, deferimento de medida cautelar para emprestar efeito suspensivo ao presente recurso de revisão;
- b) o recorrente é parte ilegítima para figurar nesta tomada de contas especial como responsável;
- c) há incompetência do TCU para o julgamento desta TCE, em razão da suposta origem não federal dos valores envolvidos;
- d) está consubstanciada nos autos cerceamento de defesa;
- e) houve violação do princípio do *non bis in idem*;
- f) existem provas nos autos da responsabilidade do recorrente; e
- g) houve o cumprimento integral do Convênio.

### 9. Do suposto cabimento de medida cautelar para deferimento de efeito suspensivo

#### Argumentos

9.1. Pleiteia o recorrente a concessão de efeito suspensivo ao presente recurso de revisão, assentando-se nas seguintes teses recursais (peça 54, p. 34-38):

a) com esboço no magistério de Nelson Nery Junior, pontua que o efeito suspensivo “se mostra importantíssimo para a salvaguarda do direito das partes, em especial naqueles casos em que há risco de dano irreparável ou de difícil reparação, em que a ordem emanada necessita ser suspensa até a decisão final do recurso interposto” (grifado pelo recorrente);

b) acrescenta que o art. 276 do Regimento Interno desta Corte prevê a possibilidade de concessão do efeito suspensivo aos recursos que não possuem tal previsão legal, como é o caso do recurso de revisão;

c) ressalta que a alegação de suas contas terem sido consideradas irregulares, não por dano ao Erário, “mas por suposta participação do Recorrente no ‘esquema de fraudes’ narrado nos autos”, encontra-se “**superada pelos documentos novos apresentados**” (grifado pelo recorrente). Esclarece que contra tal decisão ainda é cabível a interposição do presente recurso de revisão, com reais possibilidades de êxito. Todavia, aduz que a autuação do presente recurso como ação rescisória “não tem sozinho força de suspender o trânsito em julgado do *decisium* [sic], sendo necessário que seja ao mesmo conferido efeito suspensivo com a finalidade de evitar o trânsito em julgado das presentes contas e, conseqüentemente, evitar a cobrança do débito e multa ao Recorrente”;

d) entende que diante da real possibilidade da modificação do julgado, “a não concessão de efeito suspensivo ao presente Recurso importará em grave e irreparável prejuízo ao Recorrente, eis que, em breve, poderá se iniciar o processo de Cobrança Executiva da multa e do débito junto ao Poder Judiciário, **inclusive com o pedido de penhora de bens**” (grifado pelo



recorrente);

e) afirma que está demonstrado que a concessão do efeito suspensivo se faz necessária diante da veemente urgência, eis que constatada a possível e total dilapidação do seu patrimônio, mesmo diante da forte probabilidade de reforma do julgado vergastado, pela apresentação de documentos novos que comprovam a licitude dos pagamentos por ele recebidos;

f) deve esta Corte se abster de realizar a execução de sua suposta dívida, inclusive penhora de seus bens imóveis do mesmo, bem como evitar sua inclusão no Cadirreg;

g) justifica, ademais, a concessão do efeito suspensivo “a fim de se evitar um dano grave e de difícil reparação a imagem, honra e patrimônio do Recorrente”, cujos “direitos são absolutamente protegidos pela Constituição Federal/88 e Pacto de São José da Costa Rica”;

h) afirma que não há prejuízo para o interesse público, “já que no caso de eventual improvemento do presente recurso, o que se menciona apenas por apego ao debate, será restabelecido o *status quo ante*”;

i) afirma que “Os tribunais têm se manifestado, corretamente, quanto à possibilidade de concessão do efeito suspensivo ao recurso de revisão *inaudita altera pars*” e que o próprio TCU reconhece que o Recurso de Revisão é comparável à Ação Rescisória. Nesse passo, afixa que é “imperioso mencionar que o entendimento de vários Tribunais é de que *‘não é de se excluir a antecipação da tutela, em sede de ação rescisória’*, sendo que de forma mais remansosa é o acolhimento de antecipação de tutela para **suspensão ou ordem para que não seja iniciada a execução do Acórdão rescindendo, antes que seja proferida decisão nos autos da Ação Rescisória**”. Acrescenta que “no âmbito do Poder Judiciário, revela-se cabível a antecipação dos efeitos da tutela em Ação Rescisória (Recurso de Revisão) objetivando suspender a execução do acórdão rescindendo, desde que presentes os requisitos do art. 273, do CPC [antigo], mercê do disposto no art. 489, do mesmo diploma legal (...)”;

j) desse modo, invoca o art. 273, c/c inciso I do Código de Processo Civil [antigo], como fundamento para o cabimento da antecipação de tutela ao caso vertente;

k) sobre a **prova inequívoca e verossimilhança das alegações**, pontua que esta encontra-se materializada nos novos documentos acostados que comprovam a legalidade dos pagamentos efetuados em seu favor e na argumentação sustentada ao longo do presente recurso. Cita julgado do Superior Tribunal de Justiça que robustece sua tese de concessão do efeito suspensivo, em face da possibilidade concreta do provimento do apelo recursal;

l) a respeito do **perigo da demora** e do **fundado receio de dano irreparável ou de difícil reparação**, refere ao “imminente ajuizamento de execuções da multa e débito, impossível que se retorne ao *status quo ante*. Isto porque o Recorrente já teria tido seus bens e patrimônio penhorados ou mesmo leiloados para garantir execução que tem FORTES CHANCES DE SER EXTINTA”;

m) quanto à **reversibilidade da medida**, assevera que “a cautelar pretendida pode ser facilmente revertida a qualquer tempo, sem causar qualquer dano, já que as medidas executivas que se pretende propor poderão ser tomadas logo após o julgamento do recurso, o que se admite apenas por apego ao debate”. Lado outro, afirma que “não havendo a suspensão da execução da decisão vergastada, culminando com a execução do julgado, dificilmente será possível recompor o patrimônio penhorado ou mesmo leiloado e ainda a imagem e honra do Recorrente.

## Análise

9.2. Em situações especialíssimas, esta Corte tem concedido efeito suspensivo a recurso de revisão, ainda que *contra lege*, pois não há previsão normativa *interna corporis* a respeito.



9.3. Todavia, consoante ressaltou o SAR/Serur, ao examinar a admissibilidade recursal, não estão presentes os requisitos autorizadores para ser concedido tal efeito, ainda que em caráter excepcional (cf. item 7, *retro*).

9.4. É que a análise perfunctória então realizada para que se concedesse a tutela cautelar, aprofundada neste exame, demonstrou à saciedade que não há que se falar em perigo da demora, eis que os autos já se encontram em estágio avançado de análise processual, tendo os órgãos competentes já informados do indeferimento de tal pleito. Ademais, a fumaça do bom direito também não está presente, eis que a recorrente não demonstrou a regularidade das contas, nem mesmo a verossimilhança de suas alegações.

9.5. Acrescente-se que as normas invocadas pelo recorrente não o socorrem. Com efeito, o art. 276 do Regimento Interno visa, estritamente, proteger o Erário, cautelarmente, de possíveis e iminentes danos, caso a medida não seja adotada imediatamente, inclusive, *inaudita altera pars*.

9.6. A propósito, colhe-se a manifestação coerente do Relator, Ministro Augusto Nardes, ao proferir o Voto condutor do AC-1082-22/08-P:

8. Não tenciono me estender demasiado nessa questão, visto que foi objeto de análise exauriente consubstanciada nos pareceres precedentes. De fato, não há se falar em medida de tal natureza no âmbito dos processos desta Corte, porquanto tenderia a satisfazer a pretensão ao direito, ainda que provisoriamente, por se assemelhar ao instituto da antecipação de tutela, previsto no art. 273 do CPC. **É cediço que tal hipótese não encontra guarida nos normativos que regem os trabalhos neste Tribunal**, e nem haveria de, excepcionalmente, ser levada adiante. Como bem olvidado pelo titular da Serur, já decidiu o STF, em sede de mandado de segurança, ser inadmissível a concessão de efeito suspensivo ao recurso de revisão, o qual, por analogia à ação rescisória no plano jurisdicional, não tem o condão de obstar os efeitos decorrentes da coisa julgada. (grifo nosso)

9.7. É verdade que regimentalmente há espaço para se aplicar aos processos do TCU outros dispositivos legais, *v. g.*, art. 172, parágrafo único; e 298. Contudo, tal aplicação caracteriza-se por ser subsidiária, ou seja, não vincula esta Corte e, ainda, desde que não contrarie suas normas internas.

9.8. Nesse sentido, considerando que a Lei Orgânica desta Corte (Lei 8.443, de 16/7/1992), ao dispor sobre o recurso de revisão, expressamente afastou o efeito suspensivo a essa modalidade recursal, nos termos do *caput* do art. 35, não há como acolher a tese recursal.

## 10. Da preliminar de ilegitimidade

10.1. Alega o recorrente ser ilegítima sua responsabilização nestes autos, com base na seguinte linha argumentativa (peça 54, p. 6-15):

a) pondera que sua responsabilidade não se enquadra na competência definida no art. 70, parágrafo único da Constituição Federal, pois, segundo o seu entendimento “o responsável legal pelo Convênio firmado foi o Prefeito Municipal, posto que fosse ele o signatário do Contrato e o ordenador das correspondentes despesas, assumindo, portanto, a responsabilidade pela execução de seu objeto e realização da prestação de contas respectiva” (grifado pelo recorrente);

b) emenda que seriam responsáveis pela avença secretários, tesoureiro e construtores, bem como “aqueles que estavam responsáveis apenas por determinado procedimento para a realização do contrato em deslinde, quem sejam: os membros da comissão de licitação” e, por fim, as empresas participantes da licitação;

c) diz que “foi ‘arrastado’ para essa Tomada de Contas por conta de meros indícios de atuação junto à empresa que participou do procedimento de licitação por este E. TCU, que **seguiu a orientação doutrinária expedida pela Presidência da República**,



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

**Controladoria Geral da União e Secretaria Federal do Controle Interno”** (grifado pelo recorrente);

d) referindo-se ao Manual de Instruções sobre Tomada de Contas Especial, elaborado em conjunto pela Presidência da República, Controladoria Geral da União e Secretaria Federal do Controle Interno, afirma que a instauração da presente Tomada de Contas Especial contra ele foi baseada exclusivamente em suspeitas e indícios, contrariando, por conseguinte, aquela norma;

e) sustenta sua indignação às palavras do relator inserida na proposta de deliberação do Acórdão recorrido (peça 8, p. 19-20):

12. Em primeiro lugar, cumpre-me efetuar considerações sobre a participação do Sr. Eliseu Barroso de Carvalho Moura, haja vista que **esse responsável foi arrolado nos autos em razão de fortes indícios de ter comandado o esquema de fraudes na prefeitura dirigida por sua esposa Carmina Carmem Lima Barroso Moura**. Noutro processo (TC-020.594/2004-4, Acórdão 2.295/2009-TCU Plenário), em que examinei a responsabilidade do Sr. Eliseu, consignei que não havia como estabelecer vínculo entre o responsável e a destinação dada aos recursos geridos, uma vez que o TCU não dispõe dos meios investigativos próprios para o estabelecimento desse vínculo.

(...)

14. No presente caso, todavia, entendo diferente. Acompanho a unidade técnica e o Ministério público/TCU. Isso porque, ao compulsar estes autos, verifiquei que, **inobstante não me deparar com ato de gestão do responsável**, atuando diretamente no desvio de recursos do contrato de repasse em tela, há o fato indubitável de que a empresa contratada para execução do objeto do ajuste em exame funcionava apenas de fachada, ou seja, sem existência física e técnico-operacional, sendo que vários dos cheques por ela recebidos, de forma nominativa, em razão de pagamentos efetuados pela prefeitura (especialmente por conta do FPM), foram depositados em conta corrente do Sr. Eliseu Barroso Moura, após endosso do procurador da empresa, Wellington Moura, conforme consignado no relatório precedente (informação extraída do relatório da denúncia). Outrossim, nos cheques emitidos pela empresa o telefone de contato era sempre o do escritório do Sr. Eliseu. Esses fatos foram reportados no relatório produzido por ocasião da Decisão 532/2002-TCU-Plenário, cujo trecho essencial ao raciocínio aqui empreendido colaciono a seguir, inobstante ter sido o procedimento descrito também na derradeira instrução da secretaria: (...).

f) aduz que o relator entendeu que o recorrente é responsável na presente tomada de contas especial “baseado em sua suposição de que era beneficiado com um suposto ‘esquema de fraudes’ por intermédio da Construtora Construssonda Construções Ltda.”, baseando-se seu raciocínio em três aspectos, descritos a seguir. Afirma que nenhuma dessas alegações justifica a permanência do recorrente como responsável solidário nesta TCE, “pois tudo não passa de conjecturas, sem nenhuma plausibilidade”:

f-1) “depoimento prestado na procuradoria da República no Estado do Maranhão pelos Senhores Joel Duarte, ex-gerente Geral da agência do Banco do Brasil agência de Cantanhede, e, Sr. Josias Luis Monção, ex-funcionário da prefeitura de Pirapemas-PI”;

f-2) “O fato de o recorrente manter escritório no mesmo local dado como referência pela empresa Construssonda Construções Ltda., vencedora da licitação, e comprovado por meio de endereço nas páginas amarelas e depoimentos”; e

f-3) “por indícios de que o recorrente era quem controlava a Empresa Construssonda, e que essa recebeu quantias desta empresa, pessoalmente ou por meio de seus assessores parlamentares”;

g) quanto à **identidade entre o nº do telefone da empresa com o do escritório de propriedade do recorrente**, constatado nos cheques emitidos pela empresa, anota que:



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

g-1) a fiscalização do TCU corrobora esse achado baseando-se no fato de que a “empresa fornecia como contato telefônico o número 245-4145, identificado pela fiscalização do TCU como sendo o mesmo do escritório do Recorrente, comprovando tal fato por meio da lista telefônica de assinantes de 1999, página 125 (vide fls. 170-anexo 7)”.

g-2) à página 125 (fls. 170-anexo 7) apenas consta informação escrita à caneta, segundo a qual “o telefone é o mesmo do Sr. Eliseu Moura, senão vejamos:

*ANOTAÇÃO TCU DANILO-*

*OBS: O telefone 245-4145 do endereço cadastrado acima é o mesmo de Eliseu B C Moura 387, av. S. Sebastião 387- São Luís-Ma*

