



TC 020.590/2004-5 (com 77 peças)
Tomada de Contas Especial
Recursos de reconsideração

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator,

Trata-se de manifestação do Ministério Público em atenção à oitiva solicitada pelo Exmo. Ministro Augusto Nardes (peça 75), com fundamento no art. 62, inciso III, do Regimento Interno do TCU, referente aos recursos interpostos pelos srs. Eliseu Barroso de Carvalho Moura (peça 71) e Wellington Manoel da Silva Moura (peça 72).

Os presentes autos cuidam do exame de tomada de contas especial (TCE) decorrente da conversão de processo de denúncia, por determinação da Decisão 534/2002-TCU-Plenário (peça 1, pp. 46/7), na qual foi apurada a prática de irregularidades na aplicação de recursos federais transferidos ao Município de Pirapemas/MA, por meio de diversos convênios e contratos de repasse.

Conforme relatório da deliberação recorrida, a auditoria realizada por este Tribunal objetivando apurar a denúncia autuada no TC-008.148/1999-6, no qual foi prolatada a decisão acima mencionada, logrou detectar um esquema de desvio de recursos públicos federais repassados ao município, que se encontra sintetizado no seguinte trecho extraído da Proposta de Decisão condutora da referida decisão (peça 8, p. 18):

“De forma bastante resumida, o que se infere desses elementos é 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 diretamente pela tesouraria municipal e adquirindo diretamente os materiais e equipamentos de construção -, simulava a contratação de empresas - que, a princípio, só existem 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.

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. Indica, ainda, que grande parte dos valores pagos a essas empresas sequer ingressavam na contabilidade das mesmas, sendo sacados na boca do caixa por algum dos integrantes do citado grupo ou simplesmente depositados em contas bancárias das quais eram titulares.”

O presente processo refere-se ao 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. A avença foi celebrada em 1.7.1998, no valor contratado de R\$ 315.000,00, conforme Cláusula 4ª do Contrato de Repasse (peça 13, p. 44). Não obstante esse valor acordado, na conta específica foram identificados depósitos que montaram a quantia de R\$ 114.000,00, conforme quadro-resumo (peça 13, p. 1).

O mencionado quadro-resumo condensa as informações pertinentes à identificação do contrato, do seu objeto; da conta corrente específica; das datas e dos valores dos créditos; da efetiva movimentação bancária dos recursos, em confronto com os respectivos dados consignados na relação de pagamentos; das notas fiscais de despesas; do processo licitatório, bem como da análise da equipe de auditoria consubstanciada em observações, indicações das falhas e/ou irregularidades detectadas e da conclusão pela imputação de débito aos responsáveis ali indicados, tudo com base em elementos de informação carreados aos autos, tendo sido apontados os seguintes achados (peça 8, p. 18):

a) a execução do objeto do contrato de repasse foi documentalmentemente atribuída à empresa Construssonda Construções Ltda., cujo procurador era o sr. Wellington Manoel da Silva Moura. A auditoria comprovou que a empresa, 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;

b) tendo sido procurada pela fiscalização da fazenda estadual e do INSS, a empresa não foi localizada no seu endereço, e o sr. Wellington, contactado pelos referidos órgãos, não se dignou em apresentar a documentação da empresa. Verificou-se, desta forma, tratar-se de empresa "de fachada", utilizada com o fito de dar aparência de legalidade a uma simulação de licitação;

c) na documentação da licitação a que teve acesso a equipe de auditoria (peça 14, p. 1/4), há a informação de que a licitação foi dispensada, com fundamento no art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/1993, tendo a CPL adjudicado à Construssonda a realização do objeto do Contrato de Repasse. Com a juntada, pela defesa da sra. Carmina Carmen Lima Barroso Moura, ex-prefeita municipal, dos documentos constantes da peça 20, pp. 39-45 e peça 21, pp. 1/12, pôde-se apurar que a dispensa homologada pela prefeita foi antecedida de solicitação, nesse sentido, do Engenheiro Walter Pinho Lisboa Filho (peça 21, p. 10). Também consta terem oferecido propostas as empresas TKM Construções Projetos e Representações Comerciais Ltda. (peça 20, pp. 44/5) e a Piqui Construções Indústria e Comércio (peça 21, pp. 1/2, para simular a ocorrência de licitação;

