

VOTO

Cuidam os autos de recursos de reconsideração interpostos pelos Srs. Eliseu Barroso de Carvalho Moura, Wellington Manoel da Silva Moura e Francisco de Assis Sousa contra o Acórdão 2.087/2010-Plenário.

2. O presente feito trata de tomada de contas especial instaurada em cumprimento à Decisão 534/2002-Plenário, lavrada no TC 008.148/1999-6, 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.

3. O conjunto fático evidenciado foi descrito da seguinte forma, no voto condutor da referida decisão:

“13. 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.

14. Documentos acostados aos autos indicam que esse procedimento foi utilizado durante anos, perspassando 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.”

4. O processo em apreço cuida, especificamente, do Contrato de Repasse 73621-38-MPO/CEF, celebrado com o então Ministério do Planejamento e Orçamento, objetivando a implementação de melhorias em unidades habitacionais no município.

5. Após a citação dos responsáveis, esta Corte de Contas lavrou o Acórdão 2.087/2010-Plenário, por meio do qual os responsáveis tiveram suas contas julgadas irregulares, foram condenados solidariamente ao pagamento do débito apurado e sofreram a aplicação de pena de multa e de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança pelo prazo de oito anos.

6. Irresignados com esta decisão, os Srs. Eliseu Barroso de Carvalho Moura, João da Silva Neto e Walter Pinho Lisboa Filho interpuseram recursos de reconsideração, que foram apreciados pelo Tribunal mediante o Acórdão 1.904/2011-Plenário. Na ocasião, o TCU resolveu conhecer dos referidos expedientes recursais e, no mérito, negar-lhes provimento.

7. Nesta oportunidade, apreciam-se recursos de reconsideração opostos pelos Srs. Eliseu Barroso de Carvalho Moura, novamente, Wellington Manoel da Silva Moura e Francisco de Assis Sousa contra o Acórdão 2.087/2010-Plenário.

8. A Secretaria de Recursos analisou os argumentos apresentados e propôs que não fossem conhecidos os expedientes recursais juntados pelos Srs. Eliseu Barroso de Carvalho Moura e

Wellington Manoel da Silva Moura, em razão da preclusão consumativa, no primeiro caso, e da intempestividade e ausência de fatos novos, no segundo.

9. Com relação ao recurso de reconsideração do Sr. Francisco de Assis Sousa, a unidade técnica entendeu que os argumentos apresentados eram insuficientes para modificar a decisão recorrida, razão pela qual alvitrou que a peça fosse conhecida e, no mérito, lhe fosse negado provimento.

10. O **Parquet** especializado aquiesceu a referida proposta.

11. Feito esse necessário resumo, passo a decidir. Por estarem presentes os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992, conheço do recurso de reconsideração trazido pelo Sr. Francisco de Assis Sousa.

12. Quanto às peças apresentadas pelos Srs. Eliseu Barroso de Carvalho Moura e Wellington Manoel da Silva Moura, acolho os exames de admissibilidade realizados pela unidade técnica e, portanto, não conheço dos expedientes recursais, nos exatos termos das análises efetuadas.

13. No caso específico do Sr. Wellington Manoel da Silva Moura, verifico que a notificação do Acórdão 2.087/2010-Plenário, por meio de edital, observou os procedimentos estabelecidos no art. 6º da Resolução-TCU 170, de 30 de junho de 2004, podendo, portanto, ser considerada válida para todos os efeitos.

14. Dessa forma, reputa-se como termo **a quo** para a contagem do prazo para a interposição de recurso, a data da publicação do edital no Diário Oficial da União, em 5/1/2011, não a suposta data do conhecimento do Ofício 3838/2011-TCU-SECEx/MA, expedido posteriormente por equívoco da unidade técnica.

15. Com isso, considerando que o recurso foi interposto em 14/12/2011 (peça 64, p.1), concluo que o expediente recursal apresentado pelo Sr. Wellington Manoel da Silva Moura foi intempestivo, não assistindo razão ao recorrente.

16. Ainda que assim não fosse, observo que os argumentos apresentados pelo responsável guardam semelhança com os trazidos pelo Sr. Francisco de Assis Sousa, razão pela qual cabe aproveitar as considerações expostas a seguir, para o fim de também rejeitar o expediente do Sr. Wellington Manoel da Silva Moura, no mérito.

17. Sobre o recurso de reconsideração do Sr. Francisco de Assis Sousa, manifesto-me de acordo com o exame empreendido pela Serur, o qual adoto como razões de decidir, sem prejuízo das ponderações que faço a seguir.

18. O responsável apresentou, preliminarmente, os seguintes argumentos, todos refutados pela unidade instrutiva: prejuízo à defesa em razão do decurso do tempo; ilegitimidade da parte; e cerceamento de defesa, pois a notificação teria sido realizada nos autos do TC 008.148/1999-6 e não nestes autos.

19. Sobre essas questões preliminares, ressalto que a maioria dos argumentos já foi refutada por esta Corte em ocasiões distintas, quando do exame de recursos de reconsideração interpostos contra acórdãos proferidos no bojo de tomadas de contas especiais decorrentes da Decisão 534/2002-Plenário (v.g. Acórdãos 3.271/2011, 1.683/2013, 2.486/2013 e 2.701/2013, todos do Plenário).

