

## GRUPO I – CLASSE I – Plenário

TC 025.797/2013-1 [Aposos: TC 026.540/2016-9, TC 012.118/2010-9, TC 027.042/2015-4, TC 010.478/2016-7, TC 034.006/2016-8]

Natureza: Recurso de Reconsideração (Tomada de Contas Especial)

Órgão/Entidade: Município de Pedra Lavrada – PB

Responsáveis: Dj Construcoes Ltda. (03.592.746/0001-20); Fabiano Ribeiro dos Santos (012.726.174-59); José Antônio Vasconcelos da Costa (436.941.444-04); João Freitas de Souza (376.955.174-53); Robério Saraiva Grangeiro (040.131.404-97).

Interessado: Fundação Nacional de Saúde (26.989.350/0001-16)

Representação legal: José Alberto Rodrigues Teixeira (16163/OAB-DF) e outros, representando José Antônio Vasconcelos da Costa; Ravi Vasconcelos da Silva Matos (17148/OAB-PB), representando Prefeitura Municipal de Pedra Lavrada - PB.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO CONVERTIDA EM TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO FUNASA. SISTEMAS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA E PERFURAÇÃO DE POÇOS. FRAUDE À LICITAÇÃO. EMPRESA DE FACHADA. AUSÊNCIA DE NEXO ENTRE SAQUES EFETUADOS NA CONTA DO CONVÊNIO E OS SERVIÇOS REALIZADOS. DESCONSIDERAÇÃO DA PERSONALIDADE JURÍDICA. REVELIA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO SOLIDÁRIO AO EX-GESTOR, À EMPRESA EXECUTORA E AOS RESPECTIVOS SÓCIOS. MULTA. INIDONEIDADE DAS EMPRESAS CONTRATADAS E INABILITAÇÃO DOS EX-GESTORES. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. AUSÊNCIA DE ELEMENTOS IDÔNEOS A AFASTAR A RESPONSABILIDADE DO RECORRENTE. CONHECIMENTO E NÃO PROVIMENTO.

## RELATÓRIO

Transcrevo a seguir instrução de mérito lançada no âmbito da Secretaria de Recursos (Serur) (peça 91), a qual contou com a anuência do corpo diretivo da unidade especializada (peças 92 e 93).

**“INTRODUÇÃO**

1.1. Cuida-se de recurso de reconsideração (peça 71) interposto pelo Sr. José Antônio Vasconcelos da Costa, ex-Prefeito do município de Pedra Lavrada (PB), em face do Acórdão 2.146/2014–TCU – Plenário (peça 39), retificado por erro material pelo Acórdão 2.694/2014-TCU-Plenário (peça 51).

1.2. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário e ante as razões expostas pelo Relator, com fundamento nos artigos 1º, I, 16, III, alíneas "b" e "d", 19, caput, e 23 da Lei 8.443/92 e nos artigos 1º, I, 209, II e III, 210 do Regimento Interno do TCU em:

9.1. considerar revéis a Empresa DJ Construções Ltda. e o Sr. João Freitas de Souza;

9.2. rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelos demais responsáveis;

9.3. julgar irregulares as contas de Sr. José Antonio Vasconcelos da Costa e condená-lo, em solidariedade com DJ Construções Ltda., Robério Saraiva Grangeiro, João Freitas de Souza e Fabiano Ribeiro dos Santos, ao pagamento das importâncias abaixo relacionadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das respectivas datas de ocorrência, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, III, alínea "a", do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres da Fundo Nacional de Saúde, na forma prevista na legislação em vigor, abatendo-se, na oportunidade, os valores já ressarcidos:

Data de Ocorrência	Valor (R\$)
18/9/2008	152.799,06
18/9/2008	5.279,96
17/9/2008	1.919,98
2/2/2009	310.418,95
4/2/2009	7.040,42
2/2/2009	2.510,15
3/2/2011	25.000,00
3/2/2011	175.000,00
3/3/2011	123.738,14

9.4. aplicar a José Antonio Vasconcelos da Costa, DJ Construções Ltda., Robério Saraiva Grangeiro, João Freitas de Souza e Fabiano Ribeiro dos Santos a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, c/c o artigo 267 do Regimento Interno do TCU, no valor individual de R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais), fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data deste acórdão até a do efetivo recolhimento, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.5. autorizar, desde logo, nos termos do artigo 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendida a notificação;

9.6. declarar a inidoneidade da empresa DJ Construções Ltda. para participar, por cinco anos, de licitações na Administração Pública Federal, nos termos dos artigos 46 da Lei 8.443/1992 e 271 do Regimento Interno do TCU;

9.7. declarar José Antonio Vasconcelos da Costa, Robério Saraiva Grangeiro, João Freitas de Souza e Fabiano Ribeiro dos Santos inabilitados para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública pelo período de 5 (cinco) anos, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992;

9.8. encaminhar cópia desta deliberação, bem como do relatório e do voto que a fundamentam, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado da Paraíba, nos termos do § 3º do artigo 16 da Lei 8.443/1992, para adoção das medidas cabíveis;

9.9. dar ciência deste Acórdão à Assembleia Legislativa do Estado da Paraíba, ao Deputado Estadual Manoel Ludgério, à Fundação Nacional de Saúde-Funasa e ao Ministro da Saúde.

## HISTÓRICO

1.3. Em exame, tomada de contas especial em cumprimento ao Acórdão 3721/2013-1ª Câmara (peça 1), que determinou a conversão dos autos de representação relacionada ao Convênio EP 026/07 (Siafi 619437 – peça 24, p. 2-25 no TC 012.118/2010-9), firmado entre a Fundação Nacional de Saúde (Funasa) e a Prefeitura de Pedra Lavrada (PB), tendo por objeto a perfuração de 39 poços tubulares, destinados ao sistema de abastecimento de água da zona rural do município.

1.4. O custo total da avença foi de R\$ 824.000,05, tendo ficado a União responsável pela importância de R\$ 800.000,00, valor integralmente transferido ao Município e o restante como contrapartida da Prefeitura.

1.5. A decisão que determinou a conversão dos autos nesta tomada de contas especial desconstituiu a personalidade jurídica da empresa contratada, DJ Construções Ltda., para que seus sócios figurassem também como responsáveis no processo e respondessem pelo débito apurado.

1.6. O Ministro Relator do Acórdão recorrido acompanhou as propostas uniformes da Secex/PB e do MP/TCU, pela rejeição das alegações de defesa apresentadas, e pela revelia da empresa contratada e de um de seus sócios, em virtude da impossibilidade de estabelecer o liame entre os saques ocorridos na conta específica do convênio e a obra executada, além da falta de esclarecimentos quanto aos indícios de fraude à licitação que deu suporte à contratação.

1.7. O Tribunal, acolhendo a proposta do Relator, julgou irregulares as contas do ora recorrente, condenando-o em débito solidário com a empresa contratada e seus sócios, além de

multa individual, declarando igualmente a inidoneidade da empresa DJ Construções Ltda., para participar, por cinco anos, de licitações na Administração Pública Federal.

1.8. Contra o *decisum*, irresigna-se o José Antônio Vasconcelos da Costa, que apresenta recurso de reconsideração (peça 71).

#### **EXAME DE ADMISSIBILIDADE**

1.9. O Exmo. Ministro Relator, Raimundo Carreiro, em Despacho à peça 82, conheceu do recurso de reconsideração interposto (peça 40), determinando seu exame de mérito e posterior manifestação do MP/TCU, na forma proposta pelo parecer de admissibilidade da Serur, que conferiu efeito suspensivo aos itens 9.2, 9.3, 9.4, 9.5 e 9.7 do Acórdão recorrido.

#### **EXAME DE MÉRITO**

##### **2. Delimitação**

2.1. Constitui objeto do presente recurso definir se:

- a) O recorrente deve ou não ter sua responsabilidade afastada em virtude de que sua condenação teria se dado com base em indícios insuficientes e ilações e não em provas concretas.
- b) É ou não possível constatar o nexo de causalidade entre os recursos federais repassados ao Município e as despesas com a empresa DJ Construções Ltda.

