

VOTO

A prefeitura municipal de Catingueira/PB celebrou o Convênio 278/2005 com o Ministério da Integração Nacional para a perfuração e instalação de quarenta poços tubulares profundos, com rede adutora e sistema de armazenamento, em diversas localidades rurais, no valor de R\$ 772.500,00, dos quais R\$ 749.325,00 de responsabilidade do concedente.

2. Não obstante a comprovação de que o objeto do convênio foi integralmente executado (Relatório de Inspeção de Campo, peça 3, pp. 181-201), a Coordenação Geral de Supervisão de Obras do Ministério da Integração Nacional, por meio do Parecer Técnico MLA 02/2010 (peça 4, pp. 58-68), recomendou que a prestação de contas não fosse aprovada, em razão de o conveniente não ter atendido as diversas solicitações realizadas pelo órgão repassador e pela CGU. A Coordenação de Avaliação também recomendou a rejeição da prestação de contas (Informação Financeira 417/2010, peça 4, pp. 76-82). Em novo parecer (peça 4, pp. 108/116), a Coordenação Geral de Prestação de Contas de Convênios do MI, diante do insucesso das providências para o saneamento das irregularidades, sugeriu a instauração de tomada de contas especial.

3. No Relatório de TCE (peça 4, pp. 138-146), José Edivan Félix, ex-prefeito de Catingueira/PB, foi responsabilizado pelo total transferido, o que foi confirmado no Relatório de Auditoria da CGU (peça 4, pp. 158-161).

4. A unidade técnica, na instrução de peça 19, sugeriu a desconsideração da personalidade jurídica da América Construções e Serviços Ltda., empresa responsável pela execução da obra, e a consequente citação de Marcos Tadeu Silva, sócio de fato da empresa, em solidariedade com o ex-prefeito José Edivan Félix, nos seguintes termos:

“18. De forma adicional, cumpre incluir entre as irregularidades que embasam a presente TCE o fato de existir sentença judicial confirmando que a empresa América Construções e Comércio Ltda., contratada para executar o objeto do convênio em análise, não existiu fisicamente, configurando, assim, débito correspondente aos pagamentos efetuados com os respectivos recursos, eis que os documentos emitidos por elas, e usados para comprovar sua aplicação, passam a ser inidôneos, afastando, por conseguinte, o devido nexo causal entre ditos documentos e os aludidos recursos, além de tal fato ser indício concreto de desvio da verba referida.

19. Não existindo a contratada fisicamente, obviamente que ela não executou as obras. Assim, sendo dela a documentação da prestação de contas, surge, automaticamente, a dívida acerca do real executor das obras, de quais recursos as custearam e do destino conferido ao dinheiro transferido. Em outras palavras, não é possível afirmar que a verba federal custeou as obras, uma vez que elas podem, por exemplo, ter sido inteiramente financiadas pelo município, mediante a utilização de materiais, equipamentos e servidores próprios, ou pagos com recursos municipais. Enfim, a condição fantasma da empresa contratada impede a comprovação da boa e regular aplicação dos recursos.

20. De modo a comprovar que a empresa América Construções e Comércio Ltda. inexistiu fisicamente e de que foi criada para fraudar licitações e desviar recursos públicos, citamos partes de sentença proferida na Ação Penal 0000655-16.2009.4.05.8201, a qual demonstra que os sócios de direito dessa empresa eram meros ‘laranjas’ (interpostas pessoas) e que o sócio de fato era o Sr. Marcos Tadeu Silva:

(...)

22. A Receita Federal inabilitou a América Construções e Serviços Ltda. por inexistência de fato (peça 17), o que também prova essa condição da contratada.

23. Pesquisa em bases de dados públicos mostra que em 2007 a contratada não registrou obras (CEI) e nem empregados no INSS, e que, de 2008 a 2010, o CNPJ não mais existia, em que pese tenha faturado com municípios paraibanos nesse intervalo (2007-2010) R\$ 6.455.562,54 (peça 18).

24. Por esta razão, necessária se faz a inclusão, entre os responsáveis pela totalidade do débito, do Sr. Marcos Tadeu Silva, CPF 113.826.864-04, sócio de fato da empresa América

Construções e Comércio Ltda., que será responsável solidário ao Sr. José Edivan Félix, CPF 299.205.404-63.

