

**Processo:** TC 019.356/2010-2  
**Natureza:** Tomada de Contas Especial  
**Entidade:** Prefeitura Municipal de Barra de Santa Rosa - PB  
**Responsável:** Alberto Nepomuceno e F. B. Construções Ltda. (04.182.060/0001-23)  
**Interessado:** Ministério da Integração Nacional

Trata-se de tomada de contas especial (TCE) instaurada pela Coordenação de Contabilidade do Ministério da Integração Nacional, em razão do descumprimento do convênio 1988/2001 (Siafi 446773) firmado com a Prefeitura Municipal de Barra de Santa Rosa/PB, cujo objeto era a reconstrução de 20 residências populares e cuja vigência estendeu-se de 31/12/2001 a 26/11/2002 (peça 1).

2. Foram orçados para a consecução do objeto conveniado R\$ 130.000,00, dos quais R\$ 10.000,00 eram de contrapartida municipal e R\$ 120.000,00 sob responsabilidade do concedente, que os transferiu ao município pela ordem bancária 2002OB000835, de 2/4/2002 (peça 1, pág. 27).

3. No dia 2/3/2003, o Ministério da Integração Nacional solicitou ao gestor, pelo ofício 879/2002 (peça 1, págs. 32-35), a prestação de contas, que somente foi encaminhada no dia 1º/12/2003, mediante o ofício 48/2003 (peça 1, págs. 43-58, e 2, págs. 59-73).

4. Com os recursos federais, foram realizados estes pagamentos à F B Construções Ltda. com recursos federais (peça 1, págs. 47-54, e peça 9):

<b>Beneficiário</b>	<b>Valor</b>	<b>Cheque</b>	<b>Data</b>
F. B. Construções Ltda.	40.000,00	850001	10/4/2002
F. B. Construções Ltda.	20.000,00	850002	15/5/2002
F. B. Construções Ltda.	30.000,00	850003	10/6/2002
F. B. Construções Ltda.	15.000,00	850004	2/7/2002
F. B. Construções Ltda.	15.000,00	850005	29/7/2002
<b>Total em R\$</b>	<b>120.000,00</b>		

5. À pedido do Ministério da Integração Nacional, a Caixa Econômica Federal (CEF) vistoriou as obras em janeiro e abril de 2004 – quase dois anos após o último pagamento feito com recursos federais (v. pág. 54, peça 1) – e expediu o relatório de avaliação final de peça 2 (págs. 24-28), no qual traz estas considerações:

4. Observações sobre o percentual de obras executada

4.1 – Casas construídas sem observação ao projeto técnico. Mesmo seguindo outro projeto, ainda existe casa diferente;

- 4.2 – Memorial Descritivo e especificações técnicas não observados;
- 4.3 – Memória de cálculo e quantitativos da planilha orçamentária não observados;
- 4.5 – A luz da planilha orçamentária e das casas vistoriadas constatamos:
- > Serviços Preliminares – Não existir placa da obra (por casa, conforme orçamento, ou uma placa geral);
  - > Fundação – Na casa 17 – Lourival Nunes de Oliveira, ainda sem revestimento, inexistente radier;
  - > Elevação – Não colocado o elemento vazado;  
Ainda pela casa 17, constata-se que não houve cinta de amarração;
  - > Revestimento – Falta reboco de algumas casas;  
Não colocada cerâmica nas paredes e piso do WC e a barra lisa na pia e tanque;
  - > Esquadrias – Não colocadas portas nos quartos das casas da 1ª vistoria;
  - > Instalação Hidráulica – Não colocada coluna de ventilação, cx de passagem e conjunto fossa séptica/sumidouro das casas da cidade. Estas foram interligadas à rede de esgoto existente;
  - > Pintura – Muitas casas não receberam pintura a óleo nas portas. Há outras onde a pintura foi feita apenas externamente;
  - > Diversos – As casas vistoriadas na 1ª vistoria técnica não possuem a calçada de contorno. Apenas um calçadão na fachada;  
Em muitos dos casos, não foi demolida a casa de taipa, permanecendo o beneficiário com as duas casas.