##### **3. Da responsabilização do recorrente pelas fraudes detectadas**

3.1. Inicia o arrazoado, alegando que os elementos destacados pelo Ministro Relator para suportar as conclusões do Acórdão não seriam suficientes para comprovar a culpa dos responsáveis, constituindo-se em meros indícios ou vestígios, inservíveis, por si só, como provas para condenação do ex-gestor ou para concluir pela existência de dolo ou má-fé (peça 71, p. 4).

3.2. Afirma que ainda que se trate de processo administrativo, com menor rigor formal, não poderiam ser afastados pressupostos constitucionais do contraditório e da ampla defesa, respeitando-se o ônus da prova e a valoração dos elementos acostados aos autos (p. 4).

3.3. Quanto à alegação de que a empresa contratada, DJ Construções Ltda. constituía-se em mera empresa de fachada, reproduz excertos da análise da Secex/PB, relativos a manifestações dos Srs. Robério Saraiva Granjeiro e Fabiano Ribeiro dos Santos, sócios da Construtora, para afirmar que tais alegações não merecem crédito, em virtude de que (p. 6-7):

- a) Não constarem do procedimento licitatório ou na execução das obras a sua participação, mas tão só do sócio João Freitas de Souza (peça 25 da Representação);
- b) Os confidentes afirmaram não conhecer o então prefeito, ora recorrente, nem teriam estado no Município de Pedra Lavada;
- c) O Sr. Robério sequer sabia da existência do contrato com o Município, o que colocaria em xeque sua condição de sócio;
- d) Em seu libelo, os confidentes teriam afirmado, irresponsavelmente, ter havido conluio entre o sócio administrador, o ex-Prefeito de Soledade, Sr. Fernando Araújo Filho e o gestor recorrente, o que não estaria comprovado nos autos.

3.4. Afirma que as declarações dos supostos sócios não configurariam confissão, mas tão somente relato do que teriam ouvido do Sr. João Freitas, conforme consignado na peça 16 da Representação (p. 7).

3.5. No que diz respeito à irregularidade na emissão de boletins de medição, ausência de documentos previstos em contrato e o pagamento pela prefeitura de profissional responsável pela execução da obra, também afirma não ser possível concluir que se trata de confissão, afinal não tinham conhecimento da execução das obras, sendo correto inferir que tais alegações deveriam ser assimiladas no máximo como emissão de opinião dos Srs. Robério Granjeiro e Fabiano Ribeiro (p. 7).

3.6. Afirma ainda que, compulsando os autos, não seria possível constatar quaisquer indícios de fraude no certame, que teria respeitado todos os dispositivos legais, conforme peça 25 da Representação, e que os documentos de habilitação da DJ Construções Ltda. demonstrariam não se tratar de empresa de fachada, pois:

- a) Atendeu aos requisitos do edital;
- b) Apresentou declaração de inexistência de fatos impeditivos;
- c) O responsável técnico da empresa, Engº Manoel Vital de Oliveira, realizou visita técnica prévia;

- a) A empresa apresentou Certidão de Acervo Técnico emitida pelo CREA/PB, na qual consta responsabilidade técnica sobre dezenas de obras realizadas desde o ano de 1994, conforme consta das fls. 156-201 da peça 26 da Representação, e
- b) A gestor Recorrente não conhecia os sócios da empresa contratada, não conhecia suas instalações físicas (sediadas em Lagoa Seca-PB), e nem tinha conhecimento sobre a situação de fato de propriedade e administração da empresa, nem muito menos sabia da existência das ações judiciais envolvendo a Di Construções Ltda., constantes da peça 32 da Representação.

3.7. Lista trechos da análise das alegações de defesa realizada pela Secex/PB com o intuito de demonstrar a interpretação equivocada com base em indícios contraditórios e desprovidos de comprovação fática, e cujas conclusões fundamentaram-se em afirmações duvidosas e contraditórias dos Srs. Robério Granjeiro e Fabiano Ribeiro, sócios que não teriam sequer conhecimento do contrato, como teriam confessado. Tais alegações teriam sido feitas com intuito de eximir responsabilidades e imputá-las ao sócio revel e ao prefeito gestor, por condutas que sequer tinham conhecimento (p. 8-12).

3.8. Diante disso, afirma que não seria possível afirmar que as obras não foram executadas pela empresa contratada e que os recursos teriam sido desviados. Eventuais irregularidades, como medições globais, ausência de inscrição no CEI, falta de apresentação do ART pela empresa contratada e pagamento de despesas por cheques não significariam má-fé ou do recorrente, mas erros formais, passíveis de recomendação ou multa, não implicando em dano ao erário (p. 12).

3.9. Busca elidir a afirmação de que o Município teria deixado de reter ou recolher parcela de contribuição social por meio do cheque 850002, o qual, não obstante nominado à DJ Construções Ltda., as microfilmagens fornecidas pelo Banco do Brasil, demonstrariam que o cheque se destinou ao pagamento de Guia da Previdência Social conforme anotação em seu verso. Para tanto, junta a GPS e o respectivo comprovante de recolhimento no Banco do Brasil, além de outras retenções de impostos incidentes sobre as notas fiscais (p. 12-13 e documentos à p. 19-22 e 24-26).

3.10. Assevera que a prova indiciária, diante do sistema de livre convicção do juiz, não obstante possa ter o mesmo valor da prova direta, exige cautela em seu uso, descartando contra indícios favoráveis ao responsável. Afirma que no caso em apreço as irregularidades têm natureza de mera falha formal, e que o ônus da prova para imputação de débito é exigido do Estado (p. 15-16).

3.11. Conclui, afirmando não haver prova da ocorrência de dano ao erário, nem de que forma se quantificou seu valor e exigir a devolução integral dos recursos pactuados ensejaria enriquecimento ilícito da União. Repete que o ônus da prova compete ao julgador, que deveria comprovar o dolo do responsável em causar prejuízo e que este tenha ocorrido, citando o artigo 333 do Código de Processo Civil e o artigo 36 da Lei 9.784/1999 (p. 16-17).

#### Análise:

3.12. A afirmação do recorrente de que as declarações dos supostos sócios não configurariam confissão, mas tão somente relato do que teriam ouvido do Sr. João Freitas, conforme consignado na peça 16 da Representação, não têm fundamento; a uma, porque a referida peça 16 do processo de Representação contém tão somente diligência promovida junto ao Banco do Brasil; a duas, porque os depoimentos colhidos pela 4ª Vara da Justiça Federal em Campina Grande (PB) ensejam sim confissão dos acusados, conforme assentado pelo juízo federal daquela localidade, nos autos de um dos processos, de número 2008.82.01.002225-6, relativas fatos semelhantes envolvendo fraudes em licitações ocorridas no Município de Soledade, vizinho ao Município de Pedra Lavada (peça 32, p. 102-103, do TC 012.118/2010-9):

O exame do conteúdo **dos interrogatórios judiciais dos Acusados JÁCSON DE ANDRADE FABLÍCIO** (fls. 414/417) e **ROBÉRIO SARAIVA GRANGEIRO** (fls. 418/421) e do depoimento da testemunha de Acusação João Freitas de Souza (fls. 342/344) deixam evidente que:

I - as empresas PRESTACON - Prestadora de Serviços e Construções Ltda. e DJ Construções Ltda. pertenciam e eram administradas, de fato, pelo Acusado **ROBÉRIO SARAIVA GRANGEIRO, que era seu verdadeiro dono, conforme, inclusive, por ele confessado em seu interrogatório judicial (fl. 419)**, não correspondendo seus quadros sociais à efetiva estrutura funcional de propriedade e administração respectiva;

II - essas empresas eram, apenas, pessoas jurídicas de fachada, sem estrutura física, patrimonial e de pessoal para o exercício das atividades indicadas em seu objeto social, sendo, apenas, utilizadas para participarem de licitações de obras em Municípios do interior do Estado da Paraíba.

