VOTO

Trata-se de tomada de contas especial instaurada em decorrência de irregularidades cometidas na aplicação dos recursos do Programa Nacional de Agricultura Familiar (Pronaf), transferidos ao município de Juru/PB por meio dos contratos de repasse 0105124-02 e 89047-36, que tinham como objeto, respectivamente: (i) construir dez poços tubulares, além de uma estação de inseminação artificial, uma cisterna comunitária e a recuperação de um açude comunitário; e (ii) implantar infraestrutura hídrica e serviços de apoio à agricultura familiar no município.

2. A Caixa Econômica Federal informou que as obras foram integralmente concluídas.

3. Os contratos de repasse foram executados mediante contratação das empresas "*fantasmas*" Grangeiro Construções Ltda. e Somar Construtora Ltda., que não possuíam existência fática.

4. A Secretaria de Controle Externo no Estado da Paraíba (Secex/PB) anotou que os recursos do Contrato de Repasse 0105124-02 foram utilizados para pagamento à Grangeiro Construções Ltda., na gestão do ex-prefeito Antônio Alves da Silva. Seu sucessor, Antônio Loudal Florentino Teixeira, utilizou o saldo remanescente do contrato de repasse, no valor de R$ 33.700,00, para assinar aditivo com a Somar Construtora Ltda., a quem foram destinados tais recursos. Os recursos relacionados ao Contrato de Repasse 89047-36 foram utilizados apenas por Antônio Alves da Silva.

5. Na Ação Civil Pública de Improbidade Administrativa 0009373-44.2005.4.05.8200, foi prolatada sentença condenatória, no que interessa a estes autos, de Grangeiro Construções Ltda., Robério Saraiva Grangeiro, Maria Maíza Alves e Maria de Fátima Alves. Segundo aquele juízo, a contratada Grangeiro Construções Ltda. objetivava apenas forjar as licitações públicas, sem possuir existência fática. Além disso, parte dos recursos pagos àquela empresa à conta do Contrato de Repasse 89047-36 foi, em sequência, por ela depositado (por meio de seu representante Moisés de Sousa Mendes) nas contas correntes de Maria de Fátima Alves (R$ 17.000,00) e de Maria Maíza Alves (R$ 8.220,00), filhas do ex-prefeito Antônio Alves da Silva.

6. Nestes autos, foram efetuadas as seguintes citações:

(i) Maria de Fátima Alves, solidariamente com o espólio de Antônio Alves da Silva, com Robério Saraiva Grangeiro (sócio-administrador da Grangeiro Construções Ltda.) e com Moisés de Sousa Mendes (responsável pelo depósito efetuado em sua conta), pelo desvio de recursos do CR 89047-36, caracterizado pelo recebimento de verbas sem que fizesse parte do contrato de execução das obras e sem qualquer contrapartida, no valor de R$ 17.000,00;

(ii) Maria Maíza Alves, solidariamente com o espólio de Antônio Alves da Silva, com Robério Saraiva Grangeiro (sócio da Grangeiro Construções Ltda.) e com Moisés de Sousa Mendes (responsável pelo depósito efetuado em sua conta), pelo desvio de recursos do CR 89047-36, caracterizado pelo recebimento de verbas sem que fizesse parte do contrato de execução das obras e sem qualquer contrapartida, no valor de R$ 8.220,00;

(iii) Moisés de Sousa Mendes, solidariamente pelos débitos referidos nos itens (i) e (ii) acima;

(iv) Robério Silva Grangeiro: (iv.1) solidariamente com o espólio de Antônio Alves da Silva, pelo recebimento de recursos federais transferidos ao município de Jaru/PB, à conta dos Contratos de Repasse 0105124-02 e 89047-36, pela Grangeiro Construções Ltda., sem execução das obras para a qual foi contratada, em face de sua inexistência fática, o que impede a verificação de nexo causal, no valor de R$ 131.033,59; (iv.2) solidariamente pelos débitos mencionados nos itens (i) e (ii) retro;

(v) espólio de Antônio Alves da Silva: pelos débitos referidos nos itens (i), (ii) e (iv) retro;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57895731.