**OBSERVAÇÕES:** As casas vistoriadas na 2ª visita técnica ainda estão em fase de construção e acabamento.

**5. Informações sobre a compatibilidade do executado com o objetivo do Convênio:**

5.1 A localização das obras não confere com o PT, ou com alteração aprovada pelo MI/SDC;

5.2 Não obedeceu o projeto original;

5.3 Não houve fiel cumprimento do memorial descritivo e especificação técnica. Primeiro, porque o projeto não foi atendido. Segundo, porque alguns itens de serviços da planilha foram suprimidos e/ou modificados – exemplo: quartos sem porta, instalações sanitárias c/ligação à rede de esgoto;

5.4 e 5.5 - A relação de beneficiários foi modificada;

5.6. O objeto pretendido não foi atingido;

5.7 Quanto à funcionalidade das obras, o objeto não foi atingido, por não ter sido executado conforme projeto e especificação, não dando condições de habitabilidade.

(...)

Percentual executado 0,00%      Valor em R\$ 0,00

As metas não podem ser consideradas como atingidas.

O benefício social esperado não foi alcançado.

6. Essa conclusão da CEF conduziu o Ministério da Integração Nacional a instaurar a TCE pelo valor integral dos recursos transferidos no seio do mencionado convênio, com abatimento do valor (R\$ 942,11, peça 2, pág. 15) devolvido pela Prefeitura a título de contrapartida não aplicada.

7. Visto que a CEF não indicou, no relatório de avaliação final das obras (24-28, peça 2), a quantidade e o custo individual de cada serviço não executado até a vistoria realizada em 2/4/2004, foi realizada diligência, solicitando tal informação.

8. Em resposta, a CEF alegou (peça 7) ser impossível elaborar levantamento e análise dos serviços realizados, seja por falta dos processos de concessão, de acompanhamento da obra e de fiscalização dela pelo município, seja por ela não está obrigada contratualmente ou seja por que ela já se manifestou conclusivamente sobre a execução das obras no relatório de avaliação final.

9. Também foi realizada diligência ao município, para que encaminhasse cópia da nota fiscal 00188, emitida pela empresa F. B. Construções Ltda., do(s) correspondente(s) recibo(s) e das cópias de cheques (850001, 850002, 850003, 850004 e 850005).

10. A prefeitura encaminhou a nota fiscal e recibos de peça 4.

#### **Não Atingimento do Objetivo do Convênio**

11. Em que pese a CEF não ter atendido a diligência, nós compreendemos que a ausência de radier e de cinta de amarração é suficiente, por si só, para rejeição integral dos serviços executados, à luz da norma e do próprio termo do convênio, pois tal falha compromete a estrutura física das residências e ainda põe em risco a integridade física dos respectivos moradores.

12. No tocante à correta execução de convênio, o art. 22 da IN/STN 1, de 15/1/1997, diz que “o convênio deverá ser executado fielmente pelas partes, de acordo com as cláusulas pactuadas e a legislação pertinente, respondendo cada uma pelas consequências de sua inexecução total ou parcial.”

13. A cláusula primeira do convênio 1988/2001 (peça 1), por seu turno, estabelecia como objeto “a reconstrução de casas, **de acordo com o Plano de Trabalho devidamente aprovado e rubricado, que passa a fazer parte integrante deste Termo de Convênio.**” (grifamos). O convênio fundamentou-se, dentre outras normas, na IN/STN 1/97 e na Lei 8.666, de 21/6/1993, que, em seu art. 76, autoriza a Administração pública a rejeitar obras e serviços executados em desacordo com o contratado.

14. O contrato (peça 2, pág. 10), por sua vez, previa que os serviços deveriam satisfazer as exigências de ordem técnica, cabendo à Prefeitura Municipal o direito de não receber no todo ou em parte os serviços considerados tecnicamente imperfeitos, hipótese em que a contratada se obriga a refazê-los sem ônus para a contratante.

15. Desse modo, além de permitido pela legislação e pelo contrato, uma vez não observadas as especificações técnicas na execução das referidas casas, o Ministério da Integração Nacional pode, assim como o fez, rejeitar as obras em sua integralidade, mormente porque, neste particular, a ausência de radier e de cinta de amarração certamente comprometerão a estrutura física das residências e porão em risco a vida dos moradores.

16. Nessa linha, vejamos excertos do Relatório e do Voto que embasaram o Acórdão 426/2010 – 1ª Câmara:

#### **Relatório do Ministro Relator**

(...)

16. Note-se que o órgão concedente, ao impugnar o valor total das despesas realizadas, apontou a alteração unilateral, pela Prefeitura Municipal de Milton Brandão-PI, das especificações técnicas dos módulos sanitários domiciliares construídos, o que resultou, entre outras irregularidades, na contaminação do lençol freático da região, em razão da não execução do fundo em concreto nos referidos módulos.