3.13. À peça 32, p. 50, do processo de Representação (TC 012.118/2010-9), consta ainda exame do conteúdo dos interrogatórios judiciais dos acusados José Marcos Silva Rodrigues e Roberto Saraiva Granjeiro, bem como da testemunha de acusação João Freitas de Souza (suposto sócio proprietário da Empresa DJ – Construções Ltda.), nos autos da Ação Penal 2007.82.01.001677-0, relativa às mesmas fraudes perpetradas no Município de Juru (PB), também correndo na 4ª Vara Federal de Campina Grande (PB):

I - as empresas DJ - Construções Ltda. e GRANGEIRO Construções Ltda. pertenciam e eram administradas, de fato, pelo Acusado ROBÉRIO SARAIVA GRANGEIRO, que era seu verdadeiro dono, conforme, inclusive, por ele admitido em seu interrogatório judicial (CD à fl. 1372), não correspondendo seus quadros sociais à efetiva estrutura funcional de propriedade e administração respectiva;

II - essas empresas eram, apenas, pessoas jurídicas de fachada, sem estrutura física, patrimonial e de pessoal para o exercício das atividades indicadas em seu objeto social, sendo, apenas, utilizadas para participarem de licitações de obras em Municípios do interior do Estado da Paraíba.

3.14. À página 55, ainda em depoimentos colhidos perante o juízo federal da Paraíba, reproduz-se depoimentos em juízo do Sr. João Freitas de Souza:

- João Freitas de Souza, testemunha de acusação (depoimento gravado no CD à fl. 1372) - de suas declarações depreende-se que, embora tenha figurado no quadro social da DJ e da GRANGEIRO, a sua condição naquelas empresas era de "laranja", sendo tais pessoas jurídicas, de fato, administradas pelo Acusado ROBÉRIO SARAIVA GRANGEIRO. Essa conclusão exsurge das declarações de que exerce a função de vigilante; na época em que figurava como sócio da DJ recebia um salário mínimo que lhe era entregue pelo Acusado ROBÉRIO; nunca movimentou conta bancária nem assinou cheques; nunca participou de nenhuma licitação; não sabia onde ficava a sede da GRANGEIRO. (Grifos acrescidos)

3.15. Destaque-se, por derradeiro, que o Sr. Robério Saraiva Granjeiro, foi condenado pelo juízo da 4ª Vara Federal de Campina Grande a pena privativa de liberdade de 4 (quatro) anos de reclusão em relação ao crime de apropriação de bens ou rendas públicas, ou desviá-los em proveito próprio ou alheio (Decreto-Lei 201/1967) e de 2 (dois) anos e 4 (quatro) meses em relação ao crime de frustração do caráter competitivo de licitação, previsto na Lei 8.666/1993, artigo 90. Em pena um pouco menor, incorreu o réu José Marcos da Silva Rodrigues, também sócio da DJ Construtora Ltda. (peça 32, p. 97).

3.16. Dessa forma, o argumento do recorrente de que as alegações de defesa (peça 16) dos Srs. Robério Saraiva Granjeiro e Fabiano Ribeiro dos Santos não merecem crédito, carece de sustentação, pois são perfeitamente coerentes com os depoimentos em juízo feitos pelos responsáveis, sob juramento.

3.17. Destaque-se, nesse sentido, a confirmação dos responsáveis de que foi a Prefeitura quem de fato executou as obras, limitando-se a suposta Empresa a fornecer a documentação, conforme item “e” (peça 16, p. 1), analisado pela Unidade Técnica (peça 35, p. 4, item 9.5), o que, a rigor, se não constitui confissão em juízo, significa assunção da própria responsabilidade e da irregularidade perpetrada, tendo sido como tal acolhida pelo Tribunal.

3.18. Esse robusto conjunto de evidências, sobre as quais o recorrente não traz qualquer elemento de desconstituição, ou o faz de maneira insuficiente, está constituída de forma robusta nos autos do TC 012.118/2010-9 (apenso), conforme se passa a resumir:

a) Medições dos serviços feitas exclusivamente por agente da Prefeitura (peça 25, p. 4-11), o Sr. Roberto Cordeiro, atual prefeito de Pedra Lavrada (PB), para o mandato 2012-2015, sem que houvesse igualmente a assinatura do responsável técnico da contratada, como exigido pelo edital e o contrato;

b) Consulta em bases de dados públicas revelam que o engenheiro Roberto Cordeiro figurava igualmente como servidor efetivo dos quadros da Prefeitura de Pedra Lavrada no exercício de 2011;

c) O recorrente acosta ao recurso cópia do cheque 850002 do Banco do Brasil, no valor de R\$ 5.277,10 (peça 71, p. 24-25), supostamente utilizado para pagamento de recolhimentos

previdenciários, conforme ainda guia de recolhimento da previdência e respectivo comprovante de pagamento à página 26. Acontece que o documento em questão já havia sido acostado aos autos à peça 25, p. 14 do TC 012.118/2010-9, tendo como beneficiário o INSS e não a DJ Construtora Ltda., como demonstrado na peça recursal, o que denota adulteração. Aliás, o que leva a considerar que o cheque foi mesmo pago à Construtora é a cópia fornecida pelo próprio Banco do Brasil, à peça 27, p. 3-5, que tem como beneficiário a empresa contratada, não obstante o verso faça referência à GPS;

d) A DJ Construções Ltda. comprometeu-se a executar a obra em 150 dias (peça 26, p. 48), o contrato consignou o prazo total de 180 dias (peça 26, p. 229), e as medições realizadas demonstraram a duração total de mais de 17 meses, sem qualquer termo aditivo ou outro instrumento legal que suportasse a extrapolação do prazo, acarretando pagamentos sem cobertura contratual após 21/12/2008, o que só reforça a tese de que a empresa não executou o serviço, pois não detinha cobertura contratual nem pleiteou qualquer reajuste sobre o preço pactuado, não obstante terem decorrido mais de 2 anos e 5 meses entre a ordem de serviços (24/6/2008) e a data final de medição (30/11/2010);

e) Embora existissem planilhas específicas para cada poço tubular (peça 26, p. 48-114), a Prefeitura apenas realizou medições globais para efeito de pagamento (peça 25, p. 4-11), impossibilitando identificar a situação de cada poço, em cada medição;

f) Divergências entre as retenções de contribuições e impostos efetuados (peça 25, p. 14, 17, 23, 26, 34-35), em valores cujo percentual sobre a nota fiscal diverge dos retidos em outras notas fiscais, ou seja, com alíquotas diferentes para o mesmo fato gerador;

g) Saques em espécie de diversos cheques do Banco do Brasil, na sua maior parte pelo suposto sócio João Freitas de Souza, conforme análise feita pela Secex/PB (peça 2, p. 8-9), impossibilitando a identificação de liame entre os recursos federais transferidos e o destino desses valores.

3.19. Ainda que se considere o valor do cheque 850002 como recolhido à Previdência Social, tal constatação de per se, seria insuficiente para desconstituir o conjunto de evidências coligido aos autos, e que denotam ter havido simulação de procedimento licitatório para contratação de empresa de fachada, que não dispunha de pessoal e estrutura para prestar os serviços, com o intuito de desvio de recursos federais.

3.20. Além disso, quanto à declaração dos Srs. Robério Granjeiro e Fabiano Ribeiro de que não tinham conhecimento da execução das obras na Prefeitura de Pedra Lavada, para afirmarem sobre a irregularidade dos boletins de medição, informação essa que o recorrente denomina de simples “emissão de opinião”, mesmo que tal fato seja verídico, só vem a reforçar a tese de que os serviços em questão foram realizados pela Prefeitura, com recursos próprios ou de outras fontes, e não pela Empresa DJ Construções Ltda.

3.21. O fato de a referida pessoa jurídica ter apresentado anotações de responsabilidade técnica em relação a outras obras, não afasta ou desautoriza o conjunto probatório coligido aos autos.

3.22. Some-se a isso tudo, a grosseira manipulação/divergências de assinaturas do Sr. João Freitas de Souza em diversos documentos como recibos, demonstrações contábeis e declarações, conforme se verifica nas rubricas à peça 25 do TC 012.118/2010-9, p. 22, 29, 31, 182-185, 188.

3.23. Quanto à alegada inexistência de dolo ou culpa do ex-prefeito, urge assinalar que para efeito da responsabilização perante o TCU, não é necessário comprovar que a pessoa física do responsável tenha logrado qualquer proveito como consequência das irregularidades cometidas ou tenha causado um dano aos cofres públicos. Basta, para tanto, que tenha contribuído de forma decisiva para consumação da irregularidade, que pode consistir em ato contrário à lei ou aos princípios que regem a administração pública.

