VOTO

Trata-se de recursos de reconsideração interpostos pelos Senhores **Eliseu Barroso de Carvalho Moura**, **José Olivan de Carvalho Moura**, **João da Silva Neto**, **João Araujo da Silva Filho**, **Francisco de Assis Sousa** e **Walter Pinho Lisboa Filho** contra o Acórdão 2.706/2010 – Plenário, que julgou suas contas irregulares, condenou-os solidariamente ao pagamento do débito apurado, aplicou-lhes multa, inabilitou-os para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança pelo prazo de oito anos e solicitou à Advocacia-Geral da União, por intermédio do Ministério Público/TCU, a adoção das medidas necessárias ao arresto dos bens dos responsáveis, com base nos artigos 16, inciso III, alíneas "b" e "d", 57, 60 e 61, da Lei 8.443/1992.

Primeiramente, não conheço do recurso interposto pelo Senhor **Walter Pinho Lisboa Filho**, por ser intempestivo e não apresentar fatos novos, com fulcro no artigo 285, *caput* e §2º, do Regimento Interno/TCU. Conheço dos demais em razão de preencherem os requisitos atinentes à espécie.

Cuida-se de Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada por determinação da Decisão 534/2002 – Plenário, proferida no TC 008.148/1999-6, no qual se apurou denúncia de irregularidades relativas à aplicação de recursos federais transferidos ao Município de Pirapemas/MA, em diversos convênios e contratos de repasse, dentre os quais o Contrato de Repasse 49919-49/1997 – MPO/CEF/Caema, que é objeto desta TCE, firmado com a União, por intermédio da Caixa Econômica Federal, para a implantação de sistema simplificado de abastecimento de água, no povoado de Tanque.

A referida decisão teve como fundamento as conclusões de auditoria realizada pelo TCU na Prefeitura Municipal de Pirapemas/MA, que desvendou esquema de fraudes e simulações visando ao desvio dos recursos federais transferidos à municipalidade.

A Prefeitura contratava empresas "de fachada" para dar aparência de legalidade às operações. Todavia, realizava diretamente, com recursos próprios, as obras objeto de tais ajustes, desviando os recursos federais recebidos com o pagamento dessas sociedades "de papel". Elementos constantes dos autos indicam que essas fraudes ocorreram por anos, engendradas por verdadeira organização criminosa.

Conforme sistematizado pela Secretaria de Recursos, havia três níveis de operadores nesse esquema. No primeiro deles, encontrava-se o Senhor **Eliseu Barroso de Carvalho Moura**, deputado federal à época. Nesse período, a prefeita municipal era a sua esposa, Senhora Carmina Carmen Lima Barroso Moura.

No segundo nível da organização criminosa, estavam os prepostos do Senhor Eliseu e da Senhora Carmina, que cuidavam de questões contábeis, administrativas, bancárias e documentais para dar aparência de legalidade às operações, além de gerenciarem o nível inferior. Incluem-se, aqui, os Senhores **João da Silva Neto**, secretário parlamentar do deputado federal, e **Walter Pinho Lisboa Filho**, engenheiro contratado pela Prefeitura encarregado de fiscalizar as obras, dentre outros.

No último nível, encontravam-se servidores municipais, dentre os quais aqueles que compunham a comissão de licitações: **João Araújo da Silva Filho** e **Francisco de Assis Sousa**.

Quanto ao Senhor **José Olivan de Carvalho Moura**, irmão do Senhor Eliseu Barroso de Carvalho Moura, foi apontado como o responsável por comandar as obras do setor de abastecimento de água e dono de equipamentos para perfuração dos poços.

A fiscalização do Tribunal, especificamente em relação ao Contrato de Repasse objeto desta TCE, encontrou as seguintes ocorrências: a) a empresa N.C. Construções Perfurações e Comércio Ltda., supostamente contratada pela Prefeitura Municipal, após a realização do Convite 031/98, é apenas "de fachada" e suas notas fiscais são "frias"; b) além dos responsáveis

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50152430.

supramencionados, participou da fraude o Senhor Wellington da Silva Moura, procurador da empresa Construssonda, sociedade para a qual os recursos foram "repatriados" após o crédito na conta corrente da empresa N.C. Construções; c) a partir da quebra dos sigilos bancário e fiscal da empresa N.C. Construções, verificou-se que a movimentação dos recursos conveniados na conta corrente da empresa não guarda qualquer relação com a execução da obra porventura realizada em cumprimento ao convênio e d) a comissão de licitação participou da fraude.

