

## VOTO

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo TCU (Acórdão 2.818/2012 – 1ª Câmara) a partir de representação formulada pelo Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (TCE/PB).

Waldemar Marinho Filho, ex-prefeito do Município de Várzea/PB, foi citado em razão da seguinte irregularidade (peça 44):

*fraude à licitação e contratação de empresa fantasma, inexistente de fato e sem condições de operacionalidade, com o claro intuito de desviar recursos públicos, obstando o estabelecimento do nexo de causalidade entre as verbas federais transferidas pelo Convênio 153/2003 (Siafi 501320) e as despesas efetuadas, sendo sua conduta determinante para a ocorrência da totalidade do dano ao Erário.*

JoséIVALDO de Moraes foi chamado aos autos para se defender quanto ao (peça 46):

*recebimento do cheque 850001, endossado pelo suposto sócio da América Ltda e depositado (conforme registrado no verso do cheque) na conta 11.165-1, na agência 1127-4 (Santa Luzia), da titularidade do indigitado acima (peça 15, p. 3-4), que era o técnico responsável pela execução da obra, conforme ART (peça 11, p. 9), contratado pela própria prefeitura, contribuindo com a fraude à licitação, com o claro intuito de desviar recursos públicos, obstando o estabelecimento do nexo de causalidade entre as verbas federais transferidas pelo Convênio 153/2003 (Siafi 501320) e as despesas realizadas, sendo sua conduta determinante para a ocorrência do dano ao Erário.*

Além desses responsáveis, foram citados a empresa América Construções e Serviços Ltda., tida como empresa de fachada, seus sócios de direito, Elias da Mota Lopes e Adriana Carvalho, e o sócio de fato, Marcos Tadeu Silva.

A esses últimos foi imputada a irregularidade (peças 48 e 65):

*fraude à licitação, com o claro intuito de desviar recursos públicos, obstando o estabelecimento do nexo de causalidade entre as verbas federais transferidas pelo Convênio 153/2003 (Siafi 501320) e as despesas realizadas, sendo sua conduta determinante para a ocorrência da totalidade do dano ao Erário, visto que a empresa era “de fachada”, inexistente de fato e sem condições de operacionalidade, podendo ser declarada a inidoneidade da empresa para participar de licitação na Administração Pública Federal, com fulcro no art. 46 da Lei nº 8.443/1992.*

Devidamente citados, apenas Waldemar Marinho Filho e JoséIVALDO de Moraes apresentaram alegações de defesa. Os demais permaneceram silentes, devendo ser considerados revéis, com base no artigo 12, §3º, da Lei 8.443/1992.

A unidade técnica e o MPTCU, em pareceres uniformes, propõem julgar irregulares as contas de Waldemar Marinho Filho, condenando-o, em solidariedade, com os demais responsáveis ao pagamento do débito apurado e de multas individuais, sem prejuízo de inabilitar o ex-prefeito e JoséIVALDO de Moraes para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal.

Acolho, no essencial, as conclusões dos pareceres precedentes, incorporando-as às minhas razões de decidir, sem prejuízo dos ajustes pontuais que serão destacados.

Cuida-se de esquema criminoso descortinado no estado da Paraíba, já conhecido no âmbito desta Corte de Contas.

Marcos Tadeu Silva constituía empresas fantasmas, com o uso de “laranjas”, as quais eram gerenciadas por meio de procurações, que lhes conferiam amplos poderes. O responsável fornecia a

documentação das empresas (contrato social, certidões, notas fiscais, etc.) a um agente público (em geral o prefeito) em troca de uma porcentagem do valor nominal do contrato que seria celebrado.

O agente público simulava um certame licitatório para dar aparência de legalidade à despesa pública. Era contratada uma dessas empresas, sem estrutura para a execução das obras, com a finalidade precípua de desviar os recursos. Em alguns casos, o objeto sequer era realizado. Em outros, era executado em quantidade menor e com qualidade inferior. Mas, nestes casos, o executor era um terceiro contratado pelo Município.

Assim, mesmo nos casos em que alguma parcela do objeto era executada, não era possível estabelecer o liame entre os recursos federais repassados mediante o convênio e as despesas realizadas, porquanto, ressalte-se, a empresa contratada era apenas de fachada, desprovida de capacidade para realizar os serviços.