d) foi verificado, ainda, que uma das empresas participantes da suposta licitação, a TKM Construções Projetos e Representações Comerciais Ltda., teve seu nome usado irregularmente pelo sr. Walter Pinho Lisboa Filho perante o suposto certame licitatório. Há que ser observado que o sr. Walter era também prestador de serviços da Prefeitura de Pirapemas.

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, constituíram os elementos bastantes para a imputação do débito no valor total repassado.

Realizada a citação dos responsáveis, nenhum deles apresentou alegações de defesa suficientes para afastar as irregularidades acima mencionadas, conforme a análise realizada pela Secex/MA.

Por todo o conjunto de elementos que aponta a simulação de procedimento licitatório com a contratação de empresa "de fachada", não foram acatados como regulares os supostos pagamentos efetuados à empresa supostamente contratada, uma vez que foi apurado que aquela



não era operacional, não podendo, portanto, ter executado a obra objeto do contrato de repasse. Verificou-se, assim, que a referida empresa agiu tão somente com o objetivo de dar aparência de validade às transações declaradas.

Diante dessas observações e 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 dos recursos repassados à prefeitura por intermédio do Contrato de Repasse 73621- 38-MPO/CEF; aos responsáveis nestes autos arrolados.

O Tribunal, mediante Acórdão 2.087/2010 - TCU - Plenário, decidiu (peça 8, pp. 24/5):

- “a) julgar irregulares as presentes contas e em débito solidário os responsáveis sr^{as}. 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.;
- b) aplicar aos responsáveis julgados em débito a multa individual de R\$ 5.000,00 prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992;
- c) com fulcro no art. 61 da Lei 8.443/1992, 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 em débito;
- d) com fundamento no art. 60 da Lei 8.443/1992, decretar a inabilitação dos responsáveis para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública pelo prazo de oito anos.”

Foram interpostos recursos de reconsideração pelos srs. Eliseu Barroso de Carvalho Moura (peça 51, pp. 1/16), João da Silva Neto (peça 50, pp. 1/12) e Walter Pinho Lisboa Filho (peça 49, pp. 1/16).

Da análise dos elementos apresentados, a Serur propôs conhecer os recursos de reconsideração, para, no mérito, negar-lhes provimento (peça 51, p. 38).

Foi, então, prolatado o Acórdão 1.904/2011 – TCU – Plenário, cujo teor, está transcrito abaixo (peça 11, p. 37):

- “VISTOS, relatados e discutidos estes autos em que se apreciam recursos de reconsideração interpostos pelos Srs. Eliseu Barroso de Carvalho Moura, João da Silva Neto e Walter Pinho Lisboa Filho, contra o Acórdão 2.087/2010- TCU- Plenário,
- ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:
- 9.1. com fulcro nos arts. 32, inciso I, e 33, da Lei 8.443/1992, conhecer dos presentes recursos de reconsideração, para, no mérito, negar-lhes provimento, de modo a manter inalterado o acórdão recorrido;
 - 9.2. dar ciência desta deliberação, bem como do relatório e voto que a fundamentam, aos recorrentes, ao interessado e à Procuradoria da República do Estado do Maranhão.”



Posteriormente, houve a interposição de recurso de revisão pelo sr. Eliseu Barroso de Carvalho Moura (peça 54/6) e recursos de reconsideração pelos srs. Eliseu Barroso de Carvalho Moura (peças 58/60); Francisco de Assis Sousa (peça 62) e Wellington Manoel da Silva Moura (peça 64).