O Senhor **Eliseu Barroso de Carvalho Moura**, deputado federal à época, atuou diretamente no desvio de recursos do contrato de repasse. Nesse sentido, apurou-se estreita vinculação entre a empresa contratada pela Prefeitura - a N.C. Construções, Perfurações e Comércio Ltda. - e o escritório, em São Luis, mantido em comum pelo deputado e pela Prefeitura Municipal de Pirapemas/MA, como indica o depoimento do Senhor Joel Duarte de Oliveira, gerente do Banco do Brasil, prestado perante o MPF no Maranhão (peça 24, p. 58). Inclusive, no cadastro da referida empresa no Banco do Brasil, constava o mesmo número de telefone do Senhor Eliseu Barroso de Carvalho Moura (peça 26, p. 6).

As investigações desvendaram que os recursos recebidos pela N.C Construções eram repassados para a empresa Construssonda Construções Ltda., também "de fachada", e desta para o Senhor Eliseu Barroso de Carvalho Moura, para sua esposa ou para seus secretários parlamentares.

Restou evidente, portanto, o envolvimento do ex-deputado federal no esquema fraudulento, sendo, pois, dele beneficiário.

Quanto ao Senhor **João da Silva Neto**, secretário parlamentar do deputado federal, depoimentos colhidos na Secretaria da Receita Federal e na Procuradoria da República demonstraram sua participação nas fraudes, juntamente com a Senhora Maurie Anne Mendes Moura, ao manter contatos diretos com os representantes das empresas "de fachada" visando à obtenção de cheques, saques de recursos em espécie ou notas fiscais dessas sociedades.

A participação do Senhor **José Olivan de Carvalho Moura** foi indicada em depoimento prestado pelo Senhor João da Silva Neto, na Secretaria da Receita Federal (peça 25, p. 7), no sentido de que era o responsável por comandar as obras do setor de abastecimento de água e o dono dos equipamentos para a perfuração dos poços.

Por fim, os Senhores **João Araújo da Silva Filho** e **Francisco de Assis Sousa** foram responsabilizados, na qualidade de membros da comissão de licitação, pela simulação de procedimento licitatório do qual se sagrou "vencedora" a empresa N.C. Construções, Perfurações e Comércio Ltda.

Os apelos foram adequadamente examinados na instrução da Secretaria de Recursos, motivo pelo qual a incorporo às minhas razões de decidir divergindo, apenas, em relação ao recurso do Senhor José Olivan de Carvalho Moura.

Os recorrentes apresentam os seguintes argumentos comuns, todos refutados pela unidade instrutiva: ilegitimidade passiva, ausência de jurisdição do TCU, ausência dos pressupostos de constituição desta TCE, afronta aos princípios do contraditório e da ampla defesa, ocorrência da prescrição, inexistência de dano ao erário, falta de razoabilidade e enriquecimento sem causa da União.

Alegam que não eram gestores do convênio, não fiscalizaram a obra nem possuíam vínculos com as sociedades participantes da licitação, o que afastaria a possibilidade de serem qualificados como responsáveis neste processo.

Entretanto, suas condutas no esquema fraudulento causador de dano ao erário foram descritas, no relatório de auditoria, o que é suficiente para que figurem no polo passivo desta TCE. Não se pode confundir ilegitimidade passiva com o mérito do processo, como bem destacado pela Secretaria de Recursos.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50152430.

Quanto à jurisdição do TCU, é inconteste que abrange a lesão causada aos cofres públicos por terceiros em coautoria com servidores públicos, conforme a Súmula 187 deste Tribunal. Ademais, cabe ao Tribunal julgar as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário, com fulcro no artigo 71, inciso II, da Constituição Federal/1988.

Em adição, o fato de a gestora municipal ter apresentado prestação de contas dos recursos recebidos não tem o condão de afastar o dano. Não obstante aleguem que o objeto da avença foi integralmente cumprido, as graves irregularidades apuradas pela auditoria do Tribunal desconstituem toda a documentação apresentada a título de prestação de contas, porquanto não é possível estabelecer o nexo entre os recursos federais repassados e as obras realizadas.

Reputo, destarte, que estão presentes os pressupostos de constituição da Tomada de Contas Especial, previstos no artigo 47, da Lei Orgânica/TCU.