*Conf. Lista telefônica de assinantes-1999 pg. 125.*

g-3) não há nos autos cópia da lista telefônica de forma a confirmar esta suposta coincidência de endereços, eis que não foi juntado aos autos cópia da pag. 125 de assinantes da lista telefônica de 1999;

g-4) pelo decurso do prazo e pela impossibilidade da comprovação de tal fato, tal aspecto também deve ser desconsiderado;

g-5) esclarece que, diferentemente do que foi apontado pela Equipe de Auditoria deste Tribunal, a Empresa São Luís Engenharia Ltda. jamais funcionou no endereço Av. São Sebastião, 387, Cruzeiro do Anil, São Luís - MA. A alteração de contrato social da referida empresa, datado de 30/6/1993 (DOC. 02 [peça 54, p. 40-42]), demonstra que o endereço onde funcionava era Rua do Passeio, 1033 - Centro, São Luís - MA. Relata que certidão específica da Junta Comercial do Estado do Maranhão - JUCEMA (DOC. 03 [peça 54, p. 43-45]) confirma o endereço da empresa como sendo aquele último. Refere que desde 1986, o controle e administração da referida empresa passou a ser exercida pela então esposa do Recorrente, Sra. Carmina Carmen Lima Barroso Moura, conforme alteração contratual em anexo (DOC. 04 [peça 54, p. 46-49]). Assim, assinala que a contratação de pessoal, realização de obras ou qualquer decisão tomada pela empresa era de responsabilidade unicamente da então sócia administradora da Empresa. Assevera que apenas no ano de 2010 a empresa passou a ser localizada no endereço Av. São Sebastião, 387, Cruzeiro do Anil, São Luís - MA, conforme certidão simplificada em anexo (DOC. 05 [peças 54, p. 50-52; e 55, p. 1]). Desse modo, afirma que restou demonstrado que não houve a existência de organização para fins de cometimento de fraude sob regência do recorrente, haja vista que no escritório onde atuava a prefeitura de Pirapemas - MA, nunca houve a atuação de qualquer outra empresa relacionada ao recorrente. Acrescenta que o fato de o imóvel localizado na Av. São Sebastião, 387, Cruzeiro do Anil, São Luís - MA ser de sua propriedade, no ano de 1996, após o término das eleições municipais, sua esposa solicitou que este imóvel fosse cedido exclusivamente para uso da Prefeitura de Pirapemas - MA, por se tratar de município pequeno, sem agência bancária à época e com precariedade de muitos outros serviços, além do que a vinda à capital era algo constante e necessário para administração do Município. Aduz que por estar a referida sala fechada (sem uso), e diante da necessidade do Município, o recorrente cedeu o imóvel para ser utilizado como sede de apoio exclusivo da Prefeitura de Pirapemas - MA. Ressalta que o recorrente, então deputado federal, não compartilhava o mesmo escritório que o utilizado pela Prefeitura de Pirapemas - MA, conforme atesta cópia de contrato de locação do imóvel localizado a Rua dos Professores, Cond. Ilha Azul, Apto. 304, Bairro Coafuma, São Luís - MA, de forma a comprovar a propriedade do imóvel pelo recorrente (DOC. 06 [peça 55, p. 2-4]), o qual era utilizado pelo recorrente como escritório para tratar de assuntos pessoais, políticos e partidários na cidade de São Luís - MA. Colaciona declarações de ex-funcionários do recorrente que comprovam que nos anos de 1995 a 2003 sempre trabalharam no escritório localizado à Rua dos Professores, Cond. Ilha Azul, Apto. 304, Bairro Coafuma (DOC. 07 [peça 55, p. 5-8]). Reafirma que embora o imóvel localizado na Av. São Sebastião pertença ao Recorrente, jamais o utilizou como escritório, não havendo qualquer



conexão entre o escritório mantido pela prefeitura e o escritório utilizado pelo deputado na cidade de São Luís - MA. Refere que o fato de ser proprietário do imóvel não importa sua utilização, uma vez que possuía mais de um imóvel naquela cidade maranhense. Conclui, portanto, que cai por terra o segundo argumento levantado, no sentido de vincular o recorrente à empresa Construssonda, haja vista que mesmo que a empresa estivesse utilizando o telefone do escritório da prefeitura, o recorrente não se utilizava do mesmo local para realização de suas atividades político-partidárias, não havendo vinculação, portanto, entre a Construssonda Construções e o recorrente.

h) contesta os **depoimentos prestados por Joel Duarte de Oliveira e Josias Luis Monção**, especialmente o trecho em que o ex-gerente geral na agência do Banco do Brasil em Cantanhede – MA, Sr. Joel Duarte de Oliveira, para justificar uma ligação entre a empresa Construssonda Construções Ltda. e o recorrente, afirma “QUE sabe dizer que as empresas CONSTRUSSONDA, PROEMP, N. C. CONSTRUÇÕES, PROCEL e E. B. C. tinham como ponto de referência o escritório do Sr. Eliseu Moura (...)”. Anota o recorrente, todavia, que “em nenhum momento no depoimento o Sr. Joel afirma ter falado ou recebido ordens do Recorrente ou mesmo recebido alguma ligação telefônica dele, apenas pessoas utilizando seu nome, sendo esta uma prova frágil demais para fazer uma ligação entre as partes.” Contradiz, também, a afirmativa de que a autorização para transferência de valores teria vindo de seu escritório, pois somente é possível ser feita pelo gestor da conta corrente, que não era o recorrente. Conclui, por conseguinte, que são suspeitas tais “lembranças”. Quanto ao depoimento do Sr. Josias Luís Monção, relata que nada acrescenta no sentido de demonstrar o seu “suposto” envolvimento, tendo em vista que a única vez que o menciona é para afirmar que o Sr. João Neto era assessor parlamentar do mesmo. Ademais, denuncia que ambos depoimentos foram realizados sem a sua presença, impedindo-o, portanto, de empregar o contraditório, razão pela qual conclui pela precariedade das provas. Ressalta que naquele momento as partes nunca foram intimadas para prestar depoimento e esclarecer os fatos dos quais estavam sendo acusadas. Protesta, portanto, pelo afastamento dos depoimentos, por serem prova frágil, consubstanciada em fatos destoantes entre si, sendo inapta a demonstrar a veracidade dos fatos. Acrescenta, ainda, que esta Corte vem reconhecendo o valor mitigado da prova emprestada, diante da verdade material que se impõe, conforme manifestou o Ministro Celso de Melo no HC 67.707-0;

i) quanto aos **indícios de controle da Construssonda pelo recorrente**, frisa, desde o início, que não há qualquer relação dele com a aludida empresa, pois não foi nem é sócio da mesma, não possui qualquer parentesco com seus proprietários, nem se utilizava do mesmo escritório da empresa. Relativamente aos cheques recebidos pelo recorrente do procurador da Construssonda, pontua que **“sempre estiveram relacionados a dívidas civis entre os mesmos, não se tratando de repasse de verbas de Convênio como fez sugerir a auditoria deste Tribunal”** (grifado pelo recorrente). A esse propósito, alega, que:

O Sr. Wellington Moura, procurador e filho do proprietário da Empresa Construssonda Construções, possuidor da fazenda São José, localizado na MA-127, km 36, povoado de Bom Jesus no município de São João do Soter - MA, **em mais de uma ocasião firmou contrato com o gerente da fazenda de propriedade do Sr. Eliseu Moura** (fazenda Marajá, localizada na MA-037, km-337 no município de Pirapemas - MA) **para locação de seu trator de esteira modelo D65E, para fins de execução de serviços em sua fazenda, conforme contratos em anexos (DOCS 08/09** [peça 55, p. 10 e 12]).

Colacionam-se, nesta oportunidade, contrato de Julho de 1997, no valor de R\$ 16.800,00 (dezesseis mil e oitocentos reais) correspondente ao aluguel do trator no período de 21/07/97 a 31/10/97 (DOC. 08 [peça 55, p. 10]), bem como o contrato de Abril de 1998, no valor de 4.200,00 (quatro mil e duzentos reais) (**DOC. 09** [peça 55, p. 12]). (grifado pelo recorrente)

i-1) Destaca que os contratos foram firmados pelo Sr. José Gonçalves Neto, então gerente da fazenda do recorrente e o Sr. Wellington, sem o seu conhecimento, haja vista que



passava maior parte de seu tempo dedicando-se às questões político-partidárias, já que era Deputado Federal. Esclarece que, desse modo:

**foram firmados nos anos de 1997 e 1998 contratos de aluguel de maquinário, havendo pagamento por meio de cheques (que foram entregues ao Sr. José Gonçalves Neto, e posteriormente depositados nas contas do Sr. Eliseu Moura) e outras parcelas pagas em espécie e posteriormente depositados em conta do Recorrente ou utilizada para pagamento do pessoal que trabalhava na fazenda.** (grifado pelo recorrente)

i-2) ressalta que o cheque caracteriza-se por ser título de crédito não-causal. Assim, se o proprietário da Construssonda decidiu fazer pagamentos pessoais com cheques recebidos por sua empresa, em face de serviços prestados à Prefeitura de Pirapemas, **“não significa que esteja repassando os recursos para o Recorrente, até pelo valor ínfimo dos cheques, mas apenas quitando dívidas feitas com o gerente da fazenda do Sr. Eliseu Moura para utilização de maquinário de sua propriedade”** (grifado pelo recorrente). Frisa que se está falando de Convênios, cuja soma total que ultrapassa milhões de reais, enquanto que os cheques depositados na conta do Recorrente sequer chegam ao valor de 15.000,00 (quinze mil reais).

i-3) contesta sua responsabilização à suposição de que seus assessores Maurie Anne Mendes Moura e João da Silva Neto teriam recebidos cheques da Construssonda. Isso porque a quebra de seu sigilo bancário não evidenciou depósito ou transferência de valores supostamente recebidos por essas pessoas para sua conta corrente, de forma a comprovar que nunca recebeu quantia que não lhe fosse legalmente devida. Sustenta que se, eventualmente, tais assessores receberam alguma verba da empresa Construssonda, não foi mediante sua ordem, nem com sua convivência ou mesmo de seu conhecimento. Destaca que no presente caso não há sequer único cheque que tenha sido por ele recebido. Trata-se, portanto, de tentativa errônea de vinculá-lo, conforme se observa das cópias dos cheques acostados aos autos. Entende, por conseguinte, que não há sequer indício de vinculação entre ele e as verbas recebidas por meio do convênio.

i-4) acrescenta ainda que a Construssonda Construções foi vencedora em mais de um Convênio, a exemplo do Contrato de Repasse 41530-17/1997-MPO/CEF/CAEMA, objeto do TC-020.527/2004-1. Consequentemente, se pelos mesmos fatos o TCU condena o Recorrente há, no mínimo, violação ao princípio do *non bis in idem*, conforme se demonstrará abaixo. Discorre que a Equipe de Auditoria, com base em provas circunstanciais, **“configurou uma relação inexistente e condenou o Recorrente sem nenhuma evidência concreta de sua participação em supostos esquemas de fraudes em licitações, sendo uma ofensa ao princípio constitucional da inocência”**. Lembra que o princípio da presunção de inocência já era tratado pela doutrina e jurisprudência brasileira, sobretudo após a adesão do Brasil à Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948, nos termos de seu art. 11, nº 1. Insiste que **“A suficiência da prova é a questão mais intrigante na apuração de um processo porque, mesmo ela sendo analisada em caráter subjetivo pelo nobre julgador, ela deverá ser robusta, sob pena de se invalidar condenações construídas sobre seu manto, sendo este o caso em tela”** (grifado pelo recorrente). Diz, portanto, que sua apenação é plenamente inválida, pois não está baseada em provas robustas e concretas, mas em meras conjecturas. Cita que esse foi o posicionamento do MP/TCU, em seu parecer juntado às fls. 193/195 dos autos do TC-020.588/2004-7 (TCE) (DOC .10 - peça 55, p. 14-15), **“em que ele afirma que embora existam indícios, não há a existência de provas definitivas, não sendo o TCU a esfera de produzi-las (...)”**. Após transcrever extenso trecho do citado Parecer, ressalta que **“até mesmo o Parquet concluiu pela fragilidade das provas apresentadas, opinando pela exclusão do Recorrente do rol dos responsáveis”** (grifado pelo recorrente).

i-5) acresce que:

(...) mesmo no **âmbito do Poder Judiciário**, em ação civil pública de improbidade administrativa movida contra o Recorrente pelos fatos que ora se discute (existência de organização criminosa para realização de fraude, em que o Recorrente estaria no nível da



organização), esfera que possui meios investigativos próprios, o entendimento não foi diferente.

As sentenças de nº. 170/2011/JCM/JF/MA-A, proferida nos autos da ação civil pública de improbidade de nº. 2005.37.00.008710-5, relativa ao convênio 8204/1997 - FNDE (**DOC. 11** [peça 55, p. 17-24]), bem como a sentença de nº. 270/2011/JCM/JF/MA-A, proferida nos autos da ação civil pública de improbidade administrativa de nº. 2005.37.00.008712-2, relativa aos convênios 1388/1996 - FNDE e 323/1996 - MPO/CEF (**DOC. 12** [peça 55, p. 26-41]), ambas em trâmite na 5ª vara federal da seção judiciária do Maranhão entenderam **pe la inexistência de ato de improbidade POR AUSÊNCIA DE PROVA DA OCORRÊNCIA DOS FATOS, SENÃO VEJAMOS:**

*DISPOSITIVO:*

*ANTE AO EXPOSTO, rejeito, por inexistência de provas de ocorrência dos atos de improbidade descritos na petição inicial, a ação intentada contra os Requeridos, ficando prejudicados os exames das questões preliminares suscitadas em suas manifestações (LIA 17 § 8º)*

*José Carlos do Vale Madeira*

*Juiz Federal (grifos do recorrente).*

i-6) destaca que “as duas ações trazem em sua narrativa os fatos que ora se utiliza para considerar o Recorrente como responsável, uma vez que tais ações são decorrentes das TC’s 020.609/2004-9, 020.632/2004-7 e 020.528/2004-9 em trâmite nesta Corte de contas”. Lembra “que a previsão do *in dubio pro reo* é um dos instrumentos processuais previstos para garantia de um princípio maior, que é o princípio da presunção de inocência e que este só pode ser ilidido com robusta e suficiente prova em contrário”. Requer, por conseguinte, “que sejam descartadas quaisquer suposições sobre ligação do Recorrente com a Construtora Construssonda como forma de caracterizar envolvimento daquele com suposta fraude na licitação do Convênio que ora se discute”. Reitera, assim, que “qualquer suposta mácula ocorrida no procedimento de licitação não foi realizada com a conivência ou conhecimento do Recorrente”. Repisa, também, que “não poderá ser enquadrado no art. 16, § 2º da lei 8.443/92, haja vista que não era responsável, não havendo nenhuma prova de que concorreu para o suposto dano apurado”. Por conseguinte, “**considerando os fatos e fundamentos acima demonstrados**”, requer que “**seja excluído do polo passivo deste feito, haja vista a não comprovação de sua responsabilidade**”.