Os exames de admissibilidade da Serur propuseram, em suma (peças 70/4):

a) não conhecer o recurso de reconsideração interposto pelo sr. Eliseu Barroso de Carvalho Moura (peças 58/60), em razão da preclusão consumativa (peça 71, p. 2);

b) não conhecer o recurso de reconsideração interposto pelo Wellington Manoel da Silva Moura, por ser intempestivo e não apresentar fatos novos (peça 72);

c) conhecer o recurso de reconsideração interposto pelo sr. Francisco de Assis Sousa (peça 62);

d) sobrestar a análise de admissibilidade do recurso de revisão interposto nas peças 54-56 pelo sr. Eliseu Barroso de Carvalho Moura até a análise de mérito dos recursos de reconsideração interpostos nas peças 58-60(R002), 62(R003) e 64(R004), em virtude da interposição dos mencionados recursos e em razão da possibilidade de perda do objeto do recurso de revisão interposto nas peças 54-56 (R001) pelo sr. Eliseu Barroso de Carvalho Moura.

O Exmo. Ministro-Relator Augusto Nardes recebeu tão somente o recurso de reconsideração interposto pelo sr. Francisco de Assis Sousa, conferindo-lhe o respectivo efeito suspensivo, nos termos propostos, e determinou a remessa à referida unidade especializada para exame de mérito. Além disso, autorizou o sobrestamento da análise de admissibilidade do recurso de revisão interposto à peça 71, pelo sr. Eliseu Barroso de Carvalho Moura, até o exame de mérito dos recursos de reconsideração interpostos pelos srs. Francisco de Assis Sousa (peça 70) e Wellington Manoel da Silva Moura (peça 72).

Por fim, destacou o seguinte (peça 75):

“Destarte, feitas as comunicações de praxe e adotadas as demais medidas processuais mais prementes, e antes do exame de mérito a ser procedido por essa Serur sobre o aludido recurso interposto por Francisco de Assis Sousa, **determino o envio dos presentes autos ao d. Ministério Público junto a este Tribunal de Contas, para a oitiva prevista no art. 62, inciso III, do Regimento Interno do TCU referente aos recursos interpostos pelos srs. Eliseu Barroso de Carvalho Moura (peça 71) e Wellington Manoel da Silva Moura (peça 72).**” (grifos acrescidos)

II

O Ministério Público anui ao entendimento da unidade instrutiva.

De fato, em relação ao recurso de reconsideração interposto pelo sr. Eliseu Barroso de Carvalho Moura (peças 58/60), operou-se a preclusão consumativa, conforme verificado pela Serur. Isso porque este responsável já havia interposto recurso de reconsideração, examinado pelo TCU por meio do Acórdão 1.904/2011 – TCU – Plenário. Dessa forma, nos termos do art. 278, § 3º, do RI/TCU, o recurso não deve ser conhecido.

Quanto ao recurso interposto pelo sr. Wellington Manoel da Silva Moura (peça 72), a Serur verificou que o recorrente interpôs sua peça recursal fora do prazo legal de quinze dias, contudo, dentro do período de um ano contado do término do referido prazo. Segundo a unidade instrutiva, o responsável foi notificado da deliberação por meio de edital, em 5.1.2011 (peça 11, p. 7), e o recurso foi protocolizado em 14.12.2011 (peça 64, p. 1).



Por tal razão, considerou necessário examinar a eventual existência de fatos novos, a ensejar o recebimento do apelo com base nos normativos em referência.

A Serur efetuou o resumo dos argumentos constantes da peça recursal. Verificou que o responsável apresentou alegações referentes aos seguintes pontos (peça 72, pp.3/4):

a) há iliquidez das contas, pois o TCU não teria certeza dos fatos imputados ao responsável;

b) há ilegitimidade de parte, visto que a parte legítima para figurar no pólo passivo do processo é a prefeita do município e ainda porque não era responsável e não concorreu para o dano;

c) ocorreu cerceamento de defesa, tendo-se em vista que foi intimado para a apresentação de defesa de maneira geral, sem a especificação de cada um dos convênios e que, após o desmembramento do TC 008.148/1999-0, não houve nova citação;

d) houve cumprimento do contrato até onde foi permitido, pois, a partir do momento do distrato deste, as obras foram suspensas e, dessa forma, não houve liberação integral dos recursos inicialmente previstos, sendo liberada apenas parte deles;

e) não existiram provas robustas a fundamentar a sua condenação;

f) houve a integral realização do objeto do convênio, não havendo que se falar em dano ao erário, sob pena de enriquecimento ilícito. Além disso, a imputação de qualquer penalidade acarretaria violação dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade.