Os recorrentes se insurgem contra a realização da citação no âmbito do TC 008.148/1999-6, antes, portanto, da formação desta TCE, constituída para apurar as irregularidades referentes a um contrato de repasse específico. Todavia, como exposto pela unidade instrutiva, a formação de processos distintos para cada convênio ou contrato de repasse foi apenas uma medida adotada com o objetivo de dar mais celeridade ao processo, direito fundamental previsto na Carta Magna (artigo 5º, inciso LXXVIII), não tendo havido qualquer prejuízo para as defesas.

Nesse sentido, as imputações realizadas nesta TCE são as mesmas efetuadas no TC 008.148/1999-6 e que cada ofício citatório foi acompanhado do documento "Qualificação do(s) responsável(eis), origem e quantificação do(s) débitos", contendo a descrição dos fatos relacionados a cada transferência (peça 2, p. 31).

Argumentam, ainda, que houve prejuízo à ampla defesa e ao contraditório devido ao longo tempo transcorrido deste os fatos apurados e que teria ocorrido a prescrição.

Compulsando os autos, verifico que o Contrato de Repasse 49919-49/97 – MPO/CEF/Caema (peça 11, p. 23-30) foi firmado em 29/12/1997 e seus efeitos financeiros ocorreram no exercício de 1998 (peça 13, p. 12 e 21). Ademais, os Senhores João da Silva Neto e Olivan de Carvalho Moura foram citados em 2005 (peças 3, p. 16, e 7, p. 35). Quanto aos demais recorrentes, embora não tenham sido localizados os avisos de recebimento relativos às suas citações, aderiram à defesa apresentada pela Senhora Carmina Carmen Lima Barroso Moura, em 8/7/2003 (peça 7, p. 14). Não houve, portanto, o alegado prejuízo.

Quanto à prescrição, há tratamentos diversos para o débito e para a pretensão punitiva no âmbito do TCU. No que tange ao primeiro, o Tribunal já decidiu incidente de uniformização de jurisprudência – Acórdão 2.709/2008 – Plenário – firmando o entendimento de que as ações de ressarcimento ao erário são imprescritíveis, conforme o artigo 37, §5º, da Constituição Federal.

Em relação à pretensão punitiva, ressalto que não há lei específica tratando da matéria para o Tribunal e que, à luz do dispositivo constitucional supramencionado, as regras de prescrição para o exercício do poder punitivo pelo TCU são matéria de reserva legal.

Diante da lacuna na Lei 8.443/1992, a jurisprudência majoritária do Tribunal busca a aplicação analógica do prazo geral previsto do Código Civil. Não considera, assim, as marcantes diferenças entre as relações jurídicas privadas e as públicas, sobretudo a submissão, no Direito Público, aos princípios da supremacia e da indisponibilidade do interesse público.

Outrossim, é indevida a aplicação da Lei 9.873/1999 aos processos julgados no âmbito do TCU, porquanto a atividade judicante do Tribunal não tem como fundamento o exercício do poder de polícia, mas o do controle externo, de previsão constitucional. Da mesma forma, as decisões desta Corte, quando proferidas no exercício de suas atividades finalísticas, não configuram autotutela

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50152430.

administrativa, não se sujeitando, assim, ao prazo decadencial de cinco anos previsto no artigo 54, da Lei 9.784/1999.

Não obstante, até que sobrevenha lei específica disciplinando a questão para o Tribunal ou até que se verifique a existência de tese consolidada, no Poder Judiciário, sobre o assunto, alinho-me à jurisprudência dominante que adota o prazo da Lei Civil.

Por conseguinte, considerando as datas supramencionadas, não ocorreu a prescrição no caso concreto.

Também não vislumbro ofensa aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade na decisão recorrida ou o enriquecimento ilícito da União. Com a consumação do dano ao erário decorrente de esquema fraudulento, nasce a obrigação de ressarcimento dos cofres públicos, conforme regra básica de responsabilidade civil (artigos 186 e 927, do Código Civil, e 159, do diploma anterior) e previsão específica na Lei Orgânica/TCU (artigos 16, inciso III, §2º, e 19). Ademais, dada a gravidade das condutas dos responsáveis, são adequadas as punições aplicadas, não tendo havido excesso.

O Senhor **Eliseu Barroso de Carvalho Moura** apresentou, ainda, as seguintes alegações específicas em seu apelo: não se comprovou sua relação com a empresa N.C. Construções; não foram apontadas provas robustas de seu envolvimento nas fraudes, mas apenas indícios circunstanciais; como sua condenação foi baseada em fatos ocorridos em outros convênios, houve *bis in idem* e a Companhia de Águas e Esgotos do Maranhão (Caema) deveria ter sido chamada para responder solidariamente, pois era interveniente executora do contrato de repasse. Todas foram adequadamente enfrentadas e afastadas pela Secretaria de Recursos.

