

TC 025.495/2015-1

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade jurisdicionada: Município de Acarape/CE

Responsável: José Acélio Paulino de Freitas (CPF 273.174.393-04); Franklin Veríssimo Oliveira (CPF 838.606.493-53); Soares & Silva Comércio e Serviços de Construções Ltda. – ME (CNPJ 05.736.278/0001-45); Antônio Francisco da Silva Filho (CPF 365.876.483-04); Patrícia Adriana Soares dos Santos (CPF 513.258.453-53)

Advogado ou Procurador: não há;

Interessado em sustentação oral: não há

Proposta: citação

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pela Fundação Nacional de Saúde – Funasa, em desfavor dos Srs. José Acélio Paulino de Freitas, Prefeito Municipal de Acarape/CE (gestões 2004-2008 e 2009-2012) e Franklin Veríssimo Oliveira, Prefeito Municipal de Acarape/CE, (gestão 2013-2016), em razão de execução parcial do objeto do Convênio 796/2005 (Siafi 555783) quanto aos recursos repassados ao Município de Acarape/CE por força do Convênio 796/2005 (Siafi 555783), celebrado com a Funasa, que teve por objeto a execução de melhorias habitacionais para o Controle da Doença de Chagas (peça 7, p. 90), envolvendo a construção de 73 unidades habitacionais para o controle da referida doença (peça 6, p. 113).

HISTÓRICO

2. O Termo de Convênio consta na peça 1, p. 118. Conforme disposto no Quadro II foram previstos R\$ 782.800,00 para a execução do objeto, dos quais R\$ 760.000,00 seriam repassados pelo concedente e R\$ 22.800,00 corresponderiam à contrapartida.

3. Os recursos federais foram repassados por intermédio das seguintes ordens bancárias:

Ordem Bancária	Valor	Data emissão	Data do depósito em conta	Referências
2006OB906660	304.000,00	23/6/2006	27/6/2006	Peça 8, p. 8, peça 2, p. 160
2006OB909976	16.000,00	19/9/2006	21/9/2006	Peça 8, p. 9, peça 3, p. 50
2006OB909977	152.000,00	19/9/2006	21/9/2006	Peça 8, p. 10, peça 3, p. 50
2006OB910396	136.000,00	29/9/2006	3/10/2006	Peça 8, p. 11, peça 2, p. 286
Total	608.000,00			

4. O ajuste foi assinado no dia 9/12/2005 e vigeu no período de 9/12/2005 a 27/9/2008. O Convênio foi aditivado quatro vezes, as duas últimas para alteração de prazo final (peça 1, p. 118, p. 244-246, p. 286, p. 362, e peça 2, p. 72).

EXAME TÉCNICO

5. A tramitação da presente TCE levou quase uma década, durante a qual foram produzidos muitos documentos, dos quais os últimos e mais relevantes serão analisados a seguir. Para facilitar uma análise por parte das instâncias superiores e evitar maior perda de tempo em se procurar por documentos, colocamos aqui um quadro dos documentos mais relevantes:

Localização	Documento	Data
Peça 1, p. 118	Termo de Convênio	9/12/2005
Peça 1, p. 142	Publicação de extrato no Diário Oficial da União	27/12/2005
Peça 1, p. 168	Ficha da conta bancária específica	28/3/2006
Peça 1, p. 244-246	1º Termo Aditivo	29/5/2006
Peça 1, p. 286	2ª Termo Aditivo, Simplificado	29/6/2006
Peça 1, p. 294	Adjudicação à empresa Soares e Silva	15/6/2006
Peça 1, p. 296	Ordem de Serviço	28/6/2006
Peça 1, p. 364	3º Termo Aditivo, de ofício	4/12/2006
Peça 1, p. 370-380	Relatório de Acompanhamento, da Funasa	13/3/2007
Peça 1, p. 376	Empresas participantes da Tomada de Preço 2006.05.04.01	
Peça 2, p. 8-20	Relatório de Acompanhamento, da Funasa	11/6/2007
Peça 2, p. 72	4º Termo Aditivo, de ofício	28/9/2007
Peça 2, p. 100	Relatório de Cumprimento de Objeto (prestação de contas 1ª parcela)	17/10/2006
Peça 2, p. 128	Proposta da Soares & Silva Construções	5/6/2006
Peça 2, p. 138	Homologação da Tomada de Preço 2006.05.04.01 e adjudicação à Soares & Silva Construções	15/6/2006
Peça 2, p. 140-144	Contrato com a Soares & Silva Construções	16/6/2006
Peça 2, p. 146	Ordem de Serviço	16/6/2006
Peça 2, p. 160	Extrato conta bancária	
Peça 2, p. 174-178	Parecer Técnico parcial	1/12/2006
Peça 2, p. 212-214	Parecer Financeiro parcial	9/3/2007
Peça 2, p. 228-232	Parecer Financeiro parcial	19/11/2007
Peça 2, p. 234-236	Parecer Financeiro parcial	23/11/2007
Peça 2, p. 246	Notificação ao Sr. José Acélio Freitas	23/11/2007
Peça 2, p. 248	Pagamento à Soares & Silva Construções	4/7/2007
Peça 2, p. 272-311	Prestação de Contas 2ª parcela	13/2/2007
Peça 2, p. 286-292	Extrato conta bancária	
Peça 2, p. 302	Nota Fiscal Soares & Silva Construções	10/10/2006
Peça 2, p. 326-336	Relatório de Acompanhamento da Funasa	13/3/2007
Peça 2, p. 374-378	Parecer Técnico parcial	14/4/2008
Peça 3, p. 12-16	Parecer Financeiro parcial	27/5/2008