O recorrente colaciona aos autos cópia do Acórdão 372/2010 – TCU – Plenário, acompanhado de relatório e voto (peça 64, p.21/35), e cópia de contratos de locação em que o recorrente é locatário (peça 64, pp. 35/6).

Em relação à alegada ilegitimidade passiva, o auditor da Serur destacou excerto do Relatório que fundamentou o Acórdão 2.087/2010 (peça 7, pp. 52/3) e concluiu que a participação do sr. Wellington Manoel da Silva Moura evidenciou-se por conduta expressivamente ativa no esquema de fraudes apurado pelo TCU.

Quanto ao cerceamento de defesa, destacou trecho do Voto que acompanhou o Acórdão 534/2002 – TCU – Plenário, de lavra do Exmo. Ministro Augusto Sherman Cavalcanti, nos autos do TC 008.148/1999-6 (peça 1, p. 44), que justificou o desmembramento deste em virtude do grande número de eventos e eventuais responsáveis e que este somente ocorreu nos termos da Decisão 534/2002 – TCU – Plenário (peça 1, pp. 46/7), após a citação dos responsáveis. Destacou que, nos ofícios citatórios, constam, detalhadamente, os convênios apontados com irregularidades e os valores dos respectivos débitos.

Em relação aos demais argumentos apresentados, verificou que estes objetivavam rediscutir o mérito do julgado atacado e, portanto, não se enquadrariam no conceito de “fato novo”. Daí, a proposta de não conhecimento do recurso.

Compulsando-se os autos, tem-se o Ofício 3923/2010 – TCU/Secex-MA, que tratou da notificação acerca do julgamento das contas do sr. Wellington Manoel da Silva Moura constante do Acórdão 2.087/2010 – TCU – Plenário, datado de 6.10.2010 (peça 10, p. 18).

Verifica-se que foi efetuada a notificação do responsável, por meio do Edital 17/2011 – TCU/Secex/MA, de 5.1.2011, com fundamento no art. 22, III, da Lei 8.443/1992 (peça 11, p. 5), e publicação no D.O.U. de 17.1.2011 (peça 11, p.7).

Não consta dos autos provas de que, antes da publicação do edital, a notificação tenha sido realizada por outro meio.

Em um primeiro momento, poder-se-ia questionar a validade da notificação por meio de edital, considerando-se que a operacionalização da comunicação por procedimento editalício



é expediente de exceção e, por isso, deve ser utilizada de modo restrito, dentro das cautelas estabelecidas no art. 22 da Lei 8.443/1992 e no art. 3º da Resolução TCU 170/2004.

Nos termos do aludido dispositivo infralegal, a não localização do responsável em local onde possa ser regularmente encontrado (residência ou local de trabalho) ou a estada em lugar ignorado, incerto ou inacessível, devidamente comprovadas, são pressupostos essenciais à validade da comunicação por edital.

Por outro lado, compulsando-se os autos, observa-se que o advogado do sr. Wellington Manoel da Silva Moura, devidamente constituído por meio da procuração de peça 11, p. 18, compareceu aos autos em 19.1.2011 e requereu a concessão de vista e carga dos autos ou a obtenção de cópia integral do processo (peça 11, p. 17).

Dessa forma, considera-se que o comparecimento espontâneo do responsável afasta a nulidade da comunicação (art. 179, § 4º, RI/TCU). Destaca-se que este compareceu aos autos 2 dias após a publicação do edital no D.O.U. e, portanto, dentro do prazo para a interposição do recurso de reconsideração.

No entanto, o presente recurso de reconsideração veio a ser interposto apenas em 14.12.2011 (peça 64, p. 1), estando, portanto, intempestivo.