(vi) Marcos Tadeu Silva (sócio de fato da Somar Construtora Ltda.), solidariamente com Antônio Loudal Florentino Teixeira, pelo recebimento de recursos federais transferidos ao município de Jaru/PB, à conta do Contrato de Repasse 0105124-02, pela Somar Construtora Ltda., sem execução das obras para a qual foi contratada, em face de sua inexistência fática, o que impede a verificação de nexo causal, no valor de R$ 33.700,00;

(vii) Antônio Loudal Florentino Teixeira, pelo débito referido no item (vi) supra.

7. Apenas Antônio Loudal Florentino Teixeira apresentou defesa e argumentou que: (i) somente geriu a parcela de R$ 33.700,00, da qual prestou contas; (ii) a prestação de contas das parcelas anteriores foi apresentada por seu antecessor, não lhe cabendo qualquer responsabilidade a respeito.

8. A Secex/PB manifestou-se pela: (i) desconsideração da personalidade jurídica das empresas Grangeiro Construções Ltda. e Somar Construtora Ltda., para responsabilizar, em seus lugares, Robério Saraiva Grangeiro e Marcos Tadeu Silva; (ii) irregularidade das contas de todas as pessoas físicas citadas; (iii) condenação ao recolhimento dos débitos, nos termos das citações; (iv) aplicação de multa àqueles que tiveram contas julgadas irregulares; (v) declaração de gravidade das infrações cometidas pelas pessoas físicas e sua inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992.

9. O Ministério Público junto ao TCU (MPTCU) divergiu parcialmente, por entender que: (i) somente devem ser julgadas as contas de Antônio Alves da Silva e de Antônio Loudal Florentino Teixeira, os quais efetivamente geriram os recursos públicos objeto desta TCE, sem prejuízo de responsabilização dos demais pelo dano apurado, nos termos do art. 16, § 2º, da Lei 8.443/1992; (ii) operou-se a prescrição da pretensão punitiva em relação a Robério Saraiva Grangeiro, Maria de Fátima Alves, Maria Maíza Alves e Moisés de Sousa Mendes; (iii) a inabilitação a que se refere o art. 60 da Lei 8.443/1992 só pode ser aplicada àqueles que efetivamente atuaram como gestores dos recursos.

10. Em conclusão, o MPTCU propôs: (i) a irregularidade das contas de Antônio Alves da Silva e de Antônio Loudal Florentino Teixeira; (ii) a imputação de débito, nos termos propostos pela Secex/PB; (iii) a aplicação de multa a Antônio Loudal Florentino Teixeira e à Marcos Tadeu Silva; e (iv) a aplicação da pena de inabilitação para exercício de cargo em comissão ou função de confiança para Antônio Loudal Florentino Teixeira.

11. Manifesto-me de acordo com o juízo de culpabilidade dos ex-prefeitos, responsáveis pela contratação e realização de pagamentos às empresas de fachada, bem assim pela quantificação do débito equivalente à integralidade dos pagamentos a elas efetuados. Em se tratando de empresas inexistentes, todo o resto torna-se irrelevante, uma vez que as obras, ainda que tenham sido executadas, não poderão ser associadas aos recursos transferidos. Inexiste o nexo causal entre os recursos recebidos pelas empresas de fachada e as obras apresentadas como concluídas. À toda evidência, as empresas contratadas foram utilizadas com o intuito de fraudar licitações e desviar recursos públicos, o que caracteriza o abuso de personalidade e o mau uso de suas finalidades, sendo justificada a desconsideração de suas personalidades jurídicas para alcançar seus sócios, como aventaram os pareceres.

12. As alegações de defesa apresentadas por Antônio Loudal Florentino Teixeira limitaram-se a afirmar que ele somente geriu a parcela de R$ 33.700,00, da qual já prestou contas, e que a prestação de contas das parcelas anteriores foi realizada por seu antecessor na prefeitura, não lhe cabendo qualquer responsabilidade acerca de sua utilização. Ele não se manifestou, no entanto, sobre o ponto central de sua citação, que mencionava a ausência de comprovação da boa e regular aplicação da parcela de R$ 33.700,00 por ele gerida, "*haja vista a contratação de empresa fantasma para sua execução, o que acarreta a ausência de nexo causal entre os mencionados recursos e os serviços executados*".

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57895731.