17. Há de se ressaltar, ainda, que não se pode alegar, no caso em análise, a execução parcial do objeto do convênio em questão, porquanto os elementos constantes dos autos apontam que os módulos sanitários construídos não obedeceram às especificações técnicas constantes do plano de trabalho, o que resulta, em última análise, em não atendimento às finalidades do ajuste, notadamente quando se observa que os módulos construídos pela municipalidade, em função da contaminação do lençol freático, em nada contribuíram para a redução da disseminação de doenças entero-parasitárias em sua população.

17.1. Nesse sentido, o débito a ser imputado ao responsável corresponde à totalidade dos recursos repassados pela Fundação Nacional de Saúde - FUNASA à Prefeitura Municipal de Milton Brandão-PI, por força do convênio n.º 296/01.

(...)

#### **Voto do Ministro Relator**

As finalidades do ajuste não foram atendidas pelas obras que o responsável alega ter executado com recursos do convênio. Fiscalização in loco da Funasa atestou que os módulos sanitários construídos não obedecem às especificações técnicas do plano de trabalho. Dentre as diversas falhas apontadas, destaca-se a não execução de módulos fundos em concreto na fossa, ocasionando contaminação do lençol freático, o que não permite redução da disseminação de doenças entero-parasitárias entre a população do município.

17. Ainda nessa linha, trazemos as seguintes decisões:

#### ACORDÃO 426/2010 – 1ª CÂMARA

##### VOTO DO MINISTRO RELATOR

As finalidades do ajuste não foram atendidas pelas obras que o responsável alega ter executado com recursos do convênio. Fiscalização in loco da Funasa atestou que os módulos sanitários construídos não obedecem às especificações técnicas do plano de trabalho. Dentre as diversas falhas apontadas, destaca-se a não execução de módulos fundos em concreto na fossa, ocasionando contaminação do lençol freático, o que não permite redução da disseminação de doenças entero-parasitárias entre a população do município.

#### ACORDÃO 4.539/2010 - PRIMEIRA CÂMARA

##### RELATÓRIO DO ACÓRDÃO

Restou, pois, patente o descaso com que foi executado o presente convênio, tanto pelo Prefeito quanto pela empresa contratada para a realização das obras pactuadas, a qual, não obstante ter recebido a integralidade dos recursos repassados para este mister, deixou de realizar a maioria dos serviços previstos. Não houve preocupação alguma de gerir as verbas federais recebidas de forma eficiente e correta, o que ostenta gravidade, sobretudo considerando a essencialidade das obras, as quais visavam a garantir um mínimo de qualidade de vida e de dignidade à carente população a ser beneficiada.

Diante das irregularidades apuradas, conclui-se que os objetivos colimados pelo ajuste em vértice não foram atingidos, principalmente tendo em vista a precariedade e a falta de utilidade da parcela das obras construídas, como mostra claramente o relato da Polícia Federal, sobretudo considerando a não execução de vários itens essenciais, tais como: fossas, sumidouros, vaso sanitário, caixa de descarga, chuveiro, ligações à rede de distribuição de água. As fossas e os

sumidouros, por exemplo, nos quais são tratados preliminarmente os efluentes dos esgotos sanitários, são indispensáveis para a redução de doenças e da mortalidade infantil, bem como para a preservação do meio ambiente.

Dessa forma, cumpre imputar, aos responsáveis solidários, o montante total repassado, conforme já decidido por este Tribunal em inúmeras oportunidades (...)

(...)

#### VOTO DO MINISTRO RELATOR

Os recursos foram repassados, o objeto do convênio não foi realizado e o benefício social não foi alcançado. E quando as aplicações não logram a execução do objeto previsto, como no caso concreto, há dano ao Erário.

Por isso estou de pleno acordo com o MP/TCU, consoante vasta jurisprudência colacionada pelo parecer reproduzido no relatório que antecede este voto.

#### ACÓRDÃO 3.267/2008 - SEGUNDA CÂMARA

##### SUMÁRIO

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. NÃO CUMPRIMENTO DOS OBJETIVOS AVENÇADOS DECORRENTE DA GESTÃO INADEQUADA DO CONVÊNIO. DANO AO ERÁRIO. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA.

Julgam-se irregulares as contas, com condenação em débito e aplicação de multa à responsável, uma vez constatado o dano ao erário decorrente do não cumprimento dos objetivos avançados em razão da gestão inadequada do convênio.