20. Com relação à primeira alegação, julgo que não merece prosperar o invocado prejuízo ao exercício de defesa em razão do excessivo espaço de tempo transcorrido. Isso porque, na situação aqui tratada, a citação do responsável ocorreu em 2003, cerca de quatro anos após a ocorrência dos fatos tidos por ilícitos (1999-2000), quando a jurisprudência desta Corte consagra o lapso temporal igual ou superior a dez anos como aquele em que pode-se considerar prejudicado o exercício do contraditório e da ampla defesa.

21. A respeito da ilegitimidade passiva, entendo que restou perfeitamente demonstrada a participação do recorrente no esquema fraudulento em análise, mais especificamente na condução, juntamente com os demais membros da Comissão de Licitação, do processo de dispensa de licitação que deu ensejo à contratação de empresa de “fachada” e, portanto, possibilitou os posteriores desvios de recursos efetuados pelos demais responsáveis.

22. No caso, tomando por base a teoria da causalidade adequada, julgo que a conduta do responsável é concausa relevante do dano sofrido pelo erário, razão pela qual cabe a sua responsabilização, consoante restou apurado nos autos.

23. Quanto à validade da citação efetuada somente no âmbito do TC 008.148/1999-6, observo que a formação de processos distintos para cada convênio foi apenas uma medida adotada a título de racionalização processual, não tendo havido qualquer prejuízo para as defesas. Sobre o assunto, transcrevo esclarecimentos prestados pela Serur no âmbito de sua instrução:

44. Tal medida visou dar racionalidade e celeridade à instrução processual e não acarretou prejuízo à defesa, como alegam os recorrentes. Considerando que houve citação, conforme descrito nos itens 4 e 5 desta instrução, verifica-se atendimento à Constituição Federal em seu art. 5º, inciso LV, o qual trata do direito ao contraditório e a ampla defesa, pois este Tribunal, por meio da regular citação, abriu a oportunidade para que o responsável atuasse no processo, de forma ampla e irrestrita, carreando todas as provas que julgassem adequadas no sentido de desfazerem o entendimento de que houve simulação de procedimento licitatório, exercendo, assim, seu direito de produzir as provas pertinentes.

(...)

48. Ademais, se houvesse a divisão do processo para instaurar as TCE para depois realizar as citações em cada processo não haveria substancial incremento no prazo para apresentação de defesa. Os recorrentes receberiam várias citações com poucos dias de diferença, ao invés de receber uma citação com todas as irregularidades especificadas.”

24. De substancial, ressalto que o conjunto fático imputado foi perfeitamente delimitado, de modo que o responsável teve conhecimento dos fatos dos quais deveria se defender. Sendo assim, não assiste razão ao recorrente.

25. Quanto ao mérito, o responsável aduziu que o procedimento licitatório foi lícito e que a condenação se baseou em acusação genérica, uma vez que os indícios foram encontrados em outros convênios e achou-se por bem colocar todos na vala comum da irregularidade.

26. Ademais, ponderou que a decisão recorrida desobedeceu aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, pois houve efetiva aplicação dos recursos comprovada com vasta documentação.

27. Com relação ao assunto, insta rememorar as falhas apontadas na aplicação dos recursos federais do contrato de repasse em questão. Nesse passo, transcrevo excerto do voto condutor do Acórdão 2.087/2010-Plenário:

“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.”*

28. Dessa forma, considerando a defesa ora trazida, percebe-se que o recorrente não logrou demonstrar a inocorrência do conjunto de irregularidades ocorridas na contratação em análise, tendo simplesmente alegado a regularidade dos atos de gestão analisados, com base em documentação já examinada nos autos.

29. No caso, o conjunto probatório carreados aos autos infirma a assertiva do recorrente, na medida em que conduz à conclusão de que houve um acerto entre vários agentes administrativos e pessoas físicas e jurídicas particulares, no sentido de promover a contratação de empresa de fachada, que posteriormente seria utilizada para viabilizar a ocorrência de desvios de recursos públicos.

30. Na situação em exame, não houve sequer licitação, de modo que a contratação da construtora se deu em processo de dispensa, em que restou comprovada, inclusive, falsidade na proposta de outra empresa, consultada na fase interna da licitação.

31. Reforça o entendimento de que houve fraude no processo de dispensa o fato de que a empresa contratada era costumeiramente contratada pela municipalidade, tendo recebido, nos exercícios de 1997 a 2000, somente considerando os montantes apurados pela equipe de auditoria desta Corte, o valor de R\$ 2.445.914,47. Ou seja, ante esse volume de contratações da empresa pela municipalidade, não há como se supor que os membros da comissão de licitação não soubessem da condição da empresa Construssonda Construções Ltda.

32. Com relação à suposta execução física do objeto, ressalto que mesmo que tal fato tivesse sido demonstrado, o que se cogita apenas por hipótese, não é possível, em razão das considerações anteriores, estabelecer um nexo de causalidade entre a obra e os recursos federais aqui tratados.

33. Conforme visto, a referida empresa não tinha existência real, o que impõe a conclusão de que as obras em apreço, se foram executadas, não o foram pela empresa indicada na prestação de contas como beneficiária dos pagamentos.

34. Por essa razão, não resta demonstrado o vínculo entre as referidas obras e os recursos federais repassados ao Município, sendo cabível, portanto, a sua integral devolução.

35. Diante do exposto, acolhendo os pareceres precedentes, Voto por que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 18 de junho de 2014.

BENJAMIN ZYMLER
Relator