O envolvimento do ex-deputado e a sua responsabilidade no esquema foram minuciosamente descritos na instrução da unidade técnica, transcrita no relatório precedente. Restou demonstrado que o endereço Avenida São Sebastião, 387, Cruzeiro do Anil, telefone 245 41 45, era utilizado pelo Senhor João da Silva Neto, seu secretário parlamentar, pela Prefeitura de Pirapemas e pela N.C. Construções Perfurações e Comércio Ltda. O mencionado número telefônico estava registrado em seu nome, conforme cópia de página de lista telefônica constante do TC 008.148/1999-6 (volume 4, p. 478).

Além disso, os diversos depoimentos colhidos indicam que, no referido endereço, grande parte dos processos licitatórios realizados pela Prefeitura eram "montados", além de serem expedidas notas fiscais "frias" pelos responsáveis.

Restou demonstrada, ademais, a transferência de recursos da Prefeitura para as empresas N.C. Construções Perfurações e Comério Ltda. e Construssonda, e destas para o ex-deputado e seus secretários parlamentares, o Senhor João Neto e a Senhora Maurie Anne.

Dessa forma, o Senhor Eliseu Barroso de Carvalho Moura claramente se beneficiou do esquema, tendo recebido recursos públicos das empresas "de fachada" existentes apenas no papel. Tais recursos eram repassados a essas sociedades fraudulentas pela prefeita municipal, sua esposa, sem a contraprestação de serviços.

Está, portanto, adequadamente caracterizada a relação do recorrente com as empresas N.C. Construções Perfurações e Comércio Ltda. e Construssonda Construções Ltda.

Destaco que não há como dissociar as apurações específicas desta TCE do contexto das demais fraudes apuradas no processo de auditoria - TC 008.148/1999-6, porquanto naquele se encontra toda a contextualização da organização criminosa que praticou os fatos tratados nesta Tomada de Contas Especial.

O ex-deputado alega que não há provas robustas de sua participação, mas apenas indícios circunstanciais. Não lhe assiste razão. Há provas contundentes, nestes autos, do esquema criminoso

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50152430.

montado na Prefeitura de Pirapemas/MA para desviar recursos públicos, do qual o recorrente se beneficiou, a exemplo de análise de transações bancárias, procedimentos licitatórios fraudados, cruzamento de dados cadastrais de diversas empresas e depoimentos de pessoas ligadas às sociedades e ao recorrente.

Acrescento que a prova indiciária pode fundamentar a decisão condenatória do julgador, desde que os indícios sejam vários, concordantes e convergentes. Até mesmo crimes, como o furto, são comprovados com elementos de convicção dessa natureza. Tal entendimento foi ratificado no recente julgamento da Ação Penal 470 pelo STF.

No presente feito, o conjunto probatório carreado aos autos indica um itinerário lógico que sustenta apropriadamente a condenação do recorrente.

Outrossim, não houve *bis in idem*. Cada TCE criada a partir do TC 008.148/1999-6 trata de fraude específica, apesar de estarem relacionadas entre si tanto em razão das pessoas envolvidas, como do momento em que ocorreram e do modo com que os agentes se organizavam para a apropriação ilegítima de recursos públicos.

Assim, em cada Tomada de Contas Especial, o recorrente responde pelo débito oriundo de transferência específica, podendo ser apenado com multa proporcional ao dano.

No que tange à alegada necessidade de chamamento da Companhia de Águas e Esgotos do Maranhão (Caema), para que responda de forma solidária pelo débito, reputo que a solidariedade passiva é benefício do credor, não estando o Tribunal obrigado, portanto, a incluir referida sociedade no polo passivo desta TCE. Além disso, uma eventual citação da empresa, após tanto tempo dos fatos em questão, pouco ou nada acrescentará a estas apurações.

O Senhor **José Olivan de Carvalho Moura**, por sua vez, apresentou as seguintes razões recursais específicas: foi mencionado uma única vez por um dos depoentes e os fatos descritos no depoimento não foram comprovados. A Serur acolheu suas razões e propôs o provimento de seu recurso devido à inexistência de indícios suficientes de sua participação nas fraudes.