### Análise

10.2. Sem razão o recorrente. De fato, a despeito da limitação investigativa imposta a esta Corte pelo ordenamento jurídico vigente, cada vez mais o TCU se vale da parceria com outros atores públicos que detêm poderes maiores de apuração de delitos contra a Administração Pública, com vistas à defesa do Erário, a exemplo da Polícia Federal, do Ministério Público Federal, de Comissões Parlamentares de Inquérito e do próprio Poder Judiciário.

10.3. É o caso dos presentes autos, em que a atuação conjunta de vários órgãos públicos permitiu desmantelar esquema criminoso que se instalou na Prefeitura de Pirapemas, durante anos a fio, do qual o recorrente era a peça-chave.

10.4. A longevidade do esquema fraudulento que se instalou no município em questão, sob a influência direta do recorrente, permitiu aos envolvidos aprimorar os procedimentos irregulares então empreendidos, dando-lhes aparência de legalidade, o que muito se aproxima do desvio de recursos atualmente sendo investigado pela Polícia Federal no bojo da Operação Lava-Jato. Sob o carimbo de “doações legais” a partidos políticos, a maioria desses recursos tem sido considerados propinas, que se originaram em ilícitos perpetrados contra a Petrobras. No caso em apreço, os recursos federais transferidos via convênios eram desviados a favor



dos beneficiários, ao passo que a execução das obras era financiada com recursos municipais, a exemplo daqueles oriundos do Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

10.5. Desse modo, não é possível afastar a responsabilidade do recorrente, consoante “breve memorial” já produzido por esta unidade ao apreciar o recurso de reconsideração interposto pelo Sr. João da Silva Neto, do qual se extrai o seguinte excerto:

4. Apurou-se, conforme o registrado nos documentos constantes dos autos: (a) que se atribuiu a execução dos citados postos de saúde à empresa Construssonda Construções Ltda., inexistente de fato e constituída apenas para integrar esquema de fraudes e levar a efeito desvio de recursos públicos por meio de dispensa de licitação pretensamente fundada em emergência ou calamidade pública, (b) que a execução das obras se deu por meio de execução direta pela própria Prefeitura Municipal com a utilização de recursos de origens diversas e (c) que os pagamentos efetuados à referida empresa foram, portanto, desviados.

5. Segundo o Relator *a quo*, na instrução do processo empreendida pela Secretaria deste Tribunal restou detalhadamente descrita a participação de cada um dos responsabilizados pelo desvio dos recursos no convênio em foco nestas contas especiais.

6. Selecionaram-se da instrução elaborada no âmbito da Secretaria de Controle Externo deste Tribunal no Estado do Maranhão (Secex/MA) às fs. 137 a 172, vol. 1, os trechos a seguir transcritos de interesse para o exame do mérito dos recursos.

**3. A auditoria deste Tribunal constatou um esquema de fraudes na aplicação de recursos federais conveniados repassados à Prefeitura Municipal de Pirapemas-MA. Restou evidenciado que diversas pessoas atuaram concertadamente na concretização das fraudes. Tal qual uma organização, essas pessoas estavam agregadas por hierarquia de comando e de atribuições, no que foram evidenciados três níveis de operadores.**

**3.1. No primeiro nível da organização situamos os que se encontravam na posição de comando, por deterem o controle dos meios, das condições e das oportunidades, sem os quais não haveria um ambiente propício à prática das fraudes. Nesse grupo estão (...)**

(...)

**3.2 No segundo nível da organização inclui-se os que, como prepostos do senhor Eliseu e da senhora Carmina, e a seu tempo, do senhor Hieron, executavam tarefas naturalmente atribuíveis a pessoas de extrema confiança, de lealdade já antes demonstrada, de fidelidade a toda prova. Essas pessoas cuidavam dos aspectos contábeis, administrativos, bancários e documentais para dar aparência de legalidade aos procedimentos das fraudes e gerenciavam as tarefas dos operadores do nível mais inferior. Nesse grupo, lista-se os senhores José Olivan de Carvalho Moura, Wellington Manoel da Silva Moura, João da Silva Neto, Walter Pinho Lisboa Filho, Josias Luís Monção e a senhora Maurie Anne Mendes Moura. Sobre cada um, faremos um breve relato evidenciando o que restou apurado sobre seus vínculos de subordinação e de convívio com o senhor Eliseu Moura e a senhora Carmina que os credenciaram a serem recrutados a servir a esse esquema de aplicação ilegal de dinheiro público.**

(...)

**3.2.3.1 Segundo depoimento prestado à Receita Federal pelo senhor Josias Luís Monção, (...) Informou ainda o senhor Josias que, após a senhora Carmina tornar-se Prefeita de Pirapemas, ele (Sr. Josias) foi trabalhar juntamente com senhor João da Silva Neto no escritório da Prefeitura, na Capital do Estado, e que este último respondia pela Prefeitura, bem como fora responsável pela contabilidade da campanha do Deputado Eliseu Moura (v. fls.41/43 e 73/77-Anexo 14).**



3.2.3.2 Em depoimento à Receita Federal, o senhor João da Silva Neto declarou que (...) O depoente afirmou que (...) mais ou menos no início de 1997, o então deputado Eliseu Moura conseguiu a sua disposição para com este trabalhar como Secretário Parlamentar com exercício no gabinete, em São Luís, do deputado, no mesmo endereço do escritório da Prefeitura de Pirapemas, também na Capital do Estado. (...)

(...)

4. Nesse ponto, faremos uma síntese do que restou evidenciado dos relatos acima sobre a estruturação dessa organização planejada para a fraude dos recursos públicos em questão.

4.1 Conciliando as informações acima apresentadas, **infe-re-se que**, tão logo a senhora Carmina Carmen Lima Barroso Moura foi eleita Prefeita Municipal em 1997, o senhor João da Silva Neto foi requisitado pelo deputado federal Eliseu Moura à Telecomunicações do Maranhão - TELMA para ser seu Secretário Parlamentar (ou Assessor Parlamentar, no dizer da senhora Maurie Anne) para, no entanto, responder na Capital do Estado (São Luís) pela Prefeitura, a partir do escritório comum do deputado e da Prefeitura em São Luís (...) Tal fato é uma demonstração insofismável de que escritório do deputado e da Prefeitura era uma coisa só e que o senhor Eliseu Moura era o 'Prefeito de fato' do Município de Pirapemas/Ma administrando-o à distância, da Capital do Estado, por intermédio de terceiros, dentre estes sua esposa, a Prefeita de direito, e o senhor João da Silva Neto, uma espécie de 'gerente' da Prefeitura e do deputado atuando no escritório comum da Prefeitura e do deputado na Capital do Estado. Desse modo, o deputado Eliseu Moura amealhava, em decorrente de sua atuação parlamentar, recursos federais para serem aplicados no Município de Pirapemas e sobre tais valores detinha o total controle da aplicação.

(...)

6. Iremos, a seguir, a partir do conjunto probatório coligido pela equipe de auditoria (testemunhos dos membros da equipe de auditoria, documentos colhidos em instituições públicas, depoimentos prestados perante à Receita Federal e ao Ministério Público Federal, documentos bancários etc), descrever ações/atividades atribuídas aos membros dessa organização que trarão à evidência o **modus operandi** do grupo em questão, envolvendo, nessa primeira abordagem, a constituição e o controle de empresas cujo objetivo era emprestar documentação à simulação de licitações e o fornecimento de notas fiscais à Prefeitura para dar suporte à movimentação bancária dos recursos públicos municipais e federais conveniados.

(...)

### 6.3 João da Silva Neto:

(...)

6.5.1 O senhor **José Oliven de Carvalho Moura** foi citado em depoimento do senhor João Neto à Receita Federal. Disse este que **as obras do setor de abastecimento de água (perfuração de poços, inclusive) eram comandadas pelo senhor José Oliven, que é irmão do senhor Eliseu Moura, sendo que aquele se apresentava como dono de equipamentos próprios para perfuração de poços; e que a obra de perfuração de poços foi executada sob o comando do mesmo senhor José Oliven (v. fls. 116/121 e 125/128 -Anexo 14).**

6.5.2 Relatórios de Execução Física produzidos por equipe da FUNASA decorrentes de fiscalização da execução das obras do convênio 2163/1998-FUNASA registram o nome do senhor José Oliven como aquele que, em nome da Prefeitura,



acompanhava as equipes nas fiscalizações e lhes forneciam as informações técnicas sobre as obras.

**6.5.3 Assim, embora os testemunhos colhidos não atribuam ao senhor José Oliven a participação em empresa supostamente contratante com a Prefeitura, além do fato de ser sócio da São Luís Engenharia, como acima visto, lhe é atribuída a propriedade de equipamentos de perfurações de poços para a execução de obras supostamente realizadas por empresa dentre as acima citadas, afirmação essa que se concilia com a condição equiparada à de responsável.**

(...)

7.2.10 Finalmente, fazemos transcrever aqui os achados relatados nos itens 23 e 24 do Relatório de Auditoria, por evidenciarem aspectos reveladores da movimentação financeira entre membros da organização para a fraude, com a intermediação de empresas de fachadas aqui referidas:

**‘23 A quebra de sigilo bancário, sob o patrocínio da Procuradoria da República, permitiu-nos, com o acessar a documentação bancária dos envolvidos, a identificação de fluxos financeiros entre aquelas pessoas jurídicas, supostamente contratadas pela Prefeitura Municipal de Pirapemas/MA, objetivando a execução de objetos conveniados, e a Prefeita Municipal, Sra. Carmina Moura, o esposo desta, o Deputado Federal Sr. Eliseu Moura, os assessores parlamentares deste, a Sra. Maurie Anne Mendes Moura e o Sr. João da Silva Neto, além de outros ‘colaboradores’ desse esquema fraudulento que detectamos:**

(...)

**24. De outro modo, o acesso à documentação bancária dos envolvidos permitiu a constatação de que valores inicialmente pagos pela Prefeitura a firma supostamente contratada foram repousar em conta bancária de outra firma, a Construssonda Construções Ltda., cujo controle efetivo credita-se ao próprio Deputado Federal Eliseu Moura:**

(...)

**9. No que tange à análise da execução do Convênio 1482/1997-FNS-MS (v. Termo de Convênio às fls. 18/27 – Anexo 1), objeto desta TCE, celebrado em 31/12/1997, (...)**

(...)

**10. As principais constatações (...) evidenciadas foram as seguintes (...):**

(...)

**d) Dos depoimentos tomados pela Receita Federal, faz-se destaque ao do senhor João da Silva Neto (vide item 7.1.1.1 retro) em que perguntado, sobre se as empresas controladas pelo senhor Wellington – dentre elas a Construssonda – possuíam canteiros de obras no Município de Pirapemas, respondeu que a maioria do setor civil era de fato executada com o apoio do pessoal da própria prefeitura. Confirma o depoente a constatação, *in loco*, da equipe de auditoria: as obras eram executadas com mão-de-obra contratada e materiais adquiridos diretamente pela prefeitura, inclusive mestres-de-obras e engenheiro, tal como registrado no item 7.1 retro. Ou seja, **não há como ser estabelecido o vínculo de aplicação dos recursos conveniados com a execução das obras realizadas, uma vez que os recursos eram sacados das contas específicas nominalmente à suposta executora das obras, que não as executava por não ter operacionalidade, mas sim a própria prefeitura.** (grifou-se)**

**10.6. Importa destacar que o recorrente não apresentou defesa própria no momento oportuno, preferindo, antes, anuir à defesa de outros responsáveis, razão pela qual é pertinente a seguinte manifestação da unidade técnica (peça 7, p. 42), reproduzida no Relatório do Acórdão recorrido (peça 8, p. 16 – grifos do original transcrito):**



14.3 O senhor Eliseu Barroso de Carvalho Moura não apresentou defesa própria, preferindo ao lado de outros, um ex-prefeito, seu primo, e servidores municipais, todos relacionados na peça de fis. 319 do Vol. I, aderir à defesa da senhora Carmina Carmen Lima Barroso Moura, gestora municipal e sua esposa.

14.4 Com essa sua adesão, o senhor Eliseu de Carvalho Moura, e todos os outros aderentes, se colocaram na condição de solidários às teses de defesa da gestora municipal baseadas, naturalmente, no conhecimento de toda a dinâmica administrativa dessa gestão. Desse modo, ao atestarem que a gestão municipal da senhora Carmina se pautou pela regularidade, ou seja, que inexistiram fraudes ou simulações em licitações, que as empresas tidas formalmente como executoras das obras efetivamente executaram os objetos conveniados, que os saques dos recursos auditados o foram efetivamente destinados aos beneficiários listados nas prestações de contas, que terceiros não acompanharam os titulares das contratadas quando do recebimento desses valores junto às agências bancárias para lhes serem entregues após os correspondentes saques, que para a execução da obras não concorreram recursos materiais e humanos próprios da Prefeitura, e tudo o mais que se constatou por auditoria nesses convênios, essas pessoas se colocaram na mesma posição da gestora municipal, qual seja, de intrínseco conhecimento do *modus operandi* administrativo municipal, de quem efetivamente participava da condução da Prefeitura. Essa, portanto, é a condição sob a qual se investigou a atuação do senhor Eliseu Barroso de Carvalho Moura, ações estas que nada têm de relação com sua atividade parlamentar.

**15 No caso vertente, a auditoria deste Tribunal constatou um esquema de simulações de procedimentos na aplicação de recursos federais conveniados com a Prefeitura Municipal de Pirapemas - MA. Restou evidenciado que diversas pessoas atuaram na concretização das fraudes, sob um comando central - a que se atribui justamente ao então deputado federal senhor Eliseu Moura.**

16. Conclusivamente, as alegações de defesa apresentadas não elidiram as irregularidades apontadas e, portanto, não conseguiram os responsáveis comprovar a boa e regular aplicação dos recursos do Convênio n.º 1482/1997-FNS-MS. (grifo nosso).

10.7. A despeito de o relator *a quo* ter afastado a responsabilidade do gestor, ora recorrente, nos autos do TC-020.594/2004-4 (Acórdão 2.295/2009 – Plenário), no presente caso, contudo, mudou seu entendimento, preferindo, antes, concordar com os posicionamentos unânimes da unidade técnica (peça 7, p. 12-44) e do Representante do Ministério Público junto a este Tribunal (peça 7, p. 46).

10.8. Por sua pertinência ao deslinde da matéria, pede-se vênias para reproduzir, *in totum*, a argumentação deduzida no aludido Voto (peça 8, p. 19-22 – com os grifos originais):

11. Passo agora a tratar da responsabilização pelos fatos apurados neste processo.

12. Em primeiro lugar, cumpre-me efetuar considerações sobre a participação do Sr. Eliseu Barroso de Carvalho Moura, haja vista que esse responsável foi arrolado nos autos em razão de fortes indícios de ter comandado o esquema de fraudes na prefeitura dirigida por sua esposa Carmina Carmem Lima Barroso Moura. Noutro processo (TC-020.594/2004-4, Acórdão 2.295/2009-TCU Plenário), em que examinei a responsabilidade do Sr. Eliseu, consignei que não havia como estabelecer vínculo entre o responsável e a destinação dada aos recursos geridos, uma vez que o TCU não dispõe dos meios investigativos próprios para o estabelecimento desse vínculo.