25. *Antes, porém, compete desconsiderar a personalidade jurídica da contratada, com fulcro no art. 50 do Código Civil (Lei 10.406, de 1/1/2002), para responsabilizar em lugar dela o Sr. Marco Tadeu Silva, dispensando-se a citação solidária dela, haja vista que sua baixa na Receita Federal torna inócua qualquer tentativa no sentido obter dela o ressarcimento de prejuízo causado ao erário, resultando-se apenas em custo adicional desnecessário e em prejuízo à celeridade processual.*

26. *Propõe-se, portanto, a citação dos senhores Marcos Tadeu Silva, CPF 113.826.864-04, sócio de fato da empresa América Construções e Comércio Ltda., beneficiária dos pagamentos realizados, e do José Edvan Félix, CPF 299.205.404-63, ex-prefeito do município de Catingueira, em virtude de obras e serviços não aceitos no âmbito do Convênio 0278/2005, Siafi 553799 e da contratação de empresa fantasma, o que impede a comprovação da boa e regular aplicação dos recursos. As citações decorrem ainda das irregularidades apontadas pela CGU e citadas no item 5, retro.”*

5. Acolhi a proposta mediante o despacho de peça 21.

6. Regularmente citados, os responsáveis não compareceram aos autos nem recolheram o débito, configurando-se sua revelia. O processo deve, portanto, ter seguimento com os elementos nele contidos (art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992).

7. Assim sendo, considerando que as irregularidades foram devidamente apuradas, ficou caracterizada a ausência de adequada comprovação da regular aplicação dos recursos públicos transferidos ao município de Catingueira/PB. A utilização de empresa de fachada para a realização do objeto do convênio não permite o estabelecimento do necessário liame entre os recursos repassados e o objeto avençado, ainda que este esteja, comprovadamente, executado. No voto condutor do Acórdão 2.226/2012 – Plenário, o Relator, Ministro Walton Alencar Rodrigues, fez pertinentes observações sobre o assunto:

“Ao examinar os elementos constantes dos autos, a Unidade Técnica verificou que as empresas contratadas para execução do objeto do convênio foram consideradas fisicamente inexistentes (empresa de fachada), o que torna todos os documentos probantes inidôneos.

Com essa informação, torna-se impossível estabelecer nexo de causalidade entre os recursos do convênio e os documentos fiscais inseridos na prestação de contas, para comprovar a execução e o pagamento dos serviços contratados, havendo, nesse proceder, sérios indícios de desvio dos recursos.

O dever de prestar contas, de matriz constitucional, é inerente à gestão de recursos públicos, constituindo um dos pilares do sistema republicano. A sua ausência ou a apresentação sem os elementos essenciais à demonstração da movimentação financeira, significa não somente o descumprimento da Constituição e da legislação em vigor, mas a violação da transparência, na prática dos atos de gestão, a falta de comprovação da lisura no trato com a coisa pública e a possibilidade sempre presente de que a totalidade dos recursos públicos federais transferida ao Município tenha sido integralmente desviada, em benefício de administrador ímprobo ou de pessoas por ele determinadas.

Incumbe ao gestor o dever constitucional de prestar contas, comprovando a regularidade da realização da despesa pública. Não fazê-lo caracteriza expressa violação da Lei 4.320/64, do Decreto-lei 200/67 e do Decreto 93.872/1996.

Além do dever legal e constitucional de prestar contas do bom e regular emprego dos recursos públicos recebidos, devem os gestores fazê-lo demonstrando o estabelecimento do nexo entre o desembolso dos referidos recursos e os comprovantes de despesas realizadas com vistas à consecução do objeto acordado. Assim, é imperioso que, com os documentos apresentados para comprovar o bom emprego dos valores públicos, seja possível verificar que eles foram efetivamente utilizados no objeto pactuado, de acordo com os normativos legais e regulamentares vigentes.

Na tomada de contas especial, o gestor deve apresentar provas robustas da execução da avença com os recursos a ela destinados. No caso em exame, ficou evidente a inexecução do objeto do convênio e

a participação determinante das empresas Construtora Concreto Ltda. e Construtora Esplanada Ltda. ao fornecerem documentos fiscais que supostamente comprovariam a execução da avença, o que justifica a declaração de inidoneidade para participarem de licitação na Administração Pública Federal, proposta pelo Ministério Público.”

8. Portanto, as contas do ex-prefeito José Edivan Félix e de Marcos Tadeu Silva devem ser julgadas irregulares, condenando-os, em solidariedade, ao pagamento do débito equivalente a todo o montante repassado, no total de R\$ 749.325,00 e de multa proporcional, para a qual proponho o valor de R\$ 100.000,00.

9. Diante da gravidade das irregularidades, julgo pertinente inabilitar os responsáveis para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na Administração Pública Federal pelo período de oito anos. Quanto à empresa, seria inócua a declaração de inidoneidade para participar de licitação, tendo em vista ter recebido baixa na Receita Federal.

Diante do exposto, acolho a proposta da unidade técnica e voto por que o Tribunal adote o acórdão que submeto ao Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 28 de setembro de 2016.

JOSÉ MÚCIO MONTEIRO
Relator