#### ACÓRDÃO 3.881/2008 - SEGUNDA CÂMARA

##### SUMÁRIO

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. DISPÊNDIO DA TOTALIDADE DOS RECURSOS REPASSADOS. EXECUÇÃO PARCIAL DO OBJETO. PAGAMENTO POR SERVIÇOS NÃO PRESTADOS. IMPRESTABILIDADE TOTAL DA FRAÇÃO EXECUTADA. FRUSTRAÇÃO COMPLETA DOS OBJETIVOS DO CONVÊNIO. RESPONSABILIZAÇÃO PELA TOTALIDADE DOS RECURSOS REPASSADOS. IRREGULARIDADE.

1 - Os responsáveis devem responder pela totalidade dos recursos repassados quando a fração executada do objeto for absolutamente imprestável e houver completa frustração dos objetivos do convênio.

#### ACÓRDÃO 3.406/2007 - PRIMEIRA CÂMARA

##### SUMÁRIO

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. SERVIÇOS PARCIALMENTE EXECUTADOS. NÃO CUMPRIMENTO DO OBJETIVO DO CONVÊNIO. DANO AO ERÁRIO DECORRENTE DE ATO DE GESTÃO ILEGÍTIMO E ANTIECONÔMICO. REVELIA. CONDENAÇÃO EM DÉBITO E MULTA. SOLIDARIEDADE DA EMPRESA CONTRATADA.

Julgam-se irregulares as contas e em débito os responsáveis, com aplicação de multa, em face de ato de gestão ilegítimo e/ou antieconômico que resulte no não atingimento do objetivo precípuo do convênio.

18. A propósito, o Município apontou como justificativas (pág. 5, peça 1) para a celebração do convênio o fato de a população beneficiária “residir em sub-habitações, casas de taipa, o que proporcionam insalubridade e risco de vida para a família.”

19. Assim, como as casas foram construídas sem radier e cinta de amarração, obviamente que a situação, de risco de morte, fundamentadora da realização do convênio permanece inalterada, e, conseqüentemente, a finalidade visada com a celebração do referido ajuste não foi alcançada, circunstância que demanda a citação pela integralidade dos pagamentos efetuados.

### **Ausência de Comprovação da Possibilidade de Aproveitamento da Parcela Executada**

20. Antes, porém, da rejeição total dos serviços executados, deve-se avaliar se existe a possibilidade de eles virem a ser aproveitados. Quando não comprovada essa possibilidade, ou seja, quando o objetivo pretendido não é alcançado e havendo dúvidas acerca do aproveitamento da parcela executada das obras, a glosa, quando os recursos a cargo da União são integralmente repassados, tem sido total. Para confirmar isso, trazemos à colação as decisões adiante:

#### **Voto do Acórdão TCU 1521/2007 – 2ª Câmara**

Manifesto-me de acordo com a proposta apresentada pelo Ministério Público.

2. Ainda que o relatório de “visita técnica para acompanhamento de convênio” elaborado pela Funasa tenha assinalado a execução física de 26,34% da obra, faz-se apropriada a imputação de débito pelo valor total do Convênio, ante a inexistência de informações de que a parcela realizada seja passível de aproveitamento. Nesse sentido, constitui jurisprudência pacífica deste Tribunal a tese de que a execução parcial do objeto conveniado somente se presta a reduzir o valor do débito imputado ao responsável quando comprovada a possibilidade de aproveitamento das parcelas concluídas.

#### **Relatório do Acórdão 2944/2011-1ª Câmara**

4. Ao examinar a defesa do ex-prefeito, a ... relembra que, segundo a Funasa, a parcela efetivada não é passível de aproveitamento. Menciona ser jurisprudência pacífica do TCU, “*a exemplo do Acórdão nº 1521/2007-2ª Câmara, a tese de que a execução parcial do objeto conveniado somente se presta a reduzir o valor do débito imputado ao responsável quando comprovada a possibilidade de aproveitamento das parcelas concluídas, o que não ocorreu no presente caso.*” (fls. 319/322)

21. Tais decisões encontram arrimo no citado art. 22 da IN/STN 1, de 15/1/1997, e, sobretudo, no art. 70, *caput*, da Constituição Federal. Pela norma do artigo constitucional, nas fiscalizações contábeis, orçamentárias, financeiras, operacionais e patrimoniais, constitui dever do Tribunal verificar o atendimento ao princípio da economicidade na aplicação dos recursos públicos.

22. Finalmente, a Lei 8.443, de 16/7/1992, em seu art. 16, inciso III, alínea “c”, e § 3º, prevê o julgamento irregular das contas do gestor que pratica ato antieconômico, em solidariedade com o terceiro que, como interessado na prática do mesmo ato, tenha concorrido para o dano.