No interrogatório que compõe o Inquérito Policial 32/2004, Marcos Tadeu Silva confessou o esquema delituoso envolvendo a empresa América Construções e Serviços Ltda. (peça 70, p. 10-12):

*[...] QUE o interrogado era responsável pela administração da empresa CONSTRUTORA IPANEMA LTDA.; QUE o interrogado afirma conhecer apenas o sócio JOSE ALEX DA SILVA, o qual o auxiliava na administração da empresa tão-somente assinando documentos quando necessário;*

*[...] QUE a CONSTRUTORA IPANEMA LTDA. foi constituída com a finalidade de participar de licitações destacando que recebia de 5 a 10% do valor total contratado com o Governo;*

*[...] QUE o interrogado é o responsável pela administração da empresa AMÉRICA CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS LTDA., ressaltando que conhece tão-somente o sócio ELIAS DA MOTA LOPES; QUE o interrogado afirma que ELIAS DA MOTA LOPES não tinha conhecimento de que era sócio da empresa; QUE o interrogado acrescenta que conseguiu cópias do documento de ELIAS DA MOTA LOPES através de JOSE ALEX DA SILVA;*

*[...] QUE a empresa AMÉRICA CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS LTDA. foi constituída com a finalidade de participar de licitações destacando que recebia de 5 a 10% do valor total contratado com o Governo; QUE o dinheiro que aportava na conta corrente da empresa proveniente do Governo era sacado ou transferido para o verdadeiro executor da obra, sempre mediante pagamento da comissão a que o interrogado fazia jus. (original sem grifos).*

A empresa América Construções e Serviços Ltda. e seus sócios já foram condenados em outros processos no âmbito desta Corte, em razão do envolvimento em esquemas fraudulentos ocorridos em municípios do estado da Paraíba. Nesse sentido, vale transcrever excerto do voto condutor do Acórdão 1243/2016 – Plenário (TC 027.716/2014-7), de lavra do eminente Ministro Bruno Dantas:

**9. Conforme consignado no Acórdão 4.703/2014-TCU-Primeira Câmara, não restam dúvidas de que as contratadas eram empresas fictícias, criadas com o intuito de burlar procedimentos licitatórios e obter vantagens indevidas. A Construtora Mavil Ltda., a América Construções e Serviços Ltda. e o sócio de fato das duas empresas, Marcos Tadeu Silva, figuram, inclusive, em outras tomadas de contas no âmbito deste Tribunal, a exemplo dos TCs 022.755/2009-7, 030.895/2013-8, 001.805/2015-0, 032.492/2014-60, 017.489/2012-1 e 000.957/2014-3. As quatro primeiras já foram apreciadas, sendo que, em todas, esta Corte decidiu por julgar irregulares as contas dos responsáveis envolvidos, condenando-os ao pagamento de débitos e aplicando-lhes multas. Destaco, ainda, que, por meio dos Acórdãos 2.696/2011, 758/2015 e 179/2016, o Plenário deliberou pela declaração de inidoneidade da empresa América Construções e Serviços Ltda. para participar de licitações na Administração Pública Federal. (original sem grifos).**

Por esclarecedor, vale reproduzir, ainda, excerto da denúncia oferecida pelo Ministério Público Federal em decorrência do aludido inquérito (peça 71):

04. Com o regular andamento das investigações, reuniu-se farto acervo probatório que demonstra **que MARCOS TADEU SILVA liderou pelo menos desde 2003 até 2008 uma complexa organização criminosa** cujo modus operandi pode ser resumido assim: i) criava “empresas fantasmas” mediante interpostas pessoas (“laranjas”); ii) valia-se delas para concorrer em licitações, sendo-lhe destinada de 5% (cinco por cento) a 10% (dez por cento) do valor do contrato a título de “comissão” independente de vencerem ou não tais certames; iii) quando as mesmas “empresas fantasmas” apresentavam dívidas que as impediam de participarem de concursos licitatórios, constituía de imediato outras para substituí-las. (p. 4)