13. Mencionei que ainda que a auditoria realizada por este Tribunal tenha apontado fortes indícios do comando exercido pelo então deputado no esquema de desvio de recursos públicos apurado, sua responsabilização, pelo menos no que diz respeito ao objeto da TCE então examinada, não encontrava elementos suficientes nos autos que a amparasse. Assim, entendi que o Ministério Público da União, a quem propus o envio de cópia dos autos, estivesse mais bem aparelhado em termos de instrumentos investigatórios para a apuração do envolvimento do



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

mencionado responsável, razão pela qual entendi que seria o caso de excluí-lo da relação processual.

14. No presente caso, todavia, entendo diferente. Acompanho a unidade técnica e o Ministério Público/TCU. Isso porque, ao compulsar estes autos, verifiquei que, entendo diferente e acompanho a unidade técnica e o Ministério Público/TCU. Isso porque, ao compulsar estes autos, verifiquei que, inobstante não me deparar com ato de gestão do responsável, atuando diretamente no desvio de recursos do contrato de repasse em tela, há o fato indubitável de que a empresa contratada para execução do objeto do convênio em exame funcionava apenas de fachada, ou seja, sem existência física e técnico-operacional, sendo que vários dos cheques por ela recebidos, de forma nominativa, em razão de pagamentos efetuados pela prefeitura (especialmente por conta do FPM), foram depositados em conta-corrente do Sr. Eliseu Barroso Moura, após endosso do procurador da empresa, Wellington Moura, conforme consignado no relatório precedente (informação extraída do relatório da denúncia). Outrossim, nos cheques emitidos pela empresa o telefone de contato era sempre o do escritório do Sr. Eliseu. Esses fatos foram reportados no relatório produzido por ocasião da Decisão 532/2002 – Plenário, cujo trecho essencial ao raciocínio aqui empreendido colaciono a seguir, inobstante ter sido o procedimento descrito também na derradeira instrução da secretaria:

“23 A quebra de sigilo bancário, sob o patrocínio da Procuradoria da República, permitiu-nos, com o acessar a documentação bancária dos envolvidos, a identificação de fluxos financeiros entre aquelas pessoas jurídicas, supostamente contratadas pela Prefeitura Municipal de Pirapemas/MA, objetivando a execução de objetos conveniados, e a Prefeita Municipal, Sr<sup>a</sup> Carmina Moura, o esposo desta, o Deputado Federal Sr. Eliseu Moura, os assessores parlamentares deste, a Sr<sup>a</sup> Maurie Anne Mendes Moura e o Sr. João da Silva Neto, além de outros ‘colaboradores’ desse esquema fraudulento que detectamos:

a) cheque no valor de R\$ 25.000,00, emitido pela prefeitura contra conta corrente específica de movimentação do Convênio 1388/96/FNDE, teve como beneficiários nominativos ‘**Construssonda ou Carmina**’, revelando identidade entre ambos os favorecidos. E foi realmente a Prefeita quem recebeu o valor do cheque. Noutro, de valor R\$ 1.628,20, da conta corrente 5.426-7, intitulada ‘**PREF. MUNIC. DE PIRAPEMAS HOSP. DEP. ALB.**’, mais uma vez os beneficiários nominativos foram ‘**Construssonda ou Carmina Carmina Carmem Lima B. Moura**’ [sic], que acabou sendo, do mesmo jeito, recebido pela Prefeita. Ainda, o cheque de R\$ 4.000,00 da conta 4.321-4, datado de 24/02/97, foi nominativo a ‘**Construssonda Ltda. ou Carmina Carmem Lima B. Moura**’. Merece citação, por identidade de objeto, o caso do cheque 000358, de R\$ 7.800,00, emitido em 10/11/97 contra a conta 4.321-4, agência BB no 1734-5, na qual o Município de Pirapemas movimenta, ou movimentava, valores do FPM. O documento apresenta como tomadora a Construssonda Construções Ltda., porém endosso no verso findou por transferi-lo para a Sr<sup>a</sup> Carmina, que recebeu a quantia correspondente. (fls. 810/814 – Anexo 1)

b) constatou-se a emissão de R\$ 8.000,00 por cheque de conta bancária da prefeitura, de movimentação dos recursos do FPM, nominativo a Construssonda e depositado, em seguida, na conta corrente de nº 268.628-7, de titularidade do próprio **Deputado Federal Eliseu Moura**, mantida na agência 3596-3 do Banco do Brasil, na Câmara dos Deputados em Brasília/DF. Também o cheque 45, datado de 29/08/97, da c/c 8.195-7, ag. 1734-5, de titularidade da Construssonda, emitido no valor de R\$3.500,00, **inicialmente nominal à própria empresa, foi endossado pelo Sr. Wellington Moura para, em seguida, ser depositado na c/c nº 268.628-7 da agência 3596-3 (Banco do Brasil – Câmara dos Deputados), de titularidade do Deputado Federal Eliseu Moura**, esposo da Prefeita Municipal. Algo identicamente se deu com o cheque 023 da mesma conta e no valor de R\$2.000 00 datado de 10/10/97, que foi depositado na conta do Sr. Deputado Federal; (fls. 815/818 – Anexo 1)

c) igualmente da maior gravidade, a nosso ver, é a constatação de que o cheque de nº 000010 da conta 1.076-6 da Procel e no valor de R\$ 3.000,00 foi depositado, em 09/09/98, na conta corrente 3596-3 (agência – BB – Câmara dos Deputados) – 268.628-7, de



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

titularidade do Sr. **Eliseu Moura**. O Sr. João Neto, procurador da Procel, era, à época, Secretário Parlamentar do Sr. Deputado Federal. (fls. 819/821 – Anexo I)

d) a documentação bancária da conta corrente da empresa Construssonda mantida junto à Caixa Econômica Federal/MA, agência Cohab – São Luís, traz a revelação de que cheques, totalizando R\$ 218.500,00 (duzentos e dezoito mil e quinhentos reais), foram pagos à Sr<sup>a</sup> Maurie Anne Mendes Moura. Em diversos cheques emitidos pela Construssonda, é comum a anotação daquele n° de telefone 245- 4145, a indicar, por ser prática comercial, o número pelo qual se pode localizar o emitente e/ou portador do título. Talvez uma perícia grafotécnica viesse a certificar a nossa suspeita de que, em alguns cheques em que a Sr<sup>a</sup> Maurie Anne aparece como beneficiária, o preenchimento literal tenha sido de sua própria autoria; (fls. 822/917 – Anexo I)

e) outro cheque, de R\$ 5.000,00 da conta 8.195-7 da Construssonda junto ao Banco do Brasil – agência Cantanhede (município vizinho a Pirapemas e onde a prefeitura mantém as suas principais contas bancárias), também foi nominal à Sr<sup>a</sup> Maurie Anne Mendes Moura. (fls. 918/918-A – Anexo I)

f) também, noutro cheque – R\$ 3.000,00 – da Construssonda pode-se ler a anotação ‘REF: A FRETE DE 02 CAMINHÕES DESTINADO À PREFEITURA MUNICIPAL DE PIRAPEMAS. Sr. JOÃO NETO. 245-5211, 245-4145 10/07/98’. Junto à firma que recebera o cheque, a Duvel, concessionária de veículos, pudemos, informalmente, esclarecer que a finalidade do título fora o pagamento pelo frete, fábrica/destino, de dois caminhões adquiridos pela prefeitura naquela concessionária. O Sr. **João Neto** era, na então data de 10/07/98, **Secretário Parlamentar do Deputado Federal**. Assim, cheque da Construssonda e em poder do Secretário do Deputado Federal teria sido usado para quitar dívida da prefeitura; (fls. 919/920 – Anexo I)

g) noutro cheque, o de n° 726182 – R\$ 1.135,78, emitido pela Construssonda e nominalmente a Volkswagen Serviços S.A., pode-se ler a anotação ‘8034079 ELISEU BARROSO DE C. MOURA VC 18.04.98, como que a se referir a pagamento de dívida, junto à favorecida, vinculada a **veículo de propriedade do Deputado Federal**; (fls. 921/924 – Anexo I)

h) Outro cheque da Construssonda, de R\$ 388,27 foi utilizado em compras em supermercado da cidade de São Luís e no verso do cheque foi consignado o nome do Sr. João Neto, e, ainda, o telefone 245-4145, indicando dados do adquirente das compras, ou seja cheque da Construssonda, prestadora de serviços à prefeitura, passado a terceiro pelas mãos do Secretário Parlamentar do Deputado Federal;

i) O cheque de n° 726559, de R\$ 2.000,00, foi emitido pela Construssonda em favor de Victorio de Oliveira. Ricci. Esse nome apareceu com frequência na documentação contábil municipal acessada pela equipe no TCE/MA. Trata-se de Assessor Jurídico da Prefeitura Municipal de Pirapemas; (fls. 925/928 - Anexo I)

j) O cheque de n° 724583, de R\$ 12.460,00, emitido pela Construssonda, foi nominativo a Saponóleo Santo Antônio Ltda. Trata-se de firma sediada em Pedreiras/MA que tem ou já teve entre seus sócios os Srs. JOÃO BARROSO MAIA, JOAO BARROSO MAIA FILHO, E ELISEU BARROSO DE CARVALHO NETO, respectivamente tio, primo e irmão do ex-Prefeito Sr. Hieron Barroso Maia, primo do Sr. Eliseu Moura; (fls. 929/939 – Anexo I).”

15. A partir dessas informações, portanto, resta-me evidente o envolvimento do Sr. Eliseu Moura com a empresa Construssonda. Ora, cheques oriundos da prefeitura (FPM) e nominais à referida empresa eram endossados e depositados em conta bancária do ex-parlamentar. Cheques da construtora, a qual recebia recursos públicos federais oriundos dos convênios e contratos de repasse celebrados por sua esposa e prefeita do município, eram também depositados na conta bancária do ex-deputado. Há também indícios de que cheque da Construssonda foi utilizado para pagamento de despesas relacionadas a veículo de propriedade do então deputado.



16. Logo, essas constatações evidenciam que o ex-parlamentar era beneficiário do esquema por intermédio da construtora. Não seria possível nem razoável crer que o ex-deputado não tinha qualquer relação com a empresa de fachada se dela recebeu valores, os quais são provenientes do faturamento da empreiteira, e, assim, de todo modo provenientes dos cofres públicos, vez que essa somente existia no papel e em função dos recursos públicos federais e municipais de que era recebedora. E, conforme se lê dos trechos sublinhados, seus assessores tinham papel essencial na intermediação de negócios financeiros da empreiteira e da prefeitura, inclusive, em benefício do Sr. Eliseu Moura, sendo que todo pagamento emanado da prefeitura à empresa era ordenado por sua titular, a prefeita, esposa do ex-deputado, que pagava à empresa mesmo sem que essa executasse obras.

17. Outrossim, verifica-se, no Termo de Declaração prestado junto à Procuradoria da República no Estado do Maranhão (fls. 94/97, Anexo 7 [peça 43, p. 37-40]) pelo Sr. Joel Duarte de Oliveira, ex-funcionário do Banco do Brasil (Gerente-Geral), Agência Cantanhede, que as empresas Construssonda (aqui arrolada), Proemp, N. C Construções, Procel e EBC, tinham todas elas como ponto de referência o escritório do Sr. Eliseu Moura. Também o Termo de Depoimento Complementar prestado pelo Sr. Josias Luís Monção (fls. 73/77, Anexo 7 [peça 43, p. 16-20]) é claro em indicar as estreitas ligações das pessoas Eliseu Moura, João da Silva Neto, Wellington Moura, Maurie Anne e José Orlando Aquino, os quais, segundo o depoente, o procuraram após seu primeiro depoimento para que comparecesse em escritório indicado por Walter Pinho, também arrolado nos autos, para saber, dentre outros assuntos, se alguma dessas pessoas presentes ao tal escritório havia sido pressionada pela fiscalização, recebendo, na oportunidade, instrução dos advogados ali presentes sobre como proceder.

18. Assim, entendo presentes requisitos bastantes para condenar solidariamente o Sr. Eliseu Moura, com fundamento no art. 16, III, § 2º, da Lei 8.443/1992 (vide, a propósito, os precedentes Acórdãos 331/2002, 630/2006, 1.277/2006, todos do Plenário desta Corte).

10.9. Não há, por conseguinte, como afastar a responsabilidade do recorrente nestes autos, como, aliás, já antecipara a percuciente instrução do recurso de reconsideração já mencionado (cf., especialmente, subitens 17-23, peça 51, p. 4-6).

10.10. Não há qualquer censura a ser feita aos depoimentos prestados por Joel Duarte de Oliveira e Josias Luis Monção, pois apontam a estreita relação entre os partícipes do esquema fraudulento. Pouco valor teria se fossem tomados como provas isoladas nestes autos. Todavia, a Suprema Corte já sedimentou o entendimento de que indícios vários e convergentes são provas, razão pela qual não se pode considerar tais provas frágeis, como assinala o recorrente.

10.11. Ora, a exemplo de notórios exemplos de esquemas de desvios de recursos federais, que têm maculado a história recente do País, dentre outras estratégias sordidamente implementadas pelos principais atores das fraudes, sobressaem, de um lado, valer-se de terceiros para movimentação dos recursos desviados e, de outro, dificultar o rastreamento do fluxo financeiro. Desse modo, se a autorização para transferência de valores veio de seu escritório, está subtendido que o preposto agiu em nome ou, no mínimo, com o consentimento do grau hierárquico superior da organização criminosa, ou seja, do próprio recorrente.

10.12. Ainda que não haja nos autos prova de que o telefone 245-4145 pertencia ao recorrente, o que se afirma unicamente a título de argumentação, sua anotação no verso de cheques, ao lado do Sr. João Neto, então Secretário Parlamentar do Deputado Federal (cf. peça 8, p. 21 e alínea 'h' do item 10.8, *retro*) comprova, inexoravelmente, as estreitas relações da Construssonda com o ex-parlamentar, ora recorrente. Desse modo, não se pode apequenar tal indício diante de outros vários e convergentes indícios tendentes a corroborar as fraudes perpetradas pelos responsáveis nesta TCE em desfavor do Erário Federal.