Nesta hipótese, o art. 285, § 2º, do RI/TCU, válido há época da interposição do recurso, admite o conhecimento do recurso, sem efeito suspensivo, desde que haja a superveniência de fatos novos e tenha sido interposto dentro do período de um ano contados do término do prazo de 15 dias indicado no *caput* do art. 285.

Sobre fato novo, deve-se asseverar que o seu conceito é mais amplo do que aquele aplicável às hipóteses de documento novo (aquele já existente à época da decisão rescindenda, excetuando-se os que não foram apresentados por desídia ou negligência da parte). Com efeito, além de abranger este último, também engloba acontecimentos cujo conhecimento somente se deu após a decisão recorrida, e que, por isso, não pôde ser objeto de discussão no processo. Neste sentido, o Acórdão 736/2012 – Plenário, de relatoria do Ministro Augusto Sherman Cavalcanti.

Em sua peça recursal, o recorrente apresenta argumentos e a título de documentação, o responsável agrega o Acórdão 372/2010 – TCU – Plenário acompanhado de relatório e voto (peça 64, pp. 21/35) e cópia de contratos de locação, em que o recorrente é locatário, cujo objeto se referiu à locação de trator de esteira para a realização de serviços na propriedade do locatário em que o recorrente é locatário (peça 64, pp. 35/6).

Conforme bem destacou a Serur, os elementos agregados pelo sr. Wellington Manoel da Silva Moura na peça 64 não representam fatos novos, requisito indispensável para o seu conhecimento.

O recorrente limita-se a rediscutir o mérito do processo fundamentado em alegações jurídicas, sem apresentar nenhum documento que configurasse a ocorrência de fato novo.

Sobre os documentos trazidos, destaca-se que o Acórdão 372/2010 – TCU – Plenário analisou outra tomada de contas especial instaurada por determinação da Decisão 534/2002-TCU-Plenário, em que o sr. Wellington Manoel da Silva Moura também é responsável. Neste acórdão, como também no presente, o responsável teve suas contas julgadas irregulares e foi condenado, solidariamente, ao pagamento do débito. Informa-se que o Acórdão 372/2010 – TCU – Plenário foi prolatado em 3.3.2010, antes do Acórdão 2.087/2010 - TCU – Plenário, de 18.8.2010.

Já os contratos de locação apresentados referem-se a tratativas da esfera privada do responsável, que não se correlacionam com as irregularidades constantes do processo.



Deve-se asseverar que eventual argumento novo ou tese jurídica nova não podem ser considerados fatos novos, vez que não representam documentos ou acontecimentos cujo conhecimento se daria posteriormente à decisão recorrida.

Entendimento diverso estenderia para um ano, em todos os casos, o prazo para interposição dos recursos de reconsideração e pedidos de reexame, tornando letra morta o disposto no artigo 33 da Lei 8.443/1992, que estabelece o período de quinze dias para apresentação de tais apelos.

Assim, o recurso de reconsideração interposto pelo sr. Wellington Manoel da Silva Moura também não deve ser conhecido.

Ainda em relação às comunicações efetivados pelo TCU, convêm assinalar que o responsável não apresentou alegações de defesa perante esta Corte. No entanto, a sua citação foi devidamente realizada, consoante cópia do aviso de recebimento, com assinatura do recebedor constante na peça 4, p. 1.

Informa-se, por fim, que foram agregados elementos adicionais pelo sr. Eliseu Barroso de Carvalho Moura (peça 77), que deverão ser analisados conjuntamente com o recurso de revisão interposto, caso este venha a ser conhecido.

III

Ante o exposto, o Ministério Público perfilha os exames preliminares de admissibilidade da Serur (peças 71/2), referentes aos recursos interpostos pelos srs. Eliseu Barroso de Carvalho Moura (peça 71) e Wellington Manoel da Silva Moura (peça 72).

Brasília, em 25 de setembro de 2012.

Júlio Marcelo de Oliveira
Procurador