Peça 3, p. 22	Notificação ao Município de Acarape/CE	27/5/2008
Peça 3, p. 40-42	Ofício da Secex/CE sobre o Acórdão 1.188/2208 – TCU – Plenário	20/6/2008
Peça 3, p. 46-54	Relatório de Verificação <i>in loco</i>	11/6/2007
Peça 3, p. 50	Datas de crédito na conta corrente	11/6/2007
Peça 3, p. 157	Notificação ao Sr. José Acélio Freitas	25/8/2008
Peça 3, p. 162-166	Parecer Técnico parcial	9/2/2009
Peça 3, p. 176-78	Parecer Financeiro parcial	23/3/2009
Peça 3, p. 189	Notificação ao Sr. José Acélio Freitas	14/4/2009
Peça 3, p. 226-264, Peça 4, p. 51	Relatório de Demandas Especiais da CGU	2/10/2008
Peça 5, p. 30-32	Nota Técnica da Funasa (discorda da CGU)	9/6/2009
Peça 5, p. 34-36	Relatório de Visita Técnica, da Funasa	24/8/2006
Peça 5, p. 40-42	Relatório de Visita Técnica, da Funasa	1/12/2006
Peça 5, p. 46-48	Relatório de Visita Técnica, da Funasa	25/7/2007
Peça 5, p. 50-52	Relatório de Visita Técnica, da Funasa	26/3/2008
Peça 5, p. 58-62	Parecer Técnico parcial	15/6/2009
Peça 5, p. 66-68	Nota Técnica da Funasa (discorda da CGU)	27/7/2009
Peça 5, p. 80	Nomeação de fiscais - Município de Acarape/CE	10/9/2008
Peça 5, p. 202	Notificação ao Sr. José Acélio Freitas	18/8/2009
Peça 5, p. 216-218	Relatório de Tomada de Contas Especial	23/9/2009
Peça 6, p.40-46	Despacho devolvendo o Relatório de TCE por erro	9/8/2012
Peça 6, p. 72-76	Parecer Financeiro final	16/10/2012
Peça 6, p. 103	Notificação ao Sr. José Acélio Freitas	6/11/2012
Peça 6, p. 113-115	Parecer de percentual de execução física	26/4/2013
Peça 6, p. 159-161	Parecer Financeiro final	29/4/2014
Peça 7, p. 8	Notificação ao Sr. José Acélio Freitas	6/5/2014
Peça 7, p. 10	Notificação ao Sr. Franklin Veríssimo de Oliveira	6/5/2014
Peça 7, p. 16	Notificação ao Sr. José Acélio Freitas – por edital	24/9/2014
Peça 7, p. 18	Notificação ao Sr. Franklin Veríssimo de Oliveira – por edital	24/9/2014
Peça 7, p. 60-66	Relatório de Tomada de Contas Especial- Complementar	30/9/2014
Peça 7, p. 90-94	Relatório de Auditoria da CGU	25/5/2015
Peça 7, p. 96	Certificado de Auditoria da CGU	25/5/2015
Peça 7, p. 98	Pronunciamento Ministerial	1/9/2015

6. Como se pode ver no quadro acima, foram muitos os pareceres técnicos. Para a presente instrução, analisamos o último, o Parecer de percentual de execução física de 26/4/2013, na peça 6, p. 113-115. Referido parecer enfatizou a dificuldade de fiscalização, pelo grande tempo passado desde o final das obras. Concluiu favoravelmente à aprovação de 72,74% do valor conveniado.