10.13. Os documentos 02 a 07 ora colacionados pelo recorrente (peça 54, p. 41-42; 44-45; 47-49; 51-52; e peça 55, p. 3-4; e 6-8, respectivamente) não infirmam, por exemplo, o depoimento prestado à Receita Federal, pelo Sr. João da Silva Neto, seu ex-Secretário Parlamentar, segundo o



qual “mais ou menos no início de 1997, o então deputado Eliseu Moura conseguiu a sua disposição para com este trabalhar como Secretário Parlamentar com exercício no gabinete, em São Luís, do deputado, no mesmo endereço do escritório da Prefeitura de Pirapemas, também na Capital do Estado.” A afirmação do recorrente nesta oportunidade atestando o fato de ser proprietário do imóvel em questão, além de outros que supostamente afirma ter possuído à época na cidade de São Luís, reforça os indícios já mencionados do uso pela empresa Construssonda e dos demais prepostos do ex-parlamentar do mesmo endereço onde funcionava o escritório da Prefeitura, de propriedade do então parlamentar, para facilitar a implementação das fraudes em questão.

10.14. Ainda que não haja prova cabal nos autos de que o recorrente não tenha sido nem ainda seja sócio da empresa Construssonda, e supostamente não possuir qualquer parentesco com seus proprietários, o que se afirma *ad argumentandum tantum*, tal fato não afasta o efetivo controle dessa empresa pelo ex-parlamentar, como se infere, por exemplo, da constatação de que a empresa Construssonda Construções Ltda. era inexistente de fato, a qual foi constituída apenas para integrar esquema de fraudes e levar a efeito desvio de recursos públicos por meio de dispensa de licitação pretensamente fundada em emergência ou calamidade pública. Ademais, dentre os diversos depoimentos tomados pela Receita Federal, faz-se destaque ao do Sr. João da Silva Neto (cf. item 7.1.1.1 da instrução original da unidade técnica - peça 7, p. 23) no qual reconhece o controle da empresa Construssonda pelo Sr. Wellington Manoel da Silva Moura, um dos prepostos do ex-parlamentar, integrante do segundo nível da organização.

10.15. *A contrario sensu*, há indícios nos autos de que haja, pelo menos, parentesco distante entre o recorrente e o Sr. Wellington Manoel da Silva Moura, consoante se extrai, por exemplo, do Acórdão 1669/2014 – TCU – Plenário (TC-020.530/2004-7) (grifo acrescido):

Depoimento prestado pelo Sr. Manoel Mendes da Costa (sócio da empresa Procel Projetos, Construções e Eletrificações Ltda.).

(...)

53. A Construtora Vale do Itapecuru Ltda., por seu turno, tinha como sócios primitivos os Srs. **Wellington da Silva Moura (primo do Sr. Eliseu Barroso de Carvalho Moura)**, Walfredo Melo Araújo e Antônio Vieira de Sousa. Conforme seus documentos societários, o endereço da sede da empresa era o mesmo endereço residencial de seus sócios Srs. Wellington Moura e Antônio Vieira de Sousa.

10.16. A respeito do envolvimento do Sr. Wellington Moura com o esquema delituoso em comento, extrai-se do Relatório do Acórdão 2087/2010 – Plenário o seguinte excerto (peça 7, p. 52-53), *in verbis*:

6.1.2. O mesmo Wellington Manoel da Silva Moura também esteve vinculado à constituição de uma outra empresa: a **CONSTRUSSONDA CONSTRUÇÕES LTDA.** Esta empresa foi aberta em dez/96, já eleita Prefeita a senhora Carmina para o mandato 1997/2000, tendo por sócios os senhores Manoel Rodrigues Martins de Moura e Paulo de Tarso Almeida Bezerra Lima, respectivamente, pai e cunhado do senhor Wellington Moura. Ambos os sócios tinham domicílio no mesmo local atribuído à sede da VALE DO ITAPECURU. O senhor Wellington Moura foi nomeado em 15/05/97 procurador da CONSTRUSSONDA (v. fls. 147/152 -Anexo 7).

10.17. Ademais, consoante ressaltado pelo Acórdão 1600/2014 – TCU – Plenário, objeto destes autos:

A auditoria comprovou que a empresa [Construssonda], a exemplo de outras sob o controle do Sr. Wellington, não tinha operacionalidade, eram ‘empresas de papel’, e toda a documentação em seu nome (notas fiscais, propostas, recibos etc.) foi de emissão gratuita, unicamente para dar foros de legalidade às despesas efetuadas por conta dos recursos federais conveniados.



10.18. São frágeis, ademais, as provas ora colacionadas pelo recorrente, consubstanciadas nos Docs. 08 e 09 (peça 55, p. 10 e 12), que, supostamente, se referem a contratos firmados pelo Sr. Wellington Moura, procurador e filho do proprietário da Empresa Construssonda Construções, possuidor da fazenda São José, com o gerente da fazenda de propriedade do Sr. Eliseu Moura para locação de trator de esteira, para fins de execução de serviços em sua fazenda. Segundo o recorrente, os cheques recebidos pelo recorrente do procurador da Construssonda “sempre estiveram relacionados a dívidas civis entre os mesmos, não se tratando de repasse de verbas de Convênio como fez sugerir a auditoria deste Tribunal”.

10.19. Diante dos vários, distintos, consistentes e convergentes indícios colacionados nos autos tudo leva a crer que tais contratos foram firmados no intuito de lavar o dinheiro desviado dos cofres públicos federais, como é frequente em fraudes dessa natureza. Dentre esses sobressai a constatação de que recursos oriundos da prefeitura municipal de Pirapemas destinados à empresa Construssonda, controlada efetivamente pelo ex-parlamentar, tiveram como destinatário final conta corrente do então deputado. Ora, se se tratasse de dívidas civis, a origem dos recursos seria outra, não os cofres da prefeitura municipal.

10.20. Quanto ao ilustrado Parecer do MP/TCU trazido ao lume pelo recorrente (Doc. 10 - peça 55, p. 14-15), adotado no âmbito do TC-020.588/2004-7, mediante o qual o digno Representante do *Parquet* minimiza o poder de convencimento das provas colacionadas nos autos, eis que esta Corte não tem a competência legal de produzir, em sua opinião, provas mais robustas, pedimos vênias para dissentir desse posicionamento, pelas seguintes razões. Primeiro, o parecer do MP/TCU, ou de qualquer outro servidor ou autoridade que officie nos feitos típicos de controle externo não tem efeito vinculativo. A palavra final sempre será do Colegiado. Segundo, esta Corte não está sujeita a seguir, rigorosamente, o entendimento firmado sobre a mesma matéria em outras deliberações, pois a teoria dos precedentes não se aplica à processualística do Tribunal. Terceiro, o relator bem como os órgãos colegiados, ao decidirem, obedecem ao princípio do livre convencimento motivado. E, quarto, no caso em apreço, o relator *a quo*, motivadamente, reviu seu entendimento anterior e com base no seu livre convencimento, fundamentando-se nas provas que menciona, propôs, com acerto, a condenação do recorrente.

10.21. As sentenças colacionadas pelo recorrente, proferidas, respectivamente, nos autos das Ações Cíveis Públicas de Improbidades n.ºs. 2005.37.00.008710-5 (Doc. 11, peça 55, p. 17-24) e 2005.37.00.008712-2, (Doc. 12, peça 55, p. 26-41), ambas em trâmite na 5ª Vara Federal da Seção Judiciária do Maranhão também não o socorrem, a uma, porque ainda não transitaram em julgado (no primeiro caso, distribuída Apelação por dependência em 17/3/2014, e, após juntada de petição pela Procuradoria Regional da República em 20/3/2014, os autos encontram-se no Gabinete do Des. Fed. Cândido Ribeiro aguardando manifestação desde 18/4/2016 - Disponível em: <[http://processual.trf1.gov.br/consultaProcessual/processo.php?proc=200537000087105&secao=TRF1&pg=1&trfl\\_captcha\\_id=286a3affa078617fbcce3940bc458bbf&trfl\\_captcha=w973&enviar=Pesquisar](http://processual.trf1.gov.br/consultaProcessual/processo.php?proc=200537000087105&secao=TRF1&pg=1&trfl_captcha_id=286a3affa078617fbcce3940bc458bbf&trfl_captcha=w973&enviar=Pesquisar)> Acesso em: 26 abr. 2016); no segundo caso, foi distribuída Apelação por dependência em 8/5/2014, e, após juntada de petição pela Procuradoria Regional da República em 4/12/2014, os autos encontram-se no Gabinete daquele magistrado aguardando manifestação desde a mesma data acima mencionada - Disponível em <<http://processual.trf1.gov.br/consultaProcessual/processo.php?proc=200537000087122&secao=TRF1&pg=1&enviar=Pesquisar>> Acesso em: 26 abr. 2016); e, a duas, em face do conhecido e sempre lembrado princípio da independência entre as instâncias.

10.22. De fato, no ordenamento jurídico brasileiro vigora o princípio da independência das instâncias, em razão do qual podem ocorrer condenações simultâneas nas diferentes esferas – cível, criminal e administrativa. O art. 935 do Código Civil prescreve que a “responsabilidade civil é independente da criminal, não se podendo questionar mais sobre a existência do fato, ou sobre quem seja o seu autor, quando estas questões se acharem decididas no juízo criminal”. Esse



dispositivo precisa ser conjugado com o artigo 66 do Código de Processo Penal, o qual estabelece que “não obstante a sentença absolutória no juízo criminal, a ação civil poderá ser proposta quando não tiver sido, categoricamente, reconhecida a inexistência material do fato”.

10.23. Interpretando os dois dispositivos conjuntamente, temos que a sentença penal impedirá a propositura ou continuidade de ação nos âmbitos civil e, por extensão, administrativo, apenas se houver **sentença penal absolutória negando categoricamente a existência do fato ou afirmando que não foi o réu quem cometeu o delito**. Esse entendimento é pacífico no Supremo Tribunal Federal, conforme fica claro nos Mandados de Segurança 21.948-RJ, 21.708-DF e 23.635-DF. Nesse último, por exemplo, o STF decidiu que a sentença proferida em processo penal é incapaz de gerar direito líquido e certo de impedir o TCU de proceder à tomada de contas, mas poderá servir de prova em processos administrativos se concluir pela não-ocorrência material do fato ou pela negativa de autoria.

10.24. Nesse mesmo sentido é o teor do art. 126 da Lei 8.112/1990, segundo o qual a “responsabilidade administrativa do servidor será afastada no caso de absolvição criminal que **negue a existência do fato ou sua autoria**” (grifos acrescidos). Também encontramos na Lei 8.429/1992, que trata da improbidade administrativa, a positivação do referido princípio, quando seu artigo 12 destaca que o responsável por ato de improbidade está sujeito às cominações estabelecidas por esta norma, independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica.

10.25. O Plenário do Supremo Tribunal Federal já decidiu, inclusive, que o ajuizamento de ação civil pública não retira a competência do Tribunal de Contas da União para instaurar tomada de contas especial, tendo em vista a competência do TCU inserta no art. 71 da Constituição Federal, como se constata no seguinte excerto do MS 25.880/DF, da relatoria do Ministro Eros Grau:

EMENTA: MANDADO DE SEGURANÇA. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. COMPETÊNCIA. ART. 71, II, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL E ART. 5º, II E VIII, DA LEI N. 8.443/92. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. VIOLAÇÃO AOS ARTS. 148 A 182 DA LEI N. 8.112/90. INOCORRÊNCIA. PROCEDIMENTO DISCIPLINADO NA LEI N. 8.443/92. AJUIZAMENTO DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PREJUDICIALIDADE DA TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. IMPOSSIBILIDADE. INDEPENDÊNCIA ENTRE AS INSTÂNCIAS CIVIL, PENAL E ADMINISTRATIVA. QUESTÃO FÁTICA. DILAÇÃO PROBATÓRIA. IMPOSSIBILIDADE. SEGURANÇA DENEGADA.

1. A competência do Tribunal de Contas da União para julgar contas abrange todos quantos derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário, devendo ser aplicadas aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, lei que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado aos cofres públicos [art. 71, II, da CB/88 e art. 5º, II e VIII, da Lei n. 8.443/92].

2. A tomada de contas especial não consubstancia procedimento administrativo disciplinar. Tem por escopo a defesa da coisa pública, buscando o ressarcimento do dano causado ao erário. Precedente [MS n. 24.961, Relator o Ministro CARLOS VELLOSO, DJ 04.03.2005].

3. Não se impõe a observância, pelo TCU, do disposto nos artigos 148 a 182 da Lei n. 8.112/90, já que o procedimento da tomada de contas especial está disciplinado na Lei n. 8.443/92.

4. **O ajuizamento de ação civil pública não retira a competência do Tribunal de Contas da União para instaurar a tomada de contas especial e condenar o responsável a ressarcir ao erário os valores indevidamente percebidos. Independência entre as instâncias civil, administrativa e penal.**

5. A comprovação da efetiva prestação de serviços de assessoria jurídica durante o período em que a impetrante ocupou cargo em comissão no Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região exige dilação probatória incompatível com o rito mandamental. Precedente [MS n. 23.625,



Relator o Ministro MAURÍCIO CORRÊA, DJ de 27.03.2003]. 6. Segurança denegada, cassando-se a medida liminar anteriormente concedida, ressalvado à impetrante o uso das vias ordinárias. (grifos acrescidos)

10.26. O Voto condutor do Acórdão 2/2003 – TCU – 2ª Câmara demonstra a posição pacífica deste Tribunal sobre o tema, quando assim dispôs:

O TCU tem jurisdição própria e privativa sobre as pessoas e matérias sujeitas a sua competência, de modo que a proposição de qualquer ação no âmbito do Poder Judiciário não obsta que esta Corte cumpra sua missão constitucional. De fato, por força de mandamento constitucional (CF, art. 71, inc. II), compete a este Tribunal julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores da administração federal direta e indireta, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao Erário. E, para o exercício dessa atribuição específica, o TCU é instância independente, não sendo cabível, portanto, tal como pretende o interessado, que se aguarde manifestação do Poder Judiciário no tocante à matéria em discussão.

10.27. Desse modo, alvitra-se a rejeição dos argumentos encetados.

## **11. Da suposta incompetência do TCU para o julgamento desta TCE.**

### **Argumentos**

11.1. Alega o recorrente que esta Corte é incompetente para apreciar o presente feito, em razão de que os recursos questionados nesta TCE não teriam, supostamente, origem federal, fundamentando-se nas seguintes razões recursais (peça 54, p. 15-16):

a) refere que o Voto condutor do Acórdão 371/2010 – Plenário menciona que “os ‘valores suspeitos’ recebidos pelo Recorrente supostamente advieram exclusivamente do FPM do Município e não verbas federais (...)”; e

b) afirma que a competência do TCU restringe-se à análise do destino de recursos da União, razão pela qual o órgão incumbido de analisar a legalidade destes pagamentos é o Tribunal de Contas do Estado do Maranhão (TCE/MA). Lembra, inclusive, que esta Corte cancelou algumas Súmulas que determinavam sua competência na análise de recursos do FPM e FPE, conforme ementa do TC-008.520/2009-0 – Plenário;

### **Análise**

11.2. Sem razão o recorrente, pois consta dos autos que foram repassados recursos federais ao município de Pirapemas/MA por intermédio do Contrato de Repasse 73621-38-MPO/CEF, que destinou recursos à Prefeitura de Pirapemas/MA, objetivando a implementação de melhorias em unidades habitacionais no município.