3.24. Nessa quadra, uma das consequências da diferença de natureza dos processos judicial e de contas é que para a responsabilização do agente público no âmbito deste Tribunal não se requer que a conduta seja dolosa. No que toca ao dever de reparar o dano causado ao erário, quando for o caso, este decorre também da conduta culposa *stricto sensu*, que traduz um descuido no agir, um descumprimento de um dever, seja pela negligência, seja pela imprudência ou pela imperícia.

3.25. O dever de indenizar também nasce do dano causado por culpa do agente. São irrelevantes o dolo ou a prova de que tenha obtido benefício para si ou para seus familiares. A

presença de dolo e de eventual locupletamento são circunstâncias que, quando presentes, conferem maior gravidade ao ato ilícito e devem ser avaliadas por ocasião da imposição da multa. A ausência de dolo e de locupletamento por parte do responsável não o exime do dever de recompor o dano a que deu causa por meio de atuação imprudente e desautorizada. É o que se observa no excerto do voto condutor do Acórdão 3.186/2008-TCU-2ª Câmara:

Por fim, como bem assinalou a unidade técnica, não procede a alegação de inexistência de dolo, a fim de desconstituir a responsabilidade dos recorrentes, uma vez que trata de responsabilidade objetiva do gestor, fundamentada na incidência de hipóteses legais objetivas. Nessa linha, cito excerto do Voto proferido pelo Ex<sup>mo</sup> Ministro Benjamin Zymler, no Acórdão-1905/2004-TCU-Segunda Câmara, *in verbis*:

‘Insistiu o recorrente na tese de que o débito somente lhe poderia ser atribuído se provados, além da ocorrência do dano, a culpa ou o dolo. Por certo não se aplica no âmbito do processo no TCU a teoria da responsabilidade objetiva, que prescinde a demonstração de culpa ou dolo. Contudo, o parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal impõe ao gestor público o dever de demonstrar a boa e regular aplicação dos recursos sob sua guarda, sendo que a omissão ou falta de exaço no cumprimento dessa obrigação induz a presunção de culpa. Não cabe ao Tribunal de Contas da União provar a culpa do agente público, mas antes exigir que esse demonstre, por meio da competente prestação de contas, que administrou o patrimônio público de acordo com a lei. Caso não logre produzir tal prestação de contas, restará presumida sua culpa.’

3.26. No caso vertente, dada a gravidade da conduta dos responsáveis, e a enormidade de evidências de irregularidade, que carecem de devida justificação, o Tribunal concluiu pela irregularidade das contas do recorrente, condenando-o em débito solidário com a Empresa DJ Construções Ltda. e em multa.

3.27. Diante disso, pugna-se pelo não acolhimento do recurso de reconsideração, neste particular.

#### **4. Do nexo de causalidade entre os recursos federais repassados ao Município e as despesas com a empresa DJ Construções Ltda.**

4.1. O recorrente afirma existirem elementos que comprovam a existência do nexo causal, a começar pela cronologia dos fatos, que mostraria perfeita compatibilidade entre as datas de início dos serviços, de transferência dos recursos federais, de pagamento das medições e das vistorias *in loco* realizadas pela Funasa (peça 71, p. 13-14).

4.2. Reforça que a execução das obras foi acompanhada pelos fiscais do Órgão repassador dos recursos, conforme demonstram os relatórios de visitas técnicas constantes da peça 24 da Representação (p. 14).

4.3. Aponta manifestação da Consultoria Jurídica da AGU junto à Funasa, segundo a qual o Convênio obteve parecer de aprovação da prestação de contas final, consoante os pareceres técnico e financeiro acostados à peça 61 da Representação. Afirma que se a aprovação pelo Órgão concedente não vincula esta Corte de contas, pode e deve servir de elemento de prova e convicção, notadamente quando é sustentada em inúmeras vistorias físicas durante a execução das obras (p. 15).

4.4. Desse modo, assevera que as obras não foram executadas pela Prefeitura e sim pela empresa DJ Construções Ltda. ou por pessoas por ela contratadas, e se em outras empreitadas restou comprovado judicialmente que a empresa apenas forneceu documentação, sem executar os serviços, no convênio em apreço isto não teria ocorrido (p. 15).

#### Análise:

4.5. A análise empreendida pela unidade técnica deixou claro a todas as luzes a ausência de nexos de causalidade entre os saques ocorridos na conta específica do Convênio EP 026/07 (Siafi 619437 – peça 24, p. 2-25 no TC 012.118/2010-9) e a efetiva execução das obras de construção dos poços tubulares, além da simulação de personalidade jurídica de empresa contratada, tão somente com o intuito de angariar o contrato com a Prefeitura de Pedra Lavada (PB), receber os pagamentos e não prestar os serviços.

4.6. O recurso apresentado pelo ex-prefeito, em conjunto com suas anteriores alegações de defesa, mostra-se insuficiente para justificar os fatos graves identificados.

4.7. Conforme jurisprudência já pacificada no âmbito desta Corte, a existência física do objeto pactuado, por si só, não constitui elemento apto a comprovar a regular aplicação dos recursos federais repassados por meio de Convênio ou ajuste, conforme assentado nos Acórdãos

3.612/2015-TCU-2ª Câmara, 758/2015-TCU-Plenário, 2.675/2012-TCU-Plenário, 2.620/2010-TCU-2ª Câmara.

4.8. A alegação do ex-prefeito, de que a Funasa aprovara a prestação de contas final, argumento esse que já havia sido aduzido em alegações de defesa (peça 26), não encontra guarida nem mesmo diante da própria Autarquia Federal, que em seu Parecer Financeiro 147/2013 (peça 61 do TC 012.118/2010-9), consigna **que não fora analisado nenhum documento fiscal original, nem a veracidade das despesas, não constando do processo nenhum relatório de acompanhamento in loco da execução financeira**, evidenciando que o Órgão não detinha evidências sobre o nexo de causalidade entre os recursos sacados da conta do Convênio e as despesas supostamente realizadas.

4.9. Assiste razão ao recorrente quanto à não vinculação desta Corte de Contas à aprovação pelo Órgão concedente, e que tal fato pode e deve servir de elemento de prova e convicção. Entretanto, os demais elementos que fundamentaram a decisão vergastada, e que culminaram na impossibilidade de estabelecer o liame entre os saques ocorridos na conta do convênio e a obra executada, impedem atestar a boa e regular aplicação dos recursos federais transferidos, além dos indícios de fraude à licitação que deu suporte à contratação da Empresa.

4.10. Desse modo, o recurso não deve ser provido.

### CONCLUSÃO

5. Das análises anteriores, conclui-se que:

- a) O recorrente deve ter sua responsabilidade mantida, nos termos exarados no Acórdão recorrido.
- b) Não é possível constatar o nexo de causalidade entre os recursos federais repassados ao Município e as despesas com a empresa DJ Construções Ltda.

### PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

6. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior a presente análise do recurso de reconsideração interposto pelo Sr. José Antônio Vasconcelos da Costa, propondo-se, com fundamento no art. 33 da Lei 8.443/1992:

- a) conhecer do recurso e, no mérito, negar-lhe provimento. dar ciência desta deliberação aos responsáveis, a Assembleia Legislativa do Estado da Paraíba, ao Deputado Estadual Manoel Ludgério, à Fundação Nacional de Saúde – Funasa, ao Ministro da Saúde e ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado da Paraíba.”

2. O Ministério Público junto ao TCU, representado nestes autos pelo Procurador-Geral Paulo Soares Bugarin, anuiu à proposta da unidade especializada, trazendo as seguintes considerações:

“Examina-se recurso de reconsideração (peça 71) interposto pelo Sr. José Antônio Vasconcelos da Costa contra o Acórdão nº 2146/2014-Plenário (peça 39), retificado por erro material pelo Acórdão nº 2694/2014-Plenário (peça 51), mediante o qual esta Corte julgou irregulares suas contas, condenou-o, solidariamente com outros responsáveis, ao ressarcimento de valores aos cofres da Fundação Nacional de Saúde e sancionou-lhe com a multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443/92.

2. Da análise efetuada pela Serur (peça 91), constata-se que os argumentos apresentados na peça recursal não são suficientes para elidir as ocorrências apontadas nos autos e que fundamentaram a condenação imposta pelo Tribunal, nem a responsabilidade do recorrente, sendo, por conseguinte, incapazes de alterar a deliberação recorrida.