[...] 12. Assim, a quadrilha ou bando comandada por MARCOS TADEU SILVA: Etapa 1: constituía “empresas fantasmas” por intermédio de interpostas pessoas (“laranjas”), inclusive forjando/falsificando toda a documentação necessária para tanto, valendo-se muitas vezes de procedimentos cartorários ilegais através dos quais eram reconhecidas firmas, autenticados e confeccionados documentos; Etapa 2: ingressava com as mesmas “empresas de fachada” em licitações públicas, quando também forjava/falsificava eventual documentação complementar exigida para essa finalidade, sendo em muitas oportunidades preciso utilizar procedimentos cartorários ilícitos com o intuito de reconhecer firmas, autenticar e confeccionar documentos; Etapa 3: administrava as mencionadas “empresas fantasmas” respaldada em procurações forjadas/falsificadas nas quais os “sócios laranjas” conferiam a integrantes da organização criminosa os poderes necessários para tal encargo; Etapa 4: fazia a intermediação entre as prefeituras e as “empresas de fachada” em exame, a fim de que estas últimas ganhassem as licitações. (p. 6)

[...] 14. Lado outro, como vimos, a quadrilha ou bando liderada por MARCOS TADEU SILVA falsificou documentos públicos e particulares - contratos sociais, comprovantes de residência dos “sócios”, etc., inclusive quando preciso valendo-se de indivíduo que, no exercício de função pública em cartório, materializava falso reconhecimento de firma e de certidão, conferindo aspecto de legalidade a documentos inidôneos. E em seguida constituía “empresas fantasmas” usando esses documentos falsos e aqueles referidos no parágrafo anterior (falsificados ideologicamente), quando também registrava as informações inverídicas relativas as mesmas “empresas de fachada” no Cadastro de Pessoas Jurídicas. (p. 7)

[...] 19. 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 ÁGUA DOURADA ENGENHARIA LTDA., CONSTRUTORA ESPLANADA LTDA., CONSTRUTORA CONCRETO LTDA., CONSTRUTORA SOMAR LTDA., CONSTRUTORA IPANEMA LTDA., **AMÉRICA CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS LTDA.**, CONSTRUTORA MAVIL LTDA., CONSTRUTORA PLANALTO LTDA., CAMPINA REPRESENTAÇÃO E COMÉRCIO LTDA., ULTRA-MAX SERVIÇOS LTDA. e CAMPINA MATERIAL DE CONSTRUÇÃO LTDA., conforme confessou nos seus interrogatórios de fls. 913/922 e 931/932<sup>7</sup> e demonstram inúmeras outras provas que serão oportunamente destacadas no decurso desta inicial; (p. 9)

20. 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, começamos 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”**; e (p. 10). (original sem grifos).

Não havendo dúvidas de que a América Construções e Serviços Ltda. era uma empresa apenas de fachada, não é possível estabelecer o nexo entre os recursos federais repassados no âmbito do Convênio 153/2003 e as despesas realizadas, ainda que tenha sido encontrada alguma parcela do objeto. Mais do que isso, há elementos robustos que indicam ter havido desvio de recursos públicos federais por meio de esquema criminoso.

Nesse contexto, não é possível aceitar que o ex-prefeito, Waldemar Marinho Filho, desconhecesse o esquema. Foram simulados diversos atos administrativos, desde o procedimento licitatório até a suposta execução das obras. Como bem observado pela unidade instrutiva:

*22.6. O responsável autorizou, adjudicou e homologou o certame; firmou contrato com a empresa inexistente; firmou medições/planilhas da América Ltda também assinadas pelo Sr. Ivaldo; contratou profissional para fazer o mesmo objeto contemplado no contrato com a América Ltda; contratou profissional para fiscalizar a execução; juntou ficha técnica de poço em nome da América Ltda., mas assinada pelo profissional contratado pela prefeitura para execução; firmou termo aditivo com a América Ltda após a extinção do contrato; elaborou medição para duas alterações no objeto: mudança de eletrobomba para cata-vento e aumento do comprimento da adução; mas a que afirma ser a válida não foi executada, mas foi paga; apresentou ficha técnica de poço adulterada, para enganar o controle; apresenta como prestação de contas despesas de empresa fantasma, mas contrata outro executor do serviço e ainda junta documentos de um assinado pelo outro; efetuou pagamentos à América Ltda, mesmo sabendo que ela não executou os serviços, pois não tem existência física, apenas jurídica.*

Conquanto o responsável tenha argumentado não ter praticado ato de improbidade administrativa, este processo não apura a prática de atos dessa natureza, ainda que, possivelmente, tenham ocorrido. Trata-se de tomada de contas especial, cujos rito e objetivos próprios são estabelecidos na Lei 8.443/1992 e na Instrução Normativa/TCU 71/2012.