11.3. Todavia, o estratagema engendrado pela organização consistia em executar as obras com recursos de outras fontes, especialmente do FPM, simulando, portanto, o regular emprego dos recursos federais que foram desviados.

## **12. Do suposto cerceamento de defesa**

### **Argumentos**

12.1. Alega o recorrente presença de vício insanável ocorrido na análise das presentes contas, com esteio nos seguintes fundamentos (peça 54, p. 16-21):

a) pontua que sua citação deu-se no bojo de uma Tomada de Contas em que se analisavam mais de 50 objetos, conforme registrou o relator nos autos principais (fls. 44 - peça 1, p. 44);

b) assinala que desses 50 eventos, 25 encontravam-se totalmente processados, imputando-se responsabilidade ao recorrente, não havendo, sequer, uma análise detalhada sobre



sua conduta em cada um dos convênios nos quais estava sendo considerado como responsável solidário, haja vista ser impossível, diante do volume de trabalho;

c) diz que **“O próprio relator detectou as falhas e o absurdo do processamento de uma quantidade tão grande de objetos e responsáveis em uma única Tomada de Contas (...)”** (grifado pelo recorrente), consoante excerto transcrito;

d) lembra que a TCE original contava com mais de 50 volumes processuais, tendo alegado, por ocasião da apresentação de suas alegações de defesa, “o cerceamento de sua defesa nos autos daquela TC-008.148/1999-0, diante do tumulto de informações”, pois apesar de lhe ter sido entregues cópias dos autos, havia mais de 50 volumes processuais que deveriam ser analisados, referentes 52 convênios. Além disso, prossegue o recorrente, **“Estava-se falando de depoimentos de mais de 20 pessoas em diferentes órgãos (polícia, procuradoria, receita federal), e mais, de convênios ocorridos, na época, há mais de 06 (seis) anos (citados em maio de 2003) de suas execuções”** (grifado pelo recorrente). Aduz que era inviável a análise em comento em única Tomada de Contas pelo próprio TCU, razão pela qual esta Corte de Contas decidiu desmembrar a TCE, objeto dos autos TC-008.148/1999-6, consoante registrou o relator;

e) quanto aos processos apartados, alude que:

as partes consideradas responsáveis pela execução do convênio **não mais foram citadas para apresentação de defesa, tendo apenas sido intimadas do julgamento das contas**, sob a alegação de que aos responsáveis tinha sido oferecida cópia dos autos (mais de 50 volumes), e prorrogação de prazo (de 15 para 30 dias) para alegação de defesa, entendeu-se que não houve cerceamento de suas defesas” (grifado pelo recorrente)

f) questiona a dificuldade para apresentar alegações de defesa a respeito de mais de 25 convênios ocorridos nos anos de 1994 a 1998, com juntada de documentos e análises sobre destinação dos valores recebidos, se as informações relacionavam-se a mais de 54 convênios e acusações a mais de 60 (sessenta) pessoas, no prazo de 30 (trinta) dias;

g) relata que **“mesmo as partes tendo apresentado defesa no ano de 2003 a presente Tomada de Contas somente foi julgada em 03/3/2010, fato que evidencia a necessidade de tempo para análise dos fatos”** (grifado pelo recorrente);

h) reitera que **“a não realização de novas citações para que fossem oferecidas defesas específicas para cada convênio fere frontalmente os princípios do devido processo legal e do contraditório e da ampla defesa, cuja defesa se faz assente por este d. Tribunal”** (grifado pelo recorrente);

i) a esse respeito, transcreve excerto do relatório do Acórdão 0606-07/08-2, relatado pelo Min. Benjamin Zymler, no qual se evidencia que esta Corte privilegia a busca da verdade material, emprestando aos dispositivos normativos que aludem aos princípios do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal interpretações mais elásticas;

j) pontua que **“as alegações de defesa são de suma importância para a demonstração da inexistência de responsabilidade da parte, sendo dever desta Corte de Contas, em nome do princípio da ampla defesa e contraditório, proporcionar a oportunidade no rito processual para seu oferecimento”**. Emenda que **“Essa busca se torna ainda mais indispensável diante do propósito desta corte: **A BUSCA PELA VERDADE REAL**”** (grifado pelo recorrente);

k) por essas razões, entende que **“no momento do desmembramento dos processos, o correto e lógico seria que as partes fossem novamente citadas para que em cada Tomada de Contas apresentassem defesa específica e juntassem documentação necessária, de forma a comprovar o correto e regular uso do dinheiro público, ou mesmo sua total ilegitimidade no caso concreto”** (grifado pelo recorrente);



l) pondera que “A citação ocorrida no bojo da TCE nº 008.148/1999-0 foi à oportunidade de apresentação de defesa para a Tomada de Contas geral, mas não para a Tomada de Contas que ora se discute (020.597/2004-6)”;

m) discorre sobre as consequências da observância ou inobservância do princípio do devido processo legal para o responsável perante esta Corte, ilustrando o alegado com os magistrados de Hely Lopes Meirelles, Celso Antônio Bandeira de Mello e Maria Sylvia Zanella Di Pietro, bem como em face da previsão contida no art. 5º, inciso LV da CF/88;

n) retoma a abordagem dos fatos, reiterando que **“No caso em tela, o Recorrente não foi intimado para apresentação de defesa escrita relativa a esta Tomada de Contas Especial, de forma que não pode demonstrar a inexistência de qualquer participação na licitação e execução do convênio *sub examine*”** (grifado pelo recorrente);

o) afirma que “não há dúvidas de que uma condenação sem a prévia oportunidade para a devida defesa viola os princípios da ampla defesa e contraditório, sendo caso de nulidade procedimental”;

p) lado outro, informa que a jurisprudência pátria prevê a incidência do contraditório e da ampla defesa mesmo nos procedimentos administrativos deve haver respeito ao contraditório e ampla defesa, citando julgados;

q) reafirma que “a aplicação do devido processo legal apresenta-se como meio inafastável para a garantia dos direitos individuais, bem como para o correto exercício da função administrativa”. Crê, por conseguinte, que “sua não-observância constitui meio inequívoco de cerceamento de defesa e evidencia a nulidade de todos os atos praticados”;

r) por essas razões, requer a declaração de nulidade do Acórdão 371/2010 – TCU – Plenário, “tendo em vista que resta ferido o princípio da ampla defesa e do contraditório, em razão da não realização de nova citação para apresentação de defesa nos autos da presente Tomada de Contas, bem como que sejam declarados nulos todos os atos processuais após a decisão de desmembramento dos autos TC-008.148/1999-6, devendo o recorrente ser citado para a apresentação de alegações de defesa nos autos da presente TCE específica.

## **Análise**

12.2. Igualmente, não assiste razão ao recorrente.

12.3. A propósito, porquanto tal argumentação é semelhante à oferecida nos autos do TC-020.627/2004-7, pede-se vênia por reproduzir, *in litteris*, a percuciente análise procedida por esta unidade que espanca, de vez, qualquer sombra de cerceamento de defesa, em face do *modus operandi* adotado por esta Corte:

48. A citação constitui-se, conceitualmente, no ato processual pelo qual se chama alguém a comparecer em juízo para que participe e acompanhe todo o transcurso da lide em que figura como parte. É por meio da citação que se dá ciência à parte da existência da ação contra ela ajuizada e se lhe abre a possibilidade de exercer todas as prerrogativas processuais, dentre elas a apresentação de defesas.

49. Conforme se pode verificar, esse requisito foi integralmente cumprido no âmbito do TC 008.148/1999-6.

50. Ocorre que por questões meramente operacionais, o Plenário decidiu por desmembrar aquele processo em tantos quantos se fizessem necessários para tratar, de forma individualizada, cada uma das transferências de recursos identificadas naquele processo. Veja-se que essa decisão em nada alterou os fundamentos das imputações, tratando-se de mera questão de organização processual interna. De fato, com a nova sistemática imposta, privilegiou-se a celeridade processual e a razoável duração do processo, uma vez que cada



transferência de recursos seria tratada de per si; eventuais incidentes processuais suscitados em relação a uma determinada transferência não mais teriam influência sobre as demais, deixando de lhes retardar o julgamento de mérito; eventuais dúvidas ensejadoras de diligências, relativas a uma transferência, não mais procrastinariam o juízo de mérito em relação às demais.

51. E, frise-se, na esfera da organização processual, o TCU tem a prerrogativa discricionária de agir conforme seu entendimento.

52. Repise-se, no entanto, que as imputações efetuadas em cada novo processo são exatamente as mesmas constantes do TC 008.148/1999-6. E ao contrário do que afirmam os recorrentes, os ofícios de citação foram acompanhados de anexo, denominado “Qualificação do(s) responsável(eis), origem e quantificação do(s) débito(s)” contendo a descrição dos fatos especificamente relacionados a cada uma das transferências. Em relação ao Contrato de Repasse 49919-49/97 - MPO/CEF/Caema, tratado nestes autos, foi consignado o seguinte (peça 2, p. 31):

Não efetividade das transações comerciais a que aludem as notas fiscais da empresa NC Construções, Perfurações e Comércio Ltda. consignadas na prestação de contas do convênio em contrapartida a despesas ali tidas como realizadas.

53. Tem-se, portanto, que o fato imputado encontra-se perfeitamente identificado.

54. Independentemente da análise de mérito que viesse a ser proferida, inclusive no que tange à responsabilidade efetiva de cada um dos recorrentes, não há como se negar que eles efetivamente tinham conhecimento acerca do que deveriam se defender.

55. A jurisprudência do Tribunal tem se mostrado firme acerca de desnecessidade de se promover nova oitiva dos responsáveis acerca de fatos sobre os quais já tenham eles se manifestado no âmbito de outros processos. Mencionem-se, dentre outros, os Acórdãos 471/2002 – 2ª Câmara, 2001/2003 – 2ª, 3079/2003 – 2ª Câmara, Câmara, 1481/2005 – 1ª Câmara e 756/2011 – Plenário.

56. Observe-se que na maioria dos mencionados arestos se tratava de situação passível de maior polêmica do que a agora enfrentada, uma vez que as audiências ou citações haviam sido procedidas em processos de fiscalização/tomadas de contas especiais e seus reflexos estavam sendo propagados em processos de tomadas/prestações de contas ordinárias. Mesmo naquelas situações, no entanto, o Tribunal deixou assente que o julgamento pela irregularidade das contas não estaria a requerer a realização de nova audiência ou citação.

57. Frise-se, uma vez mais, que embora a questão esteja, agora, sendo tratada em processo de numeração distinta, trata-se exatamente da mesma lide formada no TC 008.148/1999-6, estabilizada pelo aperfeiçoamento da relação processual decorrente da citação válida.

58. O argumento dos recorrentes não merece, portanto, prosperar.

12.4. No presente caso, a citação do recorrente foi regular, nos termos do Ofício 209/2003 que identificou os fatos atribuídos ao responsável (volume principal, fls. 68/69 - peça 2, p. 13-14), tendo o ex-parlamentar, entretanto, aderido à defesa apresentada pela Sra. Carmina Carmen Lima Barroso Moura (vol. 1, fls. 321 e 290/320 - peça 6, p. 49 e 18-48, respectivamente),

12.5. A operacionalização dos autos em apartados, com a delimitação da matéria, teve em vista a celeridade processual, princípio elevado a nível constitucional, que, em suma, beneficiou tanto o controle externo quanto os responsáveis arrolados.

12.6. O ônus da defesa é integralmente do responsável que deu causa à instauração dos processos de tomadas de contas especiais. Seria injusto e ofenderia o princípio da igualdade conceder aos responsáveis nestes autos tratamento privilegiado. De qualquer modo, consoante registrou a unidade técnica, “Aos responsáveis foram deferidos os pedidos de cópias dos autos e de prorrogação de prazo” (subitem 13.3, peça 7, p. 40). Não houve, portanto, qualquer prejuízo à defesa.



12.7. Desse modo, não há como acolher as preliminares aduzidas.

**13. Quanto ao mérito propriamente dito, o recorrente sustenta sua peça recursal, em síntese, alegando que:**

- a) houve violação do princípio do *non bis in idem* (peça 54, p. 22-24);
- b) inexistem provas nos autos de sua responsabilidade (peça 54, p. 24-33); e
- c) houve o cumprimento integral do Convênio (peça 54, p. 33-34);

**14. Da suposta violação do princípio do *non bis in idem***

#### **Argumentos**

14.1. Alega o recorrente que teria sido violado o princípio do *non bis in idem*, assentando-se nas seguintes premissas (peça 54, p. 22-24):

a) protesta que sua condenação está totalmente baseada em fatos ocorridos em outros Convênios;

b) sustenta que a afronta ao princípio em testilha deve-se ao fato de o relator a *quo* tentar relacioná-lo ao Contrato de Repasse 73621-38/1997 MPO/Caixa por meio de “**conexão tão frágil que chega a beirar o burlesco**”, pois afirma que “**era beneficiário do esquema por intermédio da construtora Construssonda Construções Ltda., e que na verdade este controlava a Empresa Construssonda, tendo recebido valores desta empresa**” (grifado pelo recorrente);

c) ressalta que “estes foram os mesmos argumentos e provas utilizados para considerar o Recorrente como responsável nas TCE’s n.ºs. TC-020.626/2004-0, 020.631/2004-0, conforme acórdão e anexo (**DOC. 13**, fls. 11/12 [peças 55, p. 43-52; e 56, p. 1-6 e 7-25]), **em uma clara demonstração de condenação pelos mesmos fatos e consequentemente violação ao princípio que ora se discute**” (grifado pelo recorrente);

d) discorre sobre o princípio em comento e sua correlação com outros princípios. Aduz que decisões do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e de Tribunais Regionais Federais (TRF) manifestam o entendimento de que “não é possível segunda punição pelos mesmos fatos (...)”;

e) acrescenta que “o Supremo Tribunal Federal deixa claro, na Súmula 19, que não se admite ‘segunda punição de servidor público, baseada no mesmo processo em que se fundou a primeira’”;

f) diz que esta Corte tem entendido de igual maneira, pois nos autos do TC-023.322/2006/4 (DOC. 14, fls. 08/09 [peça 56, p. 27-36]), resultante do desmembramento do TC-008.983/2007-6, o relator “entendeu pela existência de *bis in idem* se aquela Tomada de Contas fosse julgada, eis que se tratava dos mesmos fatos e irregularidades da TCE n.º 008.983/2007-6 (...)”, conforme excerto do Voto condutor do Acórdão 1.115/2009 – Plenário;

g) interpreta o excerto transcrito, considerando que “apesar do caso se tratar de convênios diferentes, a dúplice condenação é baseada nas provas, informações e fatos contidos em outras Tomadas de Contas, conforme acima asseverado (DOC. 13 [peças 55, p. 43-52; e 56, p. 1-6])”; e

h) conclui seu raciocínio, asseverando que “basear condenação do Recorrente em fatos retirados de outras Tomadas de Contas é puni-lo duas, ou mais vezes, baseado nos mesmo fatos, portanto violação ao princípio do *non bis in idem*, razão pela qual a decisão ora atacada não deve prevalecer”.