7. Também foram muitos os pareceres financeiros. Para a presente instrução, analisamos o último, o Parecer Financeiro de 29/4/2014, na peça 6, p. 159-161. Referido parecer sugeriu a aprovação com ressalva de R\$ 544.398,44 e a não aprovação de R\$ 63.601,56, sendo R\$ 25.735,16

referentes aos serviços não executados de responsabilidade do Sr. José Acélio Paulino de Freitas e R\$ 37.866,40 referente ao valor da contrapartida proporcional não depositada, o que foi imputado ao atual gestor, Sr. Franklin Veríssimo Oliveira.

8. Observe-se que a CGU considerou questionável a inclusão do Sr. Franklin Veríssimo Oliveira como responsável, deixando para esta Corte de Contas a análise sobre a conveniência de tal inclusão (peça 7, p. 93).

9. Como se pode ver no quadro acima, o Sr. José Acélio Paulino de Freitas foi múltiplas vezes notificado, destacando-se as notificações realizadas após os pareceres acima mencionados: notificações de 6/5/2014 e 24/9/2014 (peça 7, p. 8 e 16). Também foi notificado o Sr. Franklin Veríssimo Oliveira, a 6/5/2014 e 24/9/2014 (peça 7, p. 10 e 18).

10. O Relatório do Tomador de Contas concluiu pelo dano ao Erário no montante de R\$ 63.625,84, atualizados até 29/4/2014, pela impugnação técnica, de responsabilidade do Sr. José Acélio Paulino de Freitas, e R\$ 72.256,69, atualizados até 29/4/2014, pela contrapartida proporcional não depositada, de responsabilidade do atual gestor, Sr. Franklin Veríssimo Oliveira (peça 7, p. 60-66). No mesmo sentido foi a conclusão do Relatório de Auditoria da CGU (peça 7, p. 90-94).

Soares & Silva Comércio e Serviços de Construções Ltda. – ME

11. A empresa Soares & Silva Construções venceu o certame referente à obra em tela, a Tomada de Preço 2006.05.04.01 (peça 2, p. 138-144), com a proposta de preço de R\$ 799.454,54 (peça 2, p. 128).

12. Os pagamentos à referida empresa podem ser sintetizados da seguinte maneira:

Valor (R\$)	Data	Referências
301.500,00	4/7/2006	Peça 1, p. 378, Peça 2, p. 110-112, 160
168.000,00	21/9/2006	Peça 1, p. 378
136.000,00	10/10/2006	Peça 1, p. 378, peça 2, p. 302-304
605.500,00		

13. A CGU, em vista *in loco* à empresa Soares & Silva Construções, concluiu que a mesma não funciona no local indicado nos documentos. A CGU constatou que no endereço indicado (Rua Alberto Magno, 1321, sala 3 - Montese - CEP 60.425-000 - Fortaleza/CE) há uma sala fechada, sem indicativo de funcionamento de qualquer empresa no local. A administração do prédio teria informado à CGU que a sala foi alugada por uma empresa de construção até janeiro de 2008. Entretanto nunca funcionou efetivamente no local, abrindo a sala eventualmente e por pouco tempo (peça 3, p. 258).

14. De acordo com as informações do Portal da Transparência dos Municípios do Ceará, trata-se de empresa muito ativa nos exercícios de 2007 e 2008. Não incluímos o ano de 2006, pois o referido Portal só tem dados a partir de 2007. A empresa Soares & Silva Construções contratou com 22 municípios em 2007, com contratos no valor total de R\$ 3.319.879,20. Em 2008, contratou com 12 municípios, no valor total de R\$ 1.167.763,28 (peça 16).

15. Referida empresa tem dois sócios, Antônio Francisco da Silva Filho e Patrícia Adriana Soares dos Santos, sócia-administradora, desde sua fundação em 25/6/2003, cada um com 50% do capital social. Pesquisa realizada no Sistema Rais (Relação Anual de Informações Sociais) quanto à Sra. Patrícia Adriana Soares dos Santos não resultou em nenhuma informação, o que leva a crer que a referida sócia nunca teve emprego registrado. Quanto ao Sr. Antônio Francisco da Silva Filho, pesquisa no Sistema Rais informou que só teve um emprego, o de pedreiro, na Escola José

Waldemar Alcântara e Silva, de 3/3/2015 a 2/9/2015, com o salário de R\$ 1.114,78 (peça 15).