3. Desse modo, considerando adequada a análise da unidade técnica, este representante do Ministério Público manifesta-se de acordo com a proposta de encaminhamento (peça 91), no sentido de que esta Corte conheça e negue provimento ao presente recurso de reconsideração, mantendo-se os exatos termos do Acórdão nº 2146/2014-Plenário com a retificação feita no Acórdão nº 2694/2014-Plenário.”

3. Logo em seguida, o recorrente juntou pedido de esclarecimentos (peça 95) em virtude de suposto erro material na instrução de mérito da Serur, cuja hipotética omissão na análise de documento poderia interferir na plena fruição do direito de defesa e contraditório exercido, tendo em vista indicação incorreta de peça constante dos autos, essencial ao entendimento das razões recursais e ao deslinde do juízo de mérito.

4. Referida peça foi acolhida pelo então Relator do recurso, Ministro Raimundo Carreiro, peça 96, o qual determinou a exclusão dos autos da sessão plenária prevista para o dia 9/12/2015, bem como o encaminhamento à Serur para instrução à luz dos novos elementos acostados, aduzindo os motivos em despacho nos seguintes termos:

“Ante o protocolo de novos elementos (Peça 95) apontando suposto equívoco na instrução da unidade técnica, em especial o trecho no qual afirma que a secretaria deixou de “*apreciar o argumento do recorrente no sentido de que as afirmações apresentadas na defesa conjunta apresentada pelos sócios da DJ Construções Ltda., [...] não podem ser tomadas com confissão, tampouco como prova cabal, mas tão somente com relatos de informações ...*”, determino a exclusão dos presentes autos da sessão plenária prevista para o dia 9/12/2015 e o seu encaminhamento à Serur para instrução à luz desses novos elementos.”

5. Passo seguinte, em nova instrução de mérito, a Serur reanalisou o recurso à luz das alegadas omissões, ratificando a conclusão do primeiro parecer de mérito pelo conhecimento e não provimento do recurso nos termos lançados à peça 97, a qual contou novamente com a concordância dos titulares da Diretoria e da Secretaria (peças 98 e 99):

#### “INTRODUÇÃO

7. Cuidam os autos de recurso de reconsideração (peça 71) interposto por José Antônio Vasconcelos da Costa, contra o Acórdão 2.146/2014-TCU-Plenário (peça 39).

7.1. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário e ante as razões expostas pelo Relator, com fundamento nos artigos 1º, I, 16, III, alíneas "b" e "d", 19, caput, e 23 da Lei 8.443/92 e nos artigos 1º, I, 209, II e III, 210 do Regimento Interno do TCU em:

9.1. considerar revéis a Empresa DJ Construções Ltda. e o Sr. João Freitas de Souza;

9.2. rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelos demais responsáveis;

9.3. julgar irregulares as contas de Sr. José Antonio Vasconcelos da Costa e condená-lo, em solidariedade com DJ Construções Ltda., Robério Saraiva Grangeiro, João Freitas de Souza e Fabiano Ribeiro dos Santos, ao pagamento das importâncias abaixo relacionadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das respectivas datas de ocorrência, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, III, alínea "a", do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres da Fundo Nacional de Saúde, na forma prevista na legislação em vigor, abatendo-se, na oportunidade, os valores já ressarcidos:

Data de Ocorrência	Valor (R\$)
18/9/2008	152.799,06
18/9/2008	5.279,96
17/9/2008	1.919,98
2/2/2009	310.418,95
4/2/2009	7.040,42
2/2/2009	2.510,15
3/2/2011	25.000,00
3/2/2011	175.000,00
3/3/2011	123.738,14

9.4. aplicar a José Antonio Vasconcelos da Costa, DJ Construções Ltda., Robério Saraiva Grangeiro, João Freitas de Souza e Fabiano Ribeiro dos Santos a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, c/c o artigo 267 do Regimento Interno do TCU, no valor individual de R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais), fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data deste acórdão até a do efetivo recolhimento, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.5. autorizar, desde logo, nos termos do artigo 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendida a notificação;

9.6. declarar a inidoneidade da empresa DJ Construções Ltda. para participar, por cinco anos, de licitações na Administração Pública Federal, nos termos dos artigos 46 da Lei 8.443/1992 e 271 do Regimento Interno do TCU;

9.7. declarar José Antonio Vasconcelos da Costa, Robério Saraiva Grangeiro, João Freitas de Souza e Fabiano Ribeiro dos Santos inabilitados para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública pelo período de 5 (cinco) anos, nos termos do art. 60

da Lei 8.443/1992;

9.8. encaminhar cópia desta deliberação, bem como do relatório e do voto que a fundamentam, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado da Paraíba, nos termos do § 3º do artigo 16 da Lei 8.443/1992, para adoção das medidas cabíveis;

9.9. dar ciência deste Acórdão à Assembleia Legislativa do Estado da Paraíba, ao Deputado Estadual Manoel Ludgério, à Fundação Nacional de Saúde-Funasa e ao Ministro da Saúde..

## HISTÓRICO

7.2. Em exame, tomada de contas especial instaurada a partir de conversão de processo de representação oriundo do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba e determinada pelo Acórdão 3.721/2013-TCU-1ª Câmara (peça 1, p. 1-2), em face de indícios de irregularidades na execução do Convênio EP 026/07-Siafi 619437 (peça 24, p. 2-15, do TC 012.118/2010-9 apenso), celebrado entre a Fundação Nacional de Saúde e o Município de Pedra Lavrada/PB, para a execução de sistema de abastecimento de água e perfuração de poços.

7.3. Para execução do objeto, a União transferiu ao Município a importância de R\$ 800.000,00, com previsão de contrapartida de R\$ 24.000,05. Foi contratada a empresa DJ Construções Ltda. Diante dos indícios de fraude à licitação, bem assim da ausência de liame entre recursos sacados da conta do Convênio e as obras supostamente efetuadas, foi desconstituída a personalidade jurídica da contratada na própria decisão que deu origem a esta tomada de contas especial, para a persecução patrimonial dos sócios.

7.4. O Relator do Acórdão, Exmo. Ministro Walton Alencar Rodrigues, em voto à peça 40, acolheu as conclusões uniformes da unidade técnica (peças 35-36) e do Ministério Público de Contas (peça 37), no sentido de considerar revéis a empresa contratada e o Sr. João Freitas de Souza, sócio de direito da empresa, bem como julgar irregulares as contas de todos os envolvidos, condená-los em débito e aplicar-lhes a multa do art. 57 da Lei 8.443/1992. Além disso foi proposto que o ex-prefeito José Alberto R. Teixeira, ora recorrente, e os sócios da empresa fossem declarados inabilitados a exercer cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, pelo período de cinco anos, bem como declarar a inidoneidade da DJ Construções Ltda. para participar de licitações no âmbito da Administração Pública Federal, pelo período de cinco anos.

7.5. Prolatado o Acórdão 2.146/2014-TCU-Plenário (peça 39), insurgiu-se o Sr. José Alberto R. Teixeira, interpondo recurso de reconsideração (peça 71).

7.6. A Serur procedeu à análise técnica do recurso (peças 91-92), pronunciando-se pelo não provimento do arrazoado recursal, proposta essa secundada pelo Titular da Unidade Técnica (peça 93) e pelo representante do Ministério Público junto ao TCU (peça 94).

7.7. Logo em seguida, o recorrente juntou pedido de esclarecimentos (peça 95) em virtude de suposto erro material na instrução de mérito desta Serur, cuja hipotética omissão na análise de documento poderia interferir na plena fruição do direito de defesa e contraditório exercido, tendo em vista indicação incorreta de peça constante dos autos, essencial ao entendimento das razões recursais e ao deslinde do juízo de mérito.

7.8. Referida peça foi acolhida pelo Ministro Relator do recurso (peça 96), o qual determinou a exclusão dos autos da sessão plenária prevista para o dia 9/12/2015, bem como o encaminhamento à Serur para instrução à luz dos novos elementos acostados, com vistas a *“apreciar o argumento do recorrente no sentido de que as afirmações apresentadas na defesa conjunta apresentada pelos sócios da DJ Construções Ltda., [...] não podem ser tomadas como confissão, tampouco como prova cabal, mas tão somente como relatos de informações ...”* .