#### **Análise**



14.2. Esta Corte já teve oportunidade de examinar o mesmo argumento do recorrente nos autos do TC-020.638/2004-0, tendo adotado o Acórdão 3260/2014 – TCU – Plenário, razão pela qual se torna racional a mera transcrição da análise já proferida por esta unidade a respeito, capaz, por si só, para sustentar a rejeição do argumento apresentado:

98. Não há que se falar na existência de *bis in idem*. Embora os diversos processos de tomada de contas especial em que o recorrente figura como responsável sejam análogos, cada um discute uma questão específica, distinta das tratadas em todos os outros. É certo, portanto, que cada processo trata de uma fraude específica, embora praticada sob o mesmo *modus operandi* das demais.

99. Em cada um dos diversos processos o responsável foi condenado pela devolução dos recursos especificamente tratados naqueles autos e punido com a imputação de multa proporcional àquele mesmo débito.

100. No que se refere especificamente ao Acórdão 1.115/2009, invocado pelo responsável, prolatado nos autos do TC 023.322/2006-4, trata-se de situação totalmente diferente da que agora se aprecia. Aquele acórdão determinou o arquivamento de processo de fiscalização, sem julgamento de mérito, porquanto todas as questões nele discutidas já haviam sido deliberadas em processos individualizados de tomadas de contas especiais. Considerando-se que as TCEs haviam sido originadas da apartação daquele processo originário, todos os fatos deles constantes já tinham recebido deliberação, inexistindo fato novo ou diferente que ainda merecesse a apreciação do Colegiado. Todas as TCEs, no entanto, foram analisadas individualmente, sem qualquer alegação de existência de *bis in idem*.

101. Embora a situação processual fosse distinta, como já se explicou, não houve diferenças entre a linha adotada pelo TCU no que se refere ao conteúdo de mérito de ambas as situações. No acórdão invocado pelo recorrente, o processo originador não deu ensejo a qualquer sanção, cuja conveniência de aplicação foi analisada individualmente em cada uma das tomadas de contas especiais instauradas. O mesmo ocorreu no caso que agora se examina. A Decisão 534/2002 – Plenário, prolatada no TC 008.148/1999-6 (peça 1, p. 46-47), teve o caráter meramente interlocutório, não aplicando nenhuma espécie de sanção aos diversos responsáveis arrolados naqueles autos. Determinou apenas a constituição de processos de TCEs para discutir cada uma das ocorrências então apontadas. Se houvesse, naquele TC 008.148/1999-6, a aplicação de sanções, caberia discutir-se da hipótese de *bis in idem*. Isso, porém, não ocorreu.

102. Rejeita-se, portanto, o argumento dos recorrentes.

## 15. Da suposta inexistência de provas da responsabilidade do recorrente

### Argumentos

15.1. Alega o recorrente que inexistem nos autos provas de sua responsabilidade, com base na seguinte linha argumentativa (peça 54, p. 24-33);

a) diz que sua condenação nestes autos adveio de indícios encontrados em um ou outro convênio;

b) manifesta sua irresignação em face de o Convênio em apreço não ter sido analisado de forma isolada. Entende, por conseguinte, que é **“inadmissível que se fundamente uma condenação com base em eventuais irregularidades encontradas em outros convênios”**. Para o recorrente, portanto, **“Um conjunto probatório nebuloso, impreciso e confuso não autoriza decreto condenatório. Faz-se necessária uma prova plena e eficaz da culpabilidade do Recorrente. Na sua falta, não é possível reconhecer a responsabilidade que se pretende atribuir no presente processo”**;

c) insiste em afirmar que **“Não há nos autos qualquer prova que aponte a participação do Recorrente na aplicação dos recursos do convênio em tela, mas somente divagações e conclusões sem fundamentação”**. Sublinha que **“A presente Tomada de Contas encontra-se**



permeada de opiniões e de subjetividade, sem qualquer substrato jurídico ou fático e, de antemão, já aponta o ora Recorrente como culpado. Reporta, ademais, que “**Indícios, suspeitas, ainda que veementes, não são suficientes para alicerçar um juízo condenatório. Para que haja mandamento condenatório, a prova há de ser plena e convincente, ao passo que para a absolvição, basta à dúvida**”;

d) desse modo, considera que deve ser aplicado ao caso o entendimento jurisprudencial transcrito, *in litteris*:

**PROVA - Existência de indícios de autoria - Condenação - Impossibilidade:** - Indícios de autoria são insuficientes a embasar édito de condenação, mister que se produza prova inconcussa, não bastando sequer alta probabilidade, sendo certo que estando o ânimo do Julgador visitado por dúvida razoável, outra decisão, que não a absolutória, não há que ser emanada, posto que o Processo Penal lida com um dos bens maiores do indivíduo: a liberdade.” (Apelação nº (275.247/2-São Paulo - 5ª Câmara - Rel. Desembargador MAPJANO SIQUEIRA - 12/12/2001 - M. V. TACrim - Ementário nº 30, JUNHO/2002, pág. 24).

e) registra que todas as alegações contra si “**são circunstanciais, não havendo qualquer prova conclusiva de suposta ligação do mesmo com empresas que ganharam licitação nos Convênios firmados pelo Município de Pirapemas – MA**” (grifado pelo recorrente);

f) reitera que “**não há qualquer ligação do Recorrente com a Empresa Construssonda Construções Ltda.**” (grifado pelo recorrente), o que descredencia a acusação segundo a qual “o Recorrente comandava a Empresa Construssonda, caracterizando-o, assim, como responsável em um esquema de fraudes, fato este que determinou sua condenação solidária no débito apurado”;

g) repisa que “Quaisquer valores recebidos pelo Recorrente desta empresa tiveram por base, como dito, dívidas civis entre o procurador da Construssonda e o Recorrente, não havendo quaisquer ligações com os contratos firmados pela Empresa e a Prefeitura de Pirapemas – MA”;

h) frisa “que mesmo esta prova utilizada para condenar o recorrente não pode ser considerada por esta Corte por se tratar de **PROVA ILÍCITA**, logo sem valor capaz de imputar condenação”, pois segundo o entendimento e doutrina mencionados, conclui que “o sigilo fiscal insere-se no direito à privacidade protegido constitucionalmente nos incisos X e XII do artigo 5º da Carta Federal, **logo somente possível diante de autorização judicial, sob pena de ser considerado ilícita as provas obtidas por meio desta quebra**, sendo este o posicionamento dos Tribunais Pátrios (...)” (grifado pelo recorrente). Conclui, por conseguinte, que “**a requisição de quebra do sigilo bancário pelo Ministério Público, é procedimento irregular, tornando as provas obtidas ilícitas**”;

i) observa que esta Corte:

no processo Tomada de Contas nº 020.594/2004-4, instaurada para processar a aplicação dos recursos do Convênio nº 567/1997-SDR-MA, objeto do presente processo, **utilizando-se das mesmas provas colhidas durante a instrução (depoimento do Sr. Joel e Josias, escritório e ‘controle’ da Construssonda) DECIDIU POR EXCLUIR O ORA RECORRENTE DO ROL DE RESPONSÁVEL DO REFERIDO PROCESSO.** (Acórdão nº 2295/2009-TCU-anexo-doc.15).\_[peça 56, p. 38-52] (grifado pelo recorrente)

j) mostra, por conseguinte, contradição nas deliberações, pois esta Corte “se utilizando das mesmas provas”, condena-o;

k) pondera que o ordenamento jurídico pátrio veda expressamente a “condenação fundada apenas em prova indiciária produzida na fase extrajudicial e, nos autos, repete-se, não se



encontram outros elementos de provas suficientemente capazes de dar o necessário suporte ao pedido de condenação”. (grifado pelo recorrente);

l) frisa que que este entendimento tem sido aplicado nos julgamentos realizados pelo Tribunal de Contas da União, de que é exemplo decisão exarada no Acórdão 469/2007 – Plenário, conforme trecho reproduzido; e

m) assevera, por fim, que é insustentável sua condenação, considerando a inexistência de quaisquer provas de sua participação em suposta fraude na licitação, conforme precedente indicado (TC-020.594/2004-4). Portanto, pleiteia que seja excluída sua responsabilidade nestes autos, em face da correta aplicação das verbas federais.

### **Análise**

15.2. As razões recursais não merecem guarida. De fato, ao contrário do que alega o recorrente, sua responsabilização encontra-se estampada em dezenas de tomadas de contas especiais, não se limitando, como afirma, em indícios encontrados em um ou outro convênio.

15.3. Consoante já reportado nos autos, o grande acervo indiciário encontrado nestes autos e em outros conexos aponta, inexoravelmente, para sua culpabilidade.

15.4. Reafirme-se que não se pode menosprezar a prova indiciária, quando presentes vários indícios que apontam na mesma direção. O Supremo Tribunal Federal já firmou o entendimento segundo o qual “Indícios são provas se vários, convergentes e concordantes”, nos termos do Voto proferido pelo Relator do RE 68.006 – MG, eminente Ministro Aliomar Baleeiro, cuja ementa elucidada de vez a questão:

RE 68006 / MG - MINAS GERAIS

RECURSO EXTRAORDINÁRIO Relator(a): Min. ALIOMAR BALEEIRO, Julgamento: 09/10/1969 Órgão Julgador: PRIMEIRA TURMA

Publicação: DJ 14-11-1969

Ementa

**SIMULAÇÃO. INDÍCIOS VÁRIOS E CONCORDANTES SÃO PROVA. NÃO SE CONHECE DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO SE A DECISÃO ASSENTA AOS FATOS E PROVAS E NÃO SE DEMONSTROU O DISSÍDIO NA FORMA DA SÚMULA N. 291 (grifo nosso).**

15.5. Na esteira desse entendimento, merecem registro os seguintes julgados do STF: RE 413559 / RJ - RIO DE JANEIRO, RHC 65092 / GO – GOIÁS, RHC 58932 / RS - RIO GRANDE DO SUL, RHC 55879 / PR – PARANA, RHC 54960 / DF - DISTRITO FEDERAL, RHC 54223 / PA – PARÁ e RHC 51523 / GB – GUANABARA.

15.6. O TCU não discrepa desse entendimento. Esta Corte tem acompanhado o entendimento do STF, no sentido de que a prova indiciária pode ser usada pelo julgador para firmar o seu convencimento, desde que os indícios dos autos sejam vários, concordantes e convergentes. Como exemplos, citem-se os recentes Acórdãos 1262/2007 e 2143/2007, ambos do Plenário, relatados, respectivamente, pelos eminentes Ministros Marcos Bemquer Costa e Aroldo Cedraz:

**Acórdão 1262/2007 – Plenário, Ministro Relator Marcos Bemquerer:**

Sumário

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO - FNDE. EXECUÇÃO PARCIAL DO OBJETO. CONLUIO ENTRE OS LICITANTES. CITAÇÃO. AUDIÊNCIA. ALEGAÇÕES DE DEFESA. RAZÕES DE JUSTIFICATIVA. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DA



**APLICAÇÃO DOS RECURSOS. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. INIDONEIDADE PARA PARTICIPAR DE LICITAÇÃO.**

1. Julgam-se irregulares as contas, com condenação em débito e aplicação de multa ao responsável, em face da não-comprovação da execução do objeto conveniado.
2. Cabe ao gestor o ônus de comprovar a regular aplicação dos recursos recebidos mediante convênio.
3. Fixar-se-á a responsabilidade solidária do agente público e de terceiro contratado que hajam concorrido para o cometimento do dano apurado.
4. Configurada a ocorrência de fraude à licitação, declara-se a inidoneidade para licitar das empresas envolvidas.
5. **É admitida a prova indiciária como fundamento para a declaração de inidoneidade de empresa licitante**, independentemente, para tanto, o recebimento de qualquer benefício pela empresa, bastando, tão-somente, a participação na fraude [grifo nosso].

**Acórdão 2143/2007 – Plenário, Ministro Relator Aroldo Cedraz:**

Sumário

REPRESENTAÇÃO DECORRENTE DE MANIFESTAÇÃO DA OUVIDORIA. IRREGULARIDADES EM LICITAÇÃO. HABILITAÇÃO E INABILITAÇÃO INDEVIDAS. AUSÊNCIA DE CRITÉRIOS ISONÔMICOS. CONLUÍO ENTRE LICITANTES. REJEIÇÃO DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA. MULTAS. INABILITAÇÃO PARA OCUPAÇÃO DE CARGO EM COMISSÃO OU FUNÇÃO DE CONFIANÇA. DECLARAÇÃO DE INIDONEIDADE DOS LICITANTES. DETERMINAÇÕES. REMESSA DE CÓPIAS.

1. **É possível afirmar-se da existência de conluio entre licitantes a partir de prova indiciária.**
2. **Indícios são provas, se vários, convergentes e concordantes** [grifos nossos].

15.7. Nessa esteira, podem ser evocadas, ainda, as seguintes deliberações: Decisão 598/1994 – Plenário, Decisão 885/2002 – Plenário, Decisão 886/2002 – Plenário, Decisão 1239/2002 – Plenário, Acórdão 331/2002 – Plenário, Acórdão 2006/2005 – Plenário, Acórdão 89/2007 – Plenário; Acórdão 178/2001 – Plenário, Acórdão 331/2002 – Plenário, Acórdão 415/2002 – Plenário, Acórdão 1361/2003 – Plenário, Acórdão 1362/2003 – Plenário, Acórdão 1088/2004 – Plenário, Acórdão 1456/2004 – Plenário, Acórdão 605/2006 – Plenário, Acórdão 630/2006 – Plenário, Acórdão 1277/2006 – Plenário e Acórdão 2377/2006 – Plenário.

15.8. Não procede, ademais, sua afirmação de que o Contrato de Repasse em apreço não foi analisado de forma isolada, pois, exatamente para essa finalidade é que os autos em comento foram apartados. Sua afirmação, por conseguinte, colide com a realidade processual, uma vez que a unidade técnica se esmerou na análise da execução do convênio em apreço, concluindo pela incidência de distintas e graves irregularidades (cf., v. g., itens 13 a 16 da instrução originária – peça 7, p. 39-42).