16. As informações acima contrastam com a propriedade de empresa que chegou a faturar milhões em um só exercício. Quanto à empresa Soares & Silva Construções, pesquisa na Rais informou que esta empresa não teve empregados nos exercícios de 2006, 2007 e 2008 (peça 14). Recorde-se que nestes anos a empresa administrou dezenas de contratos com faturamento total superior a quatro milhões de reais, dentre eles o contrato objeto desta TCE.

17. As informações acima dão indícios que a Soares & Silva Construções não tem existência real, e não poderia ter construído a parte das obras que foi considerada realizada, de acordo com os pareceres da Funasa.

18. Observe-se que a empresa em tela foi contratada por R\$ 799.454,54 (peça 2, p. 140).

19. Vejamos a jurisprudência desta Corte de Contas. O Acórdão 2044/2016 - TCU - 1ª Câmara afirma, em seu enunciado, que:

A contratação de empresa de fachada por entidade conveniente rompe o nexo de causalidade entre os recursos federais repassados e o objeto executado, pela impossibilidade fática de a obra ter sido executada por empresa que não existia de fato.

20. Veja-se também a seguinte jurisprudência desta Corte de Contas:

20.1. Acórdão 5.764/2015 – 1ª Câmara:

a desconsideração da personalidade jurídica não é atividade privativa do poder judiciário. No exercício de suas competências constitucionais, compete ao TCU julgar as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público. Assim, o Tribunal pode desconsiderar a personalidade jurídica para atingir os verdadeiros responsáveis pelos atos tidos como irregulares;

20.2. Acórdão 356/2015 – Plenário:

O Tribunal poderá desconsiderar a personalidade jurídica de empresa contratada, caso fique comprovado que seja ela de fachada, com a verificação de abuso de direito e dano ao erário, para responsabilizar os sócios de direito e/ou de fato.

21. Existem, pois, indícios de que a empresa Soares & Silva Construções, contratada para executar as obras, não possuía existência real. Justificar-se-ia, portanto, a citação pelo valor total dos recursos transferidos, e o envio de citação não só à empresa, como também aos seus sócios, acompanhada da desconsideração da personalidade jurídica da empresa. Pois, para esta Corte de Contas, importa não só o fato dos recursos terem sido despendidos e a existência de parte das obras, como também o nexo de causalidade entre os recursos federais e a obra existente. Tal nexo é rompido, no caso de ter sido remunerada uma empresa inexistente.

22. Note-se que foram repassados R\$ 608.000,00 ao Município de Acarape/CE (item 3 acima). A empresa Soares & Silva Construções recebeu R\$ 605.500,00 (item 12 acima). Alvitra-se portanto o débito do então Sr. Prefeito, da referida empresa e seus sócios pelos valores pagos à empresa nas datas em que foram efetuados os pagamentos, no total de R\$ 605.500,00, informações essas constantes no quadro do item 12 acima. Referidos valores, corrigidos até hoje, montam em R\$ 1.112.410,68 (peça 17).

22.1. Quanto à diferença entre os valores recebidos pelo Município de Acarape/CE e os pagos à empresa Soares & Silva Construções, no valor de R\$ 2.500,00, alvitra-se o débito do então Sr. Prefeito, na data do depósito da última parcela descentralizada ao referido Município, informações essas constantes no quadro do item 3 acima. Referido valor, corrigido até hoje, monta em R\$ 4.580,00 (peça 18).

CONCLUSÃO

23. Considere-se que:

23.1. há indícios que justificam o envio de citação não só à Soares & Silva Construções, como também aos seus sócios, acompanhada da desconsideração da personalidade jurídica da empresa (itens 13 a 19);

23.2. O exame das ocorrências descritas na seção “Exame Técnico” permitiu, na forma dos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU, definir a responsabilidade dos responsáveis abaixo nominados e apurar adequadamente o débito a eles atribuído. Propõe-se, por conseguinte, que se promova a citação dos mesmos (itens 6 a 22).