## EXAME DE MÉRITO

### 8. Delimitação

8.1. Constitui objeto da presente análise ajuizar acerca do suposto equívoco invocado pelo recorrente na análise de mérito da Serur e sua influência ou não no juízo adotado pela Secretaria de Recursos.

### 9. Do equívoco apontado na instrução técnica à peça 91 (peça 95, p. 1-7).

9.1. Registra ter havido confusão e referência equivocada do auditor à peça processual indicada pelo recorrente (peça 16 do TC 012.118/2010/9), quando na verdade o arrazoado recursal referia-se à peça 16 deste processo de tomada de contas especial (p. 3).

9.2. Aponta que ao olvidar a análise da referida peça processual, a instrução deixou de apreciar o argumento do recorrente relativo às afirmações apresentadas pelos sócios da DJ

Construções Ltda. em suas alegações de defesa, as quais não poderiam ser tomadas como confissão tampouco como prova cabal, mas tão somente como relatos de informações que supostamente lhes teriam sido feitas pelo sócio João Freitas de Souza, revel no presente processo, sendo certo que tais elementos constam da referida peça 16 cuja análise foi preterida (p. 3).

9.3. Argumenta que não seria prudente admitir tratar-se de mero erro material sem consequências na análise de mérito, pois o raciocínio externado no referido ponto da instrução não deixaria dúvidas que tal omissão teria sido responsável pela desconsideração da argumentação do recorrente (p. 3-5).

9.4. Assere que além de desprezar a argumentação do recorrente quanto à verdadeira interpretação que deva ser dada às levianas afirmações dos sócios da DJ Construções Ltda., constantes das referidas alegações de defesa à peça 16, a Serur estaria supervalorizando o exame dos depoimentos de Robério Saraiva Granjeiro e João Freitas de Souza nos autos das ações em trânsito na Justiça Federal da Paraíba (p. 5-6).

9.5. Destaca que nas alegadas ações judiciais João Freitas de Souza acusa o sócio Robério Saraiva Granjeiro de ser o único sócio de fato da empresa enquanto que, no presente processo, o mesmo acusador afirma não saber da existência do contrato com o Município e que tal avença teria sido articulada pelo revel João Freitas em conluio com o recorrente, ex-prefeito de Pedra Lavrada/PB, e com Fernando Araújo Filho, ex-prefeito de Soledade, que em momento algum fora chamado em audiência (p. 6).

9.6. Observa que, na ação penal e na ação de improbidade administrativa (peça 32 da Representação), os ilícitos apurados seriam, respectivamente, quanto à participação dos sócios Robério Saraiva Grangeiro e João Freitas e Souza, bem como possível conluio entre o sócio Robério Saraiva Granjeiro e o ex-prefeito de Soledade Fernando Araújo Filho (p. 6).

9.7. Desse modo, afirma não parecer correto considerar as afirmações constantes da peça 16 como confissões, porquanto os defendentes apenas teriam noticiado fatos que supostamente teriam ouvido do sócio João Freitas, revel na presente tomada de contas especial (p. 6).

9.8. Assevera que o que se depreende dos elementos de evidência carreados aos autos seriam trocas de acusações entre os sócios da DJ e afirmações levianas sobre o recorrente e terceiro não ouvido nos autos (ex-prefeito de Soledade Fernando Araújo Filho), pelo que conclui que tais informações não encontram suporte fático-probatório (p. 7).

9.9. Conclui que, em virtude da extrema valoração que estaria sendo dada aos depoimentos em juízo dos sócios da DJ Construções Ltda., seria fundamental sopesar as argumentações do recorrente que demonstrariam a fragilidade e as contradições entre as afirmações constantes da defesa apresentada pelos sócios (peça 16) e os depoimentos judiciais dos sócios Robério Saraiva Granjeiro e João Freitas de Souza (revel), motivo pelo qual requer o saneamento dos autos e novo pronunciamento da Serur (p. 7).

#### Análise:

9.10. Cumpre ressaltar, de início, que todo o arrazoado recursal do defendente (peça 71) se pautou nas peças processuais do processo de representação (TC 012.118/2010-9) do qual se originou a presente tomada de contas especial. Não tendo o recorrente indicado a qual processo se relacionava a referida peça 16, natural que se sujeitasse ao risco de interpretação ambígua.

9.11. Suposta omissão, entretanto, ao contrário do que faz crer o recorrente, não conduz à modificação do juízo adotado na análise contestada senão a reforça, até porque referida peça já havia sido analisada pormenorizadamente pela unidade técnica, a qual refutou todos os argumentos ali exarados, conforme se verificará em seguida.

9.12. Com efeito, a peça 16 destes autos refere-se às alegações de defesa conjuntas dos Srs. Robério Saraiva Granjeiro e Fabiano Ribeiro dos Santos, sócios de fato da Empresa DJ Construções Ltda., em resposta aos Ofícios de citação 1577/2013 e 1579/2013 da Secex/PB (peças 8-9), acerca das irregularidades identificadas no Convênio 0026/07 (Siafi 619437), abaixo resumidas:

- a) Não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais;
- b) Impossibilidade de verificação do nexo de causalidade entre a execução física e financeira, isto é, entre os saques dos recursos do convênio da conta específica e as obras indicadas como executadas;
- c) Pretensa execução das obras por meio da DJ Construções Ltda., empresa de fachada,

- constituída para fraudar licitações públicas;
- d) Os boletins de medição não observam os requisitos do edital e do contrato, que exigem assinatura pelo engenheiro fiscal e pelo responsável técnico da contratada, não sendo documentação eficaz;
- e) Indícios de que a obra encontrada pela fiscalização da Funasa foi executada com recursos da prefeitura e sob gestão do prefeito à época;
- f) Indícios de que os boletins de medição foram emitidos após os respectivos pagamentos;
- g) Não emissão de boletins de medição individual para cada um dos poços;
- h) Na execução do contrato foram desobedecidas cláusulas do edital e do contrato, vinculadas a garantias básicas para assegurar a regularidade da obra e da despesa;
- i) O pagamento das duas últimas medições ocorreu após a expiração do prazo de vigência do contrato;
- j) Pagamento pelo prefeito gestor de serviços técnicos de responsabilidade pela execução da obra;
- k) Participação na tomada de preços 02/2008 promovida pelo Município de Pedra Lavrada-PB da DJ Construções Ltda., empresa de fachada, constituída para fraudar licitações públicas;
- l) O Sr. Robério Saraiva Grangeiro, pai de um ex-sócio da DJ Construções Ltda., Rodrigo Afonso Saraiva, embora não figurasse como sócio de direito de empresa alguma, atuou como procurador de mais de uma com contrato com o Município de Pedra Lavrada-PB.

9.13. Referida peça 16 foi objeto de minuciosa análise por parte da Secex/PB (peça 35, p. 3-5), que se manifestou nos seguintes termos, em relação a cada uma das irregularidades apontadas nos respectivos ofícios de citação:

9. Em defesa (peça 16), alegaram, em síntese:

9.1. Alínea “a” – não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos – cabe exclusivamente ao gestor;

9.1.1. Análise – embora a conduta esteja na esfera de atuação do gestor dos recursos, que tem obrigação legal de comprovar a boa e regular aplicação dos recursos, no desenrolar de sua aplicação o terceiro se envolve com aquele, praticando condutas que afetam essa demonstração de regularidade, de modo que eventual condenação do gestor repercutirá na esfera de interesses dele, haja vista que será condenado a responder, em solidariedade com o gestor, pela restituição ao erário. De tal sorte que é prudente e oportuno dar a conhecer ao terceiro da existência da irregularidade, para que, querendo, possa produzir defesa, a fim de afastar responsabilização.

9.1.2. Ao se furtar a contribuir para demonstrar a regularidade do procedimento, expõem-se os defendentes a suportar os efeitos da decisão.

9.2. Alínea “b” – impossibilidade de verificação do nexo de causalidade entre a execução física e financeira – a empresa tinha à época existência física certa; quanto à execução financeira e os saques cabem ao gestor, que é quem tem obrigação de fiscalizar através de seu responsável técnico, autorizar e liberar;

9.2.1. Análise – quanto à existência física, os defendentes apenas alegaram, mas não provaram. A afirmação de que empresa e sócios tinham endereços e documentação “em dia” não afasta o fato de ela existir apenas em papel, sem estrutura para executar serviços. A listagem de obra também não se presta a afastar a condição da empresa, pois não se tem como estabelecer nexo entre o objeto indicado e a efetiva atuação da empresa.