15.9. Conforme já dissecado, eventual entendimento discrepante e supostamente favorável ao recorrente numa ou noutra TCE, não tem o condão de direcionar a fixação do mérito nestes autos, tendo em vista os princípios que norteiam a apreciação processual no âmbito desta Corte, ao qual não se aplica a teoria dos precedentes.

15.10. Lado outro, são desarrazoadas e insustentáveis as alegações do recorrente ao considerar ilícitas as provas coligidas aos autos, em face da atuação do Ministério Público Federal, que obteve judicialmente a autorização para a quebra dos sigilos dos envolvidos, consoante se infere dos seguintes excertos de algumas deliberações pertinentes à matéria:

**TC 020.627/2004-7 (Acórdão 1683/2013 – TCU – Plenário):**



Inclusive, a quebra dos sigilos fiscal e bancário das pessoas físicas e jurídicas envolvidas, concedida judicialmente após pedido do Ministério Público Federal, demonstrou que o recorrente foi beneficiário de quatro cheques emitidos pelo Senhor Wellington Moura em nome da empresa Construssonda (peça 1, p. 36). (grifos nossos)

**TC 020.590/2004-5 (Acórdão 1600/2014 – TCU – Plenário):**

65. Com base nesse robusto conjunto de indícios, a Unidade Técnica acionou o Ministério Público Federal e a Receita Federal. O MPF, peticionando junto à Justiça Federal em nome próprio e desta Corte, obteve, por meio de uma única decisão, a quebra do sigilo bancário e fiscal das pessoas físicas e jurídicas envolvidas nas irregularidades reveladas pela equipe de auditoria, e ainda, a autorização para que os dados em virtude dela obtidos, de natureza sigilosa, fossem utilizados no processo deste Tribunal. A Receita Federal, além de disponibilizar os dados existentes em seus bancos de dados, procedeu à tomada de depoimento de várias pessoas envolvidas. (grifos nossos)

**TC 020.530/2004-7 (Acórdão 1669/2014 – TCU – Plenário):**

3. É importante lembrar que a comprovação das irregularidades apontadas na denúncia que deu origem a esta tomada de contas especial resultou de trabalho conjunto desta Corte, da Receita Federal e do Ministério Público Federal. O MPF obteve junto à Justiça Federal a quebra do sigilo bancário e fiscal das pessoas físicas e jurídicas envolvidas nas irregularidades reveladas pela equipe de auditoria da Secex/MA e, ainda, autorização para que os dados sigilosos obtidos fossem utilizados por esta Corte. A Receita federal tomou o depoimento de diversas pessoas envolvidas e disponibilizou informações existentes em seus bancos de dados. (grifos nossos)

15.11. Desse modo, uma vez obtida autorização judicial para a quebra do sigilo bancário e fiscal dos envolvidos, não há qualquer ilicitude nas provas coligidas aos autos. Este é o entendimento que se extrai de várias deliberações do Superior Tribunal de Justiça e da Suprema Corte, de que são exemplos, respectivamente, o **RHC 20329 PR** 2006/0225618-9, Relator: Ministra JANE SILVA (DESEMBARGADORA CONVOCADA DO TJ/MG), Data de Julgamento: 04/10/2007, T5 - QUINTA TURMA, Data de Publicação: DJ 22.10.2007 p. 312; e o **RE 744036 SC**, Relator: Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Data de Julgamento: 25/04/2014, Data de Publicação: DJe-081 DIVULG 29/04/2014 PUBLIC 30/04/2014).

## **16. Da suposta aplicação dos recursos repassados no objeto convencional e do suposto cumprimento integral do Convênio.**

### **Argumentos**

16.1. Assevera, por fim, que houve a execução integral do convênio, firmado nas seguintes teses recursais (peça 54, p. 33-34):

a) afirma que diante de violação de princípios constitucionais, bem como da ausência de provas robustas que possam comprovar sua responsabilidade, a condenação que lhe foi imposta se mostra indevida diante da ausência de dano ao Erário;

b) relata que não há qualquer dúvida acerca do cumprimento proporcional das verbas repassadas, uma vez que constam da prestação de contas todas as notas fiscais, recibos, conciliação bancária, relatório financeiro, procedimento licitatório, bem como fotografia das obras, de forma a comprovar o cumprimento do Contrato de Repasse no valor de R\$ 114.000,00, valor efetivamente transferido;

c) frisa que ditos valores foram devidamente aplicados no objeto contratado, resultando até a presente data em benefício direto das famílias dos povoados do Município de Pirapemas-MA, “conforme Relatório de Acompanhamento- RAE do setor público feito pela CEF (Anexo 01, fls. 95 e 114)”, no qual está consignado que “a 1ª etapa da obra foi 100% concluída”. Aduz que



essa fiscalização se tratava de **“vistoria in loco realizada pela Caixa Econômica Federal, com fotografias que ilustram a realização da obra”**;

d) pergunta, portanto, como uma obra, que estava sendo supervisionada e visitada poderia ter sido alvo de fraude e como pode atribuir a execução da obra a própria prefeitura, se sempre houve técnicos supervisionando também o executor da obra; e

e) reitera que não há quaisquer dúvidas de que o objeto foi realizado em sua integralidade, como demonstram os atestados de cumprimento do objeto do Contrato de Repasse em comento. Salieta que **“Se assim não o fosse, a CEF, que visitou a obra, não teria afirmado categoricamente que a mesma foi concluída em 100% quanto à primeira etapa”**.

f) lembra que “a jurisprudência desta Corte de Contas tem sido assente no sentido de relevar formalidades na busca da verdade real”, conforme deliberações das quais extrai excertos.

16.2. Ao concluir seu longo recurso, reafirma que “não houve procedimentos fraudulentos, com dano ao erário ou mesmo desvio de dinheiro público, haja vista correto procedimento licitatório, correta aplicação e manuseio do recurso e finalmente execução integral das obras relativas aos valores efetivamente repassados, objetos do contrato”.

16.3. Pede, por conseguinte (peça 54, p. 38-39 – com os grifos no original transcrito):

7.1. Que o **presente recurso seja recebido e conhecido**, eis que atendido os requisitos da Lei Orgânica e Regimento Interno desta Corte de Contas;

7.2. A concessão de medida liminar (cautelares) para fins de atribuição de efeito suspensivo ao presente recurso, a fim de suspender o trânsito em julgado das contas do Recorrente;

7.3. PRELIMINARMENTE:

a) Que seja acolhida a preliminar arguida, com o fito de se **determinar o arquivamento do processo em face do Recorrente, por ser parte ilegítima**;

b) Caso não seja acolhida a preliminar *supra*, o que não se espera, que seja acatada a incompetência desta Corte de Contas, tendo em vista que os valores repassados ao Recorrente pela Construssonda, de origem devidamente justificada, supostamente advieram, conforme relato deste Tribunal, do FPM do Município de Pirapemas - MA e não do Convênio federal analisado nestes autos;

c) Caso não seja acolhida a preliminar acima, o que não se espera, que seja acolhida a preliminar suscitada de forma a **declarar nulo o Acórdão nº. 2.087/2010 - TCU - Plenário, tendo em vista que resta ferido o princípio da ampla defesa e do contraditório, em razão da não realização de nova citação para apresentação de defesa**;

d) Ato contínuo, que sejam **declarados nulos todos os atos processuais após a decisão de desmembramento da Tomada de Conta originária**, devendo o Recorrente ser citado para a apresentação de alegações de defesa nos autos da presente Tomada de Contas Especial;

7.4. Caso Vossa Excelência não acolha as preliminares suscitadas, o que não se espera, NO MÉRITO, REQUER:

a) que o **Recorrente seja excluído do rol dos responsáveis**, diante de clara violação ao princípio do *non bis in idem*, tendo em vista que este vem sendo reiteradamente condenado por esta Corte de Contas pelos mesmos fatos delineados em outras TCE's, dentre elas 020.631/2004-0, TC-020.626/2004-0;

b) Caso não seja acatado o argumento precedente, que o Recorrente seja excluído do rol dos responsáveis levando-se em consideração a **inexistência de provas concretas**, robustas da ligação do Recorrente com a empresa Construssonda Construções e com as supostas fraudes ocorridas nas licitações e execuções de obras no Município de Pirapemas - MA e **ainda a ilicitude na obtenção destas (sem a interferência/autorização do Poder Judiciário)**;



c) Ato contínuo, que sejam desentranhados quaisquer informações ou documentos que mantenham relação com a referida quebra de sigilo do Recorrente;

d) Caso não se entenda pela exclusão do Recorrente da presente TCE, o que não se espera, **que se reconheça a execução integral do objeto do convênio em face dos documentos probatórios acostados aos autos**, considerando como falha as irregularidades encontradas, **modificando o teor do julgamento de irregularidade para regularidade com ressalvas, nos termos do art. 16, II da Lei Orgânica do TCU, por ter sido o ajuste cumprido integralmente, conforme atesta a CEF.**

7.5. Ademais, quanto à multa aplicada, que seja reduzida, caso o teor do julgamento seja modificado.

7.6. Por fim, a intimação do patrono do Recorrente quando do julgamento do presente Recurso, a fim da realização de defesa por meio de sustentação oral.

Protesta provar todas as alegações *supra* através dos meios em direito permitidos, em especial depoimentos de testemunhas e apresentação posterior de documentos, o que de já se requer.

### Análise

16.4. São improcedentes as teses recursais do recorrente.

16.5. Com efeito, não bastassem as ilicitudes comprovadas na execução do Contrato de Repasse em apreço, que, por si só, justificam o desprovimento deste recurso de revisão, *ad argumentandum tantum*, a mera execução física do objeto, por si só, não comprova que os recursos foram aplicados corretamente, cabendo ao responsável demonstrar o nexo causal entre os recursos que lhe foram repassados e a consecução do objeto. O Voto condutor do Acórdão 399/2001 – TCU – 2ª Câmara sintetiza a pacífica jurisprudência desta Corte de Contas sobre o assunto:

Quanto ao mérito, assiste razão aos pareceres quando afirmam que a verificação física da obra, isoladamente, não é suficiente para comprovar que os recursos do convênio em exame foram corretamente aplicados. **A existência física não comprova que a obra foi realizada com os recursos do referido convênio.** Há que se obter nexo causal entre essa execução e os documentos de despesas da Municipalidade, tais como notas de empenho, recibos, extratos bancários, de forma que seja possível à fiscalização afirmar que aquela obra foi executada com os recursos transferido pelo Convênio examinado (grifos acrescidos).

16.6. A ausência do nexo de causalidade impossibilita identificar se a obra foi executada (ou custeada) com recursos municipais, estaduais ou, ainda, oriundos de outro convênio com entidades federais, com possíveis desvios das verbas próprias da avença.

16.7. Esse entendimento fundamenta-se no dever de prestar contas, previsto no parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal, bem como em outros normativos infraconstitucionais – como o Decreto-lei 200/1967 e a Instrução Normativa – STN 1/1997. Nesse sentido é o teor dos seguintes julgados deste Tribunal: Acórdãos 1.573/2007 – 1ª Câmara, 297/2008 – 2ª Câmara e 747/2007 – Plenário.

16.8. Desse modo, tem-se que o acervo probatório carreado aos autos, robustecido, inclusive, por vasta prova indiciária oriunda da quebra do sigilo fiscal e bancário dos envolvidos, não permite comprovar a correta aplicação dos recursos do convênio *sub examine*.

16.9. Nesse passo, a rejeição dos argumentos encetados pelo recorrente é medida que se impõe.

16.10. Quanto aos seus apelos finais, alvitra-se o deferimento da sustentação oral requerida, nos termos regimentais; bem como o indeferimento do depoimento de testemunhas, por inexistência de previsão legal na processualística desta Corte e da apresentação posterior de documentos, tendo em vista a preclusão consumativa já ocorrida.



## **CONCLUSÃO**

17. Das análises anteriores conclui-se que as razões recursais trazidas à colação pelo recorrente não são capazes de rescindir o Acórdão contra o qual se insurge, pois:

a) a concessão de efeito suspensivo a recurso de revisão somente é deferida em situações especialíssimas (*periculum in mora* e *fumus boni iuris*), as quais não estão presentes no caso presente.

b) o recorrente não logrou demonstrar que é parte ilegítima para figurar nesta tomada de contas especial como responsável, eis que a robusta prova indiciária indicou que se beneficiava dos recursos federais desviados mediante empresas de fachadas, controladas direta ou indiretamente pelo ex-parlamentar;

c) em se tratando de recursos federais repassados a título de convênio, contratos de repasse e outros ajustes assemelhados, a competência do TCU permanece incólume;

d) não houve demonstração inequívoca de suposto cerceamento de defesa, uma vez que restaram assegurados ao recorrente o contraditório, a ampla defesa e o devido processo legal;

e) a condenação do recorrente em cada um dos processos de TCE, formados a partir de apartados do processo originário de denúncia, não violou o princípio do *non bis in idem*, pois, neste último, não houve qualquer aplicação de sanção ao responsável;

f) a responsabilidade do recorrente não foi afastada pelos documentos já existentes nos autos, e por outros coligidos nesta oportunidade, dada sua notória fragilidade, sendo incapazes, portanto, de infirmar o robusto conteúdo probatório evidenciado nestes autos e em tantos outros processos conexos; e

g) ainda que se concluísse pelo cumprimento integral do Convênio, o que se afirma meramente a título argumentativo, o recorrente não logrou comprovar o nexo de causalidade entre os recursos federais repassados e a execução das despesas. Ao contrário, restou demonstrado que uma organização criminosa, durante anos a fio, apoderou-se da gestão do município de Pirapemas/MA, mediante procedimentos licitatórios fraudulentos e empresas de fachada, a fim de dilapidar os cofres públicos em proveito próprio e de terceiros.

## **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

19. Ante o exposto, submete-se à consideração superior a presente análise do recurso de revisão interposto contra o Acórdão 2.087/2010 – TCU – Plenário, mantido pelos Acórdãos 1904/2011 – TCU – Plenário e 1600/2014 – TCU – Plenário, propondo-se, com fundamento nos arts. 32, inciso III, e 35, inciso III da Lei 8.443/1992:

a) conhecer o recurso interposto, para, no mérito, negar-lhe provimento;

b) deferir a sustentação oral requerida, nos termos regimentais;

c) indeferir a oitiva de testemunhas por falta de previsão legal nos processos típicos de controle externo e a dilação probatória pleiteada, em face da ocorrência da preclusão consumativa; e

d) dar ciência ao recorrente e aos demais interessados do acórdão que vier a ser proferido.

TCU/Secretaria de Recursos/1ª Diretoria, em 6/5/2016.

[assinado eletronicamente]



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

---

Wagner César Vieira  
Auditor Federal de Controle Externo  
Matrícula 2942-4