O responsável também não conseguiu afastar os diversos indícios de fraude na licitação e na execução do contrato, devidamente retratados pela unidade instrutiva.

José Ivaldo de Moraes foi contratado pela Prefeitura como responsável pela execução da obra e recebeu cheque no valor de R\$ 74.500,00, endossado pela empresa América, a qual foi contratada para a execução do objeto do convênio. Esses fatos não foram contestados na defesa.

Esse responsável não apresentou explicação convincente para o ocorrido, participou de forma relevante na fraude, assinando planilhas orçamentárias de medição dos serviços como se tivessem sido realizados pela empresa, e foi o real beneficiário de parte dos recursos. Deve, assim, ser responsabilizado pelo dano ao erário.

Quanto aos sócios de direito da empresa América Construções e Serviços Ltda., Adriana Carvalho de Lucena e Elias da Mota Lopes, embora não tenham apresentado defesa, julgo oportuno excluí-los da presente relação processual diante dos indícios de que são apenas “laranjas”, **sem conhecimento dos fatos em questão**.

Encaminhamento similar foi adotado por ocasião do Acórdão 179/2016 – Plenário, com a diferença de que, naqueles autos, os referidos sócios nem foram citados, como revela o seguinte excerto do voto condutor da deliberação:

*12. A citação se restringiu à Marcos Tadeu Silva, à empresa contratada e à José Pereira Freitas da Silva, ex-Prefeito de Maturéia – PB. Não foi promovida a citação de Elias da Mota Lopes e Adriana Carvalho Lucena, sócios de direito da empresa contratada, pois os elementos dos autos, em especial o conjunto probatório colhido na operação especial da Polícia Federal, apontavam não terem eles participação nas irregularidades ora apuradas.*

Julgo, portanto, irregulares as contas de Waldemar Marinho Filho, de José Ivaldo de Moraes, de Marcos Tadeu Silva e da empresa América Construções e Serviços Ltda., condenando-os, em solidariedade, ao pagamento dos seguintes débitos:

Responsáveis:	Valor original	Data da ocorrência	Valor atualizado (5/4/2018)
Waldemar Marinho Filho, <b>José Ivaldo de Moraes</b> , Marcos Tadeu Silva e a empresa América Construções e Serviços Ltda.	74.500,00	17/2/2006	R\$ 144.515,10
Waldemar Marinho Filho, Marcos Tadeu Silva e a empresa América Construções e Serviços Ltda.	R\$ 74.500,00	17/3/2006	R\$ 143.926,55
	R\$ 3.407,28	30/3/2006	R\$ 6.582,52

Esses responsáveis também devem ser sancionados com multas individuais, com base no artigo 57, da Lei 8.443/1992.

Diante da gravidade dos fatos apurados, acolho a proposta uniforme da unidade técnica e do MPTCU no sentido de inabilitar Waldemar Marinho Filho e José Ivaldo de Moraes para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, pelo período que fixo em cinco anos, com base no artigo 60, da Lei 8.443/1992, sanção que também deve ser aplicada a Marcos Tadeu Silva, personagem central no esquema criminoso.

Além disso, caracterizada a fraude ao procedimento licitatório que culminou na contratação da empresa América Construções e Serviços Ltda., sociedade apenas de fachada, esta deve ser declarada inidônea para participar de licitação na Administração Pública Federal, por cinco anos, com fulcro no artigo 46, da Lei 8.443/1992.

Vale destacar que não há óbices para a aplicação de novas sanções de inabilitação e de declaração de inidoneidade a responsáveis que já receberam essas reprimendas em outros processos do TCU, em decorrência de fatos diversos. Deve-se atentar, apenas, para a sistemática de execução das sanções definida pelos Acórdãos 348/2016 e 714/2016, ambos do Plenário.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à deliberação deste colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 16 de maio de 2018.

WALTON ALENCAR RODRIGUES  
Relator