13. Divirjo, no entanto, da responsabilização de Maria de Fátima Alves, Maria Maíza Alves e Moisés de Sousa Mendes. A detecção de depósitos efetuados pelo último, representante da Grangeiro Construções Ltda., em contas de titularidade das primeiras, filhas do ex-prefeito Antônio Alves da Silva, não comprova, de forma inequívoca, que se trate dos recursos transferidos à conta do Pronaf, ainda que tais depósitos tenham ocorrido em datas bastante próximas daquelas em que a pessoa jurídica recebeu os pagamentos da prefeitura. O recebimento de tais depósitos pode, eventualmente, caracterizar tipo penal, sobretudo em face da inexistência de contraprestação de serviços, mas não cabe a esta Corte a persecução e o rastreamento de todo o fluxo financeiro ocorrido posteriormente ao pagamento efetuado ao credor. Para o exercício de sua competência, é suficiente ao TCU a constatação de que os recursos pagos à Grangeiro Construções Ltda. não aproveitaram aos fins estabelecidos.

14. Ademais, não se tem notícia de que Moisés de Sousa Mendes tivesse qualquer função de gerência ou fosse sócio, ainda que oculto, da Grangeiro Construções Ltda. Desta forma, se ele atuou na condição de mero empregado, não lhe pode ser atribuída tal responsabilidade.

15. Confiro aos valores em questão tratamento idêntico àqueles pagamentos efetuados em prol da empresa fantasma Grangeiro Construções Ltda., ou seja, devem ser levados à responsabilidade do sócio da pessoa jurídica e do ex-prefeito responsável pelos pagamentos.

16. Com as devidas vênias, dissinto das ponderações do Ministério Público no que se refere ao julgamento das contas de terceiros que não tenham atuado como "*gestores*" dos recursos públicos. Filio-me à corrente majoritária que defende o julgamento das contas de todos aqueles que derem causa à irregularidade da qual resulte dano ao erário. São nessa linha, entre outros, os Acórdãos 295/2016 – Plenário (Relator Ministro Bruno Dantas), 8650/2013 – 1ª Câmara (Relator Ministro Benjamin Zymler), 2545/2013 – Plenário (Relator Ministro José Múcio Monteiro) e 2248/2013 – Plenário (Relator Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti).

17. Divirjo do **parquet**, também, quanto à questão da inabilitação de pessoas estranhas ao serviço público para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, por considerá-la possível e até mesmo desejável, como medida preventiva. Associo-me, desta forma, à jurisprudência retratada, a título de exemplo, nos Acórdãos 491/2017 – Plenário (Relator Ministro Augusto Nardes) e 2905/2016 – Plenário (Relator Ministro Bruno Dantas).

18. Os fatos de responsabilidade de Antônio Alves da Silva não devem ser punidos, em face do seu falecimento e do caráter personalíssimo das penas.

19. No que se refere à existência da prescrição da pretensão punitiva, assiste razão ao MPTCU. Os atos atribuíveis à Robério Saraiva Grangeiro ocorreram no período compreendido entre 05/2/2001 e 29/8/2003. As primeiras citações realizadas pela Secex/PB se deram em setembro de 2014 (quando, então, já haviam se passado mais de dez anos dos fatos), com lastro em despacho do então diretor da unidade técnica que se referiu à subdelegação de competência que lhe havia sido concedida pelo titular da Secex/PB. Ocorre que eu não havia delegado, àquele titular, competência para a realização de citações. As citações são, portanto, nulas.

20. Uma nova proposta de citação de Robério Saraiva Grangeiro, em decorrência de alteração nos valores do chamamento inicial, foi submetida a meu gabinete em 31/08/2015 e veio a ser por mim autorizada em 12/11/2015. Naquela data, o prazo prescricional já havia transcorrido integralmente. No mesmo dia, autorizei também as citações de Antônio Loudal Florentino Teixeira e de Marcos Tadeu Silva, por fatos ocorridos em 13/2/2008. Somente em relação a esses dois últimos, portanto, não há que se falar em prescrição.

21. Especificamente no que se refere à responsabilidade de Marcos Tadeu Silva e de sua participação nos negócios realizados pela Somar Construtora Ltda., que, em meu entender, não se encontra suficientemente registrada no relatório, transcrevo excerto do voto condutor do Acórdão 2228/2013-Plenário (Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues), elucidativo sobre a questão:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57895731.