23. Portanto, inclusive por esse prisma, uma vez não atingido o fim colimado e não estando presentes, nos autos, elementos que demonstrem a efetiva possibilidade de aproveitamento da parcela executada do objeto conveniado, as obras merecem ser totalmente rejeitadas e devolvidos os recursos federais despendidos na sua execução.

24. Especificamente neste caso, além de nos autos inexistirem informações acerca da possibilidade de aproveitamento das obras executadas, a ausência do serviço de radier, *di per si*, confirma essa impossibilidade, pois para inseri-lo nas construções é necessário derrubar as casas e remover o entulho, provocando a perda completa do que fora construído e acarretando custos adicionais.

25. Assim, somos obrigados a concordar com o Ministério da Integração Nacional, no sentido de rejeitar os serviços realizados e citar o(s) responsável(is) pelo valor total dos recursos federais pagos à contratada, abatendo-se a quantia (R\$ 942,11) devolvida pelo Município.

### **Fraude à Licitação e Ausência de Comprovação da Boa e Regular Aplicação dos Recursos**

26. Inicialmente, cabe registrar que as várias operações (i-licitações, carta marcada, ciranda, gasparzinho e transparência) da Polícia Federal deflagradas neste Estado e voltadas para esse tipo de crime revelaram a presença de um grupo de pessoas (Deczon Farias, Marcos Tadeu Silva, Saulo José de Lima, Robério Grangeiro etc.) que vem constituindo, rotineiramente, empresas de fachada para fraudar procedimentos licitatórios e desviar os recursos públicos envolvidos nos futuros contratos, obviamente com a participação de agentes públicos (prefeitos, membros de comissão de licitação, engenheiros etc.). Para fraudar as licitações, primeiro, decide-se quem ficará com o contrato. Depois, conforme o caso, que modalidade licitatória será utilizada ou se a contratação será por dispensa, optando-se, geralmente, pela modalidade convite. Em seguida, utiliza-se de empresas do mesmo proprietário a ser beneficiado ou este toma emprestado empresas de outro empresário criminoso, de modo que se transmite a sensação de ter havido concorrência e licitação, quando, na verdade, todo o procedimento é montado. Finalmente, o município executa com recursos próprios o objeto contratado e a verba federal transferida é desviada em prol dos envolvidos. As citações feitas na sequência evidenciam esta conclusão, podendo-se consultar, ainda, citações feitas nos TC 011.772/2009-0, 004.879/2011-2, 023.232/2009-0 e 006.155/2010-3.

27. Neste caso específico, além da comprovada imprestabilidade das obras realizadas, sentença proferida sobre este caso na Ação Civil Pública de Improbidade Administrativa 0003798-13.2009.4.05.8201 (peça 9) prova que houve fraude na contratação da firma F. B. Construções Ltda., eis que participaram do convite 013/2002, além dela, a Construtora Caiçara Ltda. (04.324.360/0001-08) e a Construtora Concreto Ltda. (01.993.197/0001-70), sendo que as duas primeiras eram representadas, de fato, pelo Sr. Salo José de Lima e que a Construtora Concreto Ltda. nunca existiu fisicamente, conforme este trecho de outra sentença prolatada, agora, na Ação Civil Pública 0003964-45.2009.4.05.8201 ([http://web.jfjb.jus.br/consproc/cons\\_procs.asp](http://web.jfjb.jus.br/consproc/cons_procs.asp)), restando caracterizada, desde já, a fraude ao procedimento licitatório, para beneficiar a empresa F. B. Construções Ltda.:

IV - conforme restou evidenciado na Ação Penal n.º 2004.82.01.002068-0, que tramita na 6.<sup>a</sup> Vara Federal, relativa à "Operação I-Licitação", as empresas CONSTRUTORA ESPLANADA LTDA e CONSTRUTORA CONCRETO LTDA são empresas de fachada, utilizadas apenas para fraudar licitações, cujo responsável de fato é o Réu MARCOS TADEU SILVA (fls. 20/258 destes autos);

...

VI - ressalte-se que o próprio Réu MARCOS TADEU SILVA, em seu depoimento (fls. 144/153 destes autos), confessa que era responsável pela administração das empresas CONSTRUTORA ESPLANADA LTDA e CONSTRUTORA CONCRETO LTDA e que as mesmas foram constituídas com o objetivo de participar de licitações, bem como que recebia