Destaco, contudo, que a condenação desse responsável é consequência, senão de grande quantidade de indícios que o vinculam às ilicitudes, da relevância de sua conexão. O recorrente, irmão do principal articulista das irregularidades, foi apontado como responsável pelas obras e "dono de equipamentos próprios para perfuração dos poços" e ainda acompanhou equipe técnica da Funasa durante inspeção às obras objeto do convênio 2163/1998-Funasa, que também está inserido no esquema de fraudes, fornecendo, inclusive, detalhes técnicos das atividades. Ora, se os elementos probatórios indicam que os serviços teriam sido executados por esforço da própria prefeitura, sem que as empresas fictamente responsáveis pelos empreendimentos e potenciais beneficiárias dos recursos se mobilizassem em qualquer medida, não se pode afastar a culpabilidade do Sr. José Olivan de Carvalho Moura.

Ressalto que o Tribunal adotou o mesmo entendimento em relação à conduta desse responsável ao proferir o Acórdão 1.423/2013 – Plenário (TC 020.588/2004-7), por meio do qual deliberou acerca de recursos de reconsideração interpostos pelos envolvidos nesse esquema criminoso, negando-lhes provimento.

Quanto ao Senhor **João da Silva Neto**, não prosperam suas alegações no sentido de que não há provas de seu envolvimento nas fraudes. Diversos depoimentos indicam sua participação direta no esquema, na qualidade de assessor parlamentar do Senhor Eliseu Moura, então deputado federal, seja no endosso e recebimento de cheques das empresas "de fachada", no saque de recursos das contas correntes dessas empresas ou da Prefeitura ou envidando esforços para conseguir notas fiscais dessas sociedades com o intuito de dar aparência de legalidade ao esquema criminoso.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50152430.

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).

O próprio ex-assessor parlamentar evidencia, em depoimento tomado na Delegacia da Receita Federal em São Luis/MA, em 24/10/2000, que conhecia o esquema criminoso, dele tomando parte (peça 25, p. 7-8).

Dessa forma, ao contrário do que argumenta, há provas suficientes de seu envolvimento no desvio de recursos federais recebidos pelo Município de Pirapemas/MA, não tendo havido, portanto, afronta ao princípio da não culpabilidade.

Por fim, os Senhores **João Araujo da Silva Filho** e **Francisco de Assis Sousa** argumentam que não eram os responsáveis pelo convênio, porquanto a prefeita que o assinou e assumiu a responsabilidade pela sua execução e prestação de contas. Defendem que os membros da comissão de licitação não poderiam ser responsabilizados, solidariamente, pois não geriram os recursos nem fiscalizaram as obras.

Não lhes assiste razão. Restou claro, nestes autos, que os membros da comissão de licitação, em concerto com a prefeita, simularam procedimento licitatório com vistas à contratação de empresa "de fachada".

Nesse sentido, assinaram o Parecer da Carta Convite 031/98 (peça 16, p. 29), declarando a participação das empresas N.C. Construções, Perfurações e Comércio Ltda., Guará Construções Ltda. e E.B.C. – Empresa Brasileira de Construções Ltda. e que a primeira havia se sagrado vencedora.

Entretanto, as apurações demonstram que o suposto procurador das empresas N.C. Construções, Perfurações e Comércio Ltda. e E.B.C. – Empresa Brasileira de Construções Ltda., Senhor José Orlando Rodrigues Aquino, atuou com procurações falsas (peça 26, p. 4-5 e 8-9) e que as sociedades existiam apenas no papel, não tendo operacionalidade.

O próprio Senhor José Orlando reconheceu, em depoimento prestado na Delegacia da Receita Federal em São Luis/MA (peça 25, p. 20-26), que nunca havia participado de procedimento licitatório na Prefeitura Municipal de Pirapemas/MA, sendo tudo feito no escritório da Avenida São Sebastião, Cruzeiro do Anil, e que assinou diversos documentos de licitação e faturas em branco, a pedido dos assessores parlamentares João Neto e Maurie Anne.

Especificamente em relação ao Senhor Francisco de Assis Sousa, é oportuno ressaltar que a equipe de fiscalização registrou ter desvendado verdadeira encenação teatral de sua parte, à época secretário de administração municipal, buscando convencê-la de que um almoxarifado de materiais de construção encontrado seria local privativo da empresa Construssonda, quando, na verdade, era local de uso da Prefeitura (peça 1, p. 3).

Por conseguinte, os recursos de reconsideração não devem ser providos.

Ante o exposto, voto no sentido de que seja aprovado o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 3 de julho de 2013.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50152430.