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

24. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) desconsiderar a personalidade jurídica da empresa Soares & Silva Comércio e Serviços de Construções Ltda. – ME (CNPJ 05.736.278/0001-45), para responsabilizar seus sócios Sr. Antônio Francisco da Silva Filho (CPF 365.876.483-04) e Sra. Patrícia Adriana Soares dos Santos (CPF 513.258.453-53), em regime de solidariedade com os agentes públicos responsáveis pelo débito especificado adiante;

b) realizar a citação do Sr. José Acélio Paulino de Freitas (CPF 273.174.393-04), Prefeito Municipal de Acarape/CE (gestões 2004-2008 e 2009-2012), da empresa Soares & Silva Comércio e Serviços de Construções Ltda. – ME (CNPJ 05.736.278/0001-45) e dos sócios da referida empresa, Sr. Antônio Francisco da Silva Filho (CPF 365.876.483-04) e Sra. Patrícia Adriana Soares dos Santos (CPF 513.258.453-53), com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU, para que, no prazo de quinze dias, apresentem alegações de defesa e/ou recolham, solidariamente, aos cofres da Fundação Nacional de Saúde – Funasa as quantias abaixo indicadas, atualizadas monetariamente a partir das respectivas datas até o efetivo recolhimento, abatendo-se na oportunidade a quantia eventualmente ressarcida, na forma da legislação em vigor, em decorrência do rompimento do nexo de causalidade entre os recursos federais e a obra existente, em contrariedade à jurisprudência do TCU:

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
301.500,00	4/7/2006
168.000,00	21/9/2006
136.000,00	10/10/2006

Valor atualizado até 19/9/2016: R\$ 1.112.410,68

Ato impugnado: rompimento do nexo de causalidade entre as obras parcialmente realizadas decorrentes do Convênio 796/2005 (Siafi 555783) e o dispêndio dos recursos do referido Convênio, pelos indícios de não existência real da empresa contratada;

Conduta dos responsáveis:

1) o Sr. José Acélio Paulino de Freitas, na condição de Prefeito Municipal de Acarape/CE, não supervisionou adequadamente a contratação e a gestão do Contrato entre o Município de Acarape/CE e a empresa Soares & Silva Comércio e Serviços de Construções Ltda. – ME;

2) a empresa Soares & Silva Comércio e Serviços de Construções Ltda. – ME, na condição de empresa que deveria prestar os serviços, não realizou os serviços em tela, e recebeu pelos mesmos;

3) Patrícia Adriana Soares dos Santos, na condição de sócia-administradora da empresa

Soares & Silva Comércio e Serviços de Construções Ltda. – ME – a empresa não realizou os serviços em tela, e recebeu pelos mesmos;

4) Antônio Francisco da Silva Filho, na condição de sócio da empresa Soares & Silva Comércio e Serviços de Construções Ltda. – ME – a empresa não realizou os serviços em tela, e recebeu pelos mesmos;

c) realizar a citação do Sr. José Acélio Paulino de Freitas (CPF 273.174.393-04), Prefeito Municipal de Acarape/CE (gestões 2004-2008 e 2009-2012), com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU, para que, no prazo de quinze dias, apresente alegações de defesa e/ou recolha aos cofres da Fundação Nacional de Saúde – Funasa a quantia abaixo indicada, atualizada monetariamente a partir da respectiva data até o efetivo recolhimento, abatendo-se na oportunidade a quantia eventualmente ressarcida, na forma da legislação em vigor, em decorrência do rompimento do nexo de causalidade entre os recursos federais e a obra existente, em contrariedade à jurisprudência do TCU:

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
2.500,00	3/10/2006

Valor atualizado até 19/9/2016: R\$ 4.580,00

Ato impugnado: rompimento do nexo de causalidade entre as obras parcialmente realizadas decorrentes do Convênio 796/2005 (Siafi 555783) e o dispêndio dos recursos do referido Convênio, pelos indícios de não existência real da empresa contratada;

Conduta do responsável:

1) o Sr. José Acélio Paulino de Freitas, na condição de Prefeito Municipal de Acarape/CE, não supervisionou adequadamente a contratação e a gestão do Contrato entre o Município de Acarape/CE e a empresa Soares & Silva Comércio e Serviços de Construções Ltda. – ME;

d) informar os responsáveis de que, caso venham a ser condenados pelo Tribunal, o débito ora apurado será acrescido de juros de mora, nos termos do § 1º do art. 202 do RI/TCU.

e) encaminhar, como subsídio aos responsáveis, cópia da presente instrução.

Secex/CE, 1ª DT, em 19/9/2016.

(Assinado eletronicamente)
Paulo Avelino Barbosa Silva
AUFC – Mat. 711-0