9.2.2. Destaca-se ainda o fato de a citação da empresa ter acontecido por meio de edital, exatamente por não se encontrá-la, fisicamente, onde declara existir.

9.2.3. A falta do nexo causal por outro lado é confessado pelos defendentes, a partir da declaração de que a empresa, por intermédio do sócio João de Souza, forneceu documentação em troca de vantagem financeira. Embora os defendentes respondam pela empresa, colocaram-se como testemunhas indiretas, haja vista que reportariam fatos acontecidos com João de Souza e por ele mesmo contado aos defendentes.

9.2.4. Desse modo fica confirmada a inexistência de nexo de causalidade, assim como a atuação da empresa, apenas, para fornecer documentos.

9.3. Alínea “c” – contratação de empresa de fachada, criada para burlar a lei de licitações – detalhes já mencionados neste ofício;

9.3.1. Análise – como já visto acima, foi afastada a tentativa não provada de que a empresa teria existência física. A não execução do objeto por intermédio da DJ Construções Ltda. foi confessada pelos defendentes, representantes da empresa. Também confessam os defendentes que o

Sr. Robério participa da gestão de fato, embora não a componha de direito.

9.3.2. A irregularidade está, portanto, caracterizada.

9.4. Alínea “d” – boletins de medição ineficazes, haja vista que não observaram a regra contratual de formação – de total responsabilidade do gestor e engenheiro do município, se é que tinha;

9.4.1. Análise – os defendentes não negam o fato, apenas transferem a responsabilidade para o gestor e o engenheiro do município. A não execução da obra pela empresa é confessada pelos defendentes.

9.4.2. A irregularidade está, portanto, caracterizada.

9.5. Alínea “e” – execução dos serviços pela prefeitura e inexistência de capacidade operacional da empresa contratada – concordamos plenamente com o que diz neste item;

9.5.1. Análise – os defendentes confessam que a obra encontrada pela fiscalização da Funasa foi executada pela prefeitura e com recursos dela e que apenas participou no fornecimento de documentos.

9.5.2. A irregularidade está, portanto, caracterizada.

9.6. Alínea “f” – emissão de boletins de medição após os pagamentos – de responsabilidade exclusiva do gestor e do engenheiro do município, se é que tinha;

9.6.1. Análise – os defendentes não negam o fato; apenas transferem a responsabilidade para o gestor e o engenheiro do município.

9.6.2. A irregularidade está, portanto, caracterizada.

9.7. Alínea “g” – não emissão de boletins de medição para cada poço, prejudicando a liquidação da despesa – concordamos plenamente com o que diz este item;

9.7.1. Análise – os defendentes confessam a irregularidade de emissão de boletins de medição global em detrimento das medições individuais dos poços, prejudicando a liquidação da despesa e reforçando o indicativo de que quem executara a obra fora a prefeitura.

9.7.2. A irregularidade está, portanto, caracterizada.

9.8. Alínea “h” – desobediência a regras do edital e do contrato de salvaguarda dos interesses públicos – o que diz esse item é de total responsabilidade do gestor, do financeiro e da CPL, concordamos plenamente com a irresponsabilidade e/ou má-fé dos responsáveis;

9.8.1. Análise – a irregularidade foi praticada pela empresa de que os defendentes participam como sócios e pelo gestor responsável, haja vista que cabia a um apresentar os documentos e ao outro exigi-los. Os defendentes não contestam a irregularidade, acham até que é indício de má-fé e irresponsabilidade, mas atribuem a conduta aos agentes gestores do contrato.

9.8.2. Há indiretamente uma confissão da conduta irregular, mas entendemos defendentes que os agentes dela são os gestores do contrato.

9.8.3. A irregularidade está, portanto, caracterizada.

9.9. Alínea “i” – pagamento das duas últimas medições sem cobertura contratual, dada a expiração do prazo – de exclusiva responsabilidade do gestor e do engenheiro do município;

9.9.1. Análise – os defendentes não contestam a irregularidade; apenas transferem a conduta para o prefeito gestor e o engenheiro do município. Na resposta, está subentendida a confissão a respeito da ausência de termo aditivo ao contrato.

9.9.2. A irregularidade está, portanto, caracterizada.

9.10. Alínea “j” – pagamento pela prefeitura de serviços técnicos de responsabilidade pela execução da obra, despesa a cargo da empresa – concordamos plenamente com o que diz este item;

9.10.1. Análise – concordam os defendentes que ocorreu o pagamento pela prefeitura de profissional para executar serviços que cabiam à empresa, no caso a responsabilidade técnica pela execução da obra, e que é indício de execução dos serviços pela prefeitura.

9.10.2. A irregularidade está, portanto, caracterizada.

9.11. Alínea “k” – desobediência de cláusulas fixadas pela prefeitura no edital e no contrato – não é verdade o que diz esse item, motivos citados nas exposições finais;

9.11.1. Análise – a discordância dos defendentes é quanto à condição de empresa de fachada; esse assunto já foi tratado em item anterior e rejeitada defesa, tendo em vista que não trouxe elementos para mudar o fato. Quanto à composição societária, confessaram que o Sr. Robério Saraiva Granjeiro participava da gestão da empresa, mas não compunha o quadro de sócios porque era servidor público. Não demonstrou a existência de capacidade operacional da empresa.

9.11.2. A irregularidade está, portanto, caracterizada.

9.12. Alínea “l” – Robério figurou como sócio de uma empresa e como procurador de outras, indicando indevido relacionamento com o responsável – não conhecemos o prefeito do município, gestor à época, não fomos a Pedra Lavrada, portanto, não tínhamos nenhuma ligação com o mesmo.

9.12.1. Análise – alega que não conhecia o prefeito do município, que as tratativas com o Sr. José Costa e com o Sr. Fernando Araújo foram conduzidas pelo sócio João Freitas, sem o conhecimento dos defendentes. Não contestou a existência de procurações.

## Esclarecimentos finais

10. Sob esse título os defendentes explicam como teria acontecido o fato, segundo testemunho colhido do Sr. João Freitas de Souza.

10.1. Os envolvidos são o Sr. Fernando Araújo Filho, ex-prefeito de Soledade-PB, o prefeito gestor dos recursos do convênio, José Antônio Vasconcelos da Costa, e o Sr. João Freitas de Souza.

10.2. O Sr. José da Costa teria combinado com o Sr. Fernando Araújo, que detinha meios de executar os poços, para chamar um terceiro componente que forneceria a documentação para dar aparência de regularidade à despesa, no caso, o Sr. João de Souza.

10.3. Pelo fornecimento de documentos para a simulação de despesas o Sr. João de Souza receberia um percentual sobre a nota fiscal.

10.4. O Sr. Fernando Araújo não cumprira o acordo firmado com o Sr. João de Souza, deixando de pagar algumas percentagens.

10.5. Os defendentes não tinham conhecimento do fato.

10.6. Entendem que a irregularidade na gestão do recurso federal deve ser atribuída ao prefeito gestor do convênio, José da Costa, e ao ex-prefeito de Soledade-PB, Fernando Araújo.

11. Procuram também afastar a condição de empresa de fachada, haja vista que:

11.1. tinha endereço “certo”, documentação “legal e em dia”, sócios com endereços “certos”;

11.2. o Sr. Robério não era sócio legal porque era funcionário público;

11.3. a empresa era idônea, pois executou inúmeras obras, financiadas pelas três esferas de governo, todas no prazo e de acordo com projetos e planilhas, conforme listagem indicada..

9.14. Ou seja, ao fim e ao cabo os defendentes não lograram contestar a maior parte das irregularidades indicadas, imputando toda responsabilidade aos gestores municipais, mas reconhecendo, por outro lado, que **a obra foi realizada por preposto da Prefeitura e não pela empresa contratada (itens “e” e “j”), inclusive com o fornecimento de documentos para fazer parecer legal a despesa** custeada com recursos do convênio federal.