"*28. A participação do Sr. Marcos Tadeu Silva como sócio de fato da empresa Somar Construtora Ltda. está sobejamente demonstrada no Inquérito Policial 32/2004 (peça 9, pp. 1-58), sendo evidente que o mesmo se beneficiou de todo o esquema.*

29. Contrariamente ao que disse na defesa apresentada a esta Corte, o Sr. Marcos Tadeu Silva já foi interrogado pela Polícia Federal, inclusive confessando ser o responsável pela criação e administração de várias empresas fantasmas, entre elas a Somar Construtora Ltda., conforme se pode observar a partir da transcrição dos seguintes trechos do inquérito policial:

'MARCOS TADEU SILVA é o mentor intelectual e líder da organização criminosa. Tanto que foi o principal responsável pela criação e administração das 'empresas fantasmas' utilizadas para fraudar licitações e sonegar tributos denominadas (...) CONSTRUTORA SOMAR LTDA., (...), conforme confessou nos seus interrogatórios de fls. 913/922 e 931/932 e demostram inúmeras outras provas que serão oportunamente destacadas no decurso desta inicial.

Referidas 'empresas de fachada' tinham registradas como 'sócias' nos contratos que as instituíam interpostas pessoas ('laranjas'), cabendo de fato a MARCOS TADEU SILVA administrá-las graças a procurações forjadas/falsificadas que lhe conferiam tais poderes. Nessa linha, comecemos salientando que o relatório de inteligência policial de fls. 768-776 esclarece que nos endereços constantes nos correspondentes contratos sociais não foi encontrado nenhum dos supostos 'sócios'.'

30. Acerca da falsificação da documentação atinente à empresa Somar Construtora Ltda., o Delegado da Polícia Federal esclarece em seu relatório (peça 9, p. 14):

'De uma análise do contrato social da empresa em apreço [SOMAR CONSTRUTORA LTDA.] apresentada perante o Banco do Brasil para fins de abertura da conta-corrente em referência, em comparação com a cópia do referido documento depositada na Junta Comercial da Paraíba, vislumbrou este signatário que houve flagrante alteração deste documento, pois na via depositada na Junta Comercial o Sr. MARCOS TADEU SILVA não figura como sócio da empresa, mas sim JOSÉ ANCHIETA SANTOS e LUCILEIDE RAMOS DA SILVA. Ou seja, a via apresentada ao Banco do Brasil é falsa e demonstra quem de fato é o administrador da empresa referenciada (MARCOS TADEU SILVA) (...).'

31. Diante do exposto, observa-se que o Sr. Marcos Tadeu Silva contribuiu decisivamente para o dano ao ofertar/entregar toda a documentação das 'empresas fantasmas', mediante remuneração, aos prefeitos municipais e/ou a outrem, com o objetivo de usá-las para produzir dano ao erário.

32. Esse objetivo de lesar o erário foi alcançado na gestão do Convênio (...) *e em muitos outros dos quais participaram as empresas fantasmas do Sr. Marcos Silva em diversos municípios, não havendo dúvida no caso concreto, e no conjunto da obra, de qual fosse a intenção do Sr. Marcos Silva ao oferecer os seus serviços de 'empréstimo' de empresas fantasmas para gestores municipais usarem na comprovação de despesa pública, atividade para a qual cobrava um percentual sobre a despesa forjada.*"

22. Condeno-o, portanto, também nestes autos.

23. A jurisprudência predominante neste Tribunal é no sentido de que a desconsideração da personalidade jurídica enseja sua responsabilização, solidariamente com seus sócios. A responsabilidade da pessoa jurídica não é, portanto, afastada, mas mantida, de forma a que sejam ampliadas as possibilidades de ressarcimento ao erário. Vejo que nestes autos não foram efetuadas as citações da Grangeiro Construções Ltda. e da Somar Construtora Ltda., o que impede sua condenação. Considerando, todavia, que as referidas empresas, como sobejamente demonstrado pela Polícia Federal, são meramente "*de fachada*", desprovidas de patrimônio, deixo de promover, agora, suas citações, em observância aos princípios da eficiência e da razoável duração do processo.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57895731.

24. Por fim, assinalo a desnecessidade de se remeter cópia da deliberação que vier a ser proferida à Procuradoria da República no Estado da Paraíba, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992, uma vez que já houve o ajuizamento das ações cabíveis, que resultou na condenação dos réus.

Ante o exposto, voto por que seja adotado o acórdão que submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 16 de agosto de 2017.

JOSÉ MÚCIO MONTEIRO
Relator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 57895731.