9.15. Nessa quadra, descabe cogitar de suposta contradição entre o arrazoado trazido em sede de alegações de defesa pelos sócios de fato Robério Saraiva Granjeiro e Fabiano Ribeiro dos Santos (peça 16) e os depoimentos em juízo feitos pelos sócios Robério Saraiva Granjeiro e João Freitas de Souza, pelo que se impõe destacar que, conforme referido depoimento em juízo firmado pelo acusado Robério Saraiva, o mesmo sustentou ser **procurador das firmas DJ e Prestacon** e aduziu ser “costume emprestar os nomes das construtoras para terceiros executarem obras em municípios; Que, ao outorgar procurações a essas pessoas, **fornecia notas fiscais e, em contrapartida, recebia os valores referentes aos tributos e um percentual a título de remuneração**” (peça 32, p. 54, do TC 012.118/2010-9 – processo de representação).

9.16. Naturalmente, nas alegações de defesa aportadas nestes autos (peça 16), os responsáveis buscam afastar sua responsabilidade nas fraudes, imputando toda responsabilidade ao Sr. Fernando Araújo Filho, ex-prefeito de Soledade/PB, e ao gestor municipal de Pedra Lavrada/PB, os quais formariam uma “dupla”. Argumentam que o então sócio da DJ Construções João Freitas de Souza teria acertado detalhes, “sem o conhecimento dos defendentes”, com o ex-prefeito de Soledade/PB para que a empresa fornecesse a documentação destinada a formalizar o processo de licitação, na condição de pagamento de percentual de propina face à emissão de cada nota fiscal por parte da DJ Construções. Como o pagamento não teria ocorrido conforme o combinado, o então sócio João Freitas de Souza teria ficado “revoltado” com a situação.

9.17. Tal imputação de responsabilidade a terceiros por parte dos defendentes não representa qualquer contradição apta a ensejar modificação do juízo de mérito sobre as fraudes perpetradas em conjunto pelas referidas empresas de fachada e os Municípios lesados, senão apenas corrobora a existência do esquema criminoso e reforça a responsabilidade do ex-gestor municipal de Pedra Lavrada/PB, ora recorrente.

9.18. Registre-se, por oportuno, que a empresa DJ Construções Ltda. e seus sócios de fato figuram como responsáveis em quatro outros processos de tomada de contas especial, nas quais se investigam desvio de recursos federais e fraude à licitação no âmbito de Convênios com a União nos Municípios de **Soledade**, Fagundes, Rio Tinto e Gurinhém, todos do Estado da Paraíba (TC 024.295/2014-0, TC 001.122/2014-2, TC 000.516/2015-5, e TC 023.701/2015-3), algumas dessas localidades indicadas pelos sócios da empresa como receptoras de obras “executadas” pela DJ Construções Ltda. (peça 16, p. 2).

9.19. A oitiva do ex-prefeito de Soledade/PB Fernando Araújo Filho, exigida pelo recorrente, resta desnecessária diante das evidências colimadas nestes autos, reforçadas pela citação e

manifestação do referido responsável em processo de natureza idêntica naquele Município de Soledade, (peça 2, p. 339-405 do TC 024.295/2014-0), no qual figura igualmente a DJ Construções Ltda. como empresa de fachada e revel no processo, com proposta de condenação já avalizada pelo MP/TCU (peça 51 do TC 024.295/2014-0).

9.20. Reforçando as conclusões do Acórdão combatido acerca das fraudes perpetradas pela Empresa DJ Construções Ltda., em conluio com prefeituras do interior paraibano, reproduz-se excerto do Relatório que precedeu ao Acórdão 474/2016-TCU-Plenário, nos autos do TC 001.122/2014-2, e no qual consignou-se que a referida pessoa jurídica participava de esquema criminoso criado para desviar recursos em diversos municípios do Estado da Paraíba, conforme apurado em investigações da Polícia Federal e do Ministério Público Federal (peça 72, p. 12 daquele TC):

41. Várias operações da Polícia Federal foram realizadas neste Estado nos últimos anos, como as operações Carta Marcada (objeto da Ação Civil Pública 1.24.000.000.316/2007-99-MPF) I-Licitação (Processo 2004.82.01.002068-0), Garparzinho e Ciranda, nas quais a investigação colheu evidências de que grupos de empresários estariam utilizando empresas de fachada, registradas em nome de "laranjas", para fraudar licitações, sonegar impostos e ocultar bens obtidos com o lucro dos crimes cometidos.

42. Conforme apurado nessas operações, o *modus operandi* do esquema é o seguinte: o prefeito corrupto compra uma licitação fictícia, normalmente na modalidade convite, formada por empresas de fachada, por um preço correspondente a uma fração ínfima do valor contratado; em seguida, realiza as obras por administração direta (recursos humanos e materiais da prefeitura) e/ou contrata, informalmente, por preço bem inferior, terceiros (geralmente, pessoas físicas ou pequenas empresas); ao final, pratica o alcance dos recursos públicos não utilizados.

9.21. Vale salientar, por derradeiro, que o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE 68.006-MG, manifestou o entendimento de que “indícios vários e coincidentes são prova”, ainda que, isoladamente, cada um deles não possua valor probatório. Esse entendimento vem sendo utilizado por esta Corte de Contas em diversas situações, a exemplo do Acórdão 3.145/2014, Acórdão 2.735/2010, Acórdão 2.126/2010, Acórdão 2.143/2007 e Acórdão 331/2002, todos do Plenário do TCU. No caso em apreço, as provas e evidências estão colimadas à saciedade, constituindo múltiplos indícios concatenados e harmônicos, afastando, portanto, quaisquer contradições entre os mesmos.

9.22. Fulminado, desse modo, qualquer prejuízo aos princípios da ampla defesa e do contraditório, alegadamente derivado da omissão na apreciação da referida peça 16 em sede recursal. Tal peça, além de já ter sido objeto de apreciação em sede instrutiva, não faz senão corroborar a robusta coletânea de provas e evidências acostadas aos autos, a evidenciar a gravidade das condutas do Sr. José Antônio Vasconcelos da Costa enquanto gestor do Município de Pedra Lavrada/PB a impor a rejeição do recurso de reconsideração interposto.

9.23. Diante disso, impõe-se a rejeição dos argumentos recursais.

#### CONCLUSÃO E PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

10. Das análises anteriores, conclui-se que o suposto equívoco invocado pelo recorrente na análise de mérito da Serur não interfere no juízo adotado pela Secretaria de Recursos sobre o recurso de reconsideração interposto à peça 71, motivo pelo qual propugna-se pela manutenção dos termos do parecer exarado à peça 91.”

6. Instado a se manifestar novamente, o **Parquet** especial ratificou a conclusão pelo não provimento, nos seguintes termos (peça 100):

“Examina-se recurso de reconsideração (peça 71) interposto pelo Sr. José Antônio Vasconcelos da Costa contra o Acórdão nº 2146/2014-Plenário (peça 39), retificado por erro material pelo Acórdão nº 2694/2014-Plenário (peça 51), mediante o qual esta Corte julgou irregulares suas contas, condenou-o, solidariamente com outros responsáveis, ao ressarcimento de valores aos cofres da Fundação Nacional de Saúde e sancionou-o com a multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443/92.

2. Retornam os autos ao MP/TCU após a análise pela Serur, a requerimento de Vossa Excelência (peça 96), de novos elementos trazidos pelo recorrente (peça 95), nos quais questiona a completude da instrução anterior acerca das razões recursais.

3. Da análise efetuada pela Serur (peça 97), constata-se que os argumentos apresentados na nova manifestação não são suficientes para alterar o entendimento exposto pela unidade técnica na

instrução antecedente (peça 91), em que se concluiu não haver sido elididas as ocorrências apontadas nos autos e que fundamentaram a condenação imposta pelo Tribunal, inexistindo, portanto, motivação para alterar a deliberação recorrida.

4. Desse modo, considerando adequada a análise da unidade técnica, este representante do Ministério Público ratifica concordar com a proposta de encaminhamento apresentada na instrução passada (peça 91), no sentido de que esta Corte conheça e negue provimento ao presente recurso de reconsideração, mantendo-se os exatos termos do Acórdão nº 2146/2014-Plenário com a retificação feita no Acórdão nº 2694/2014-Plenário.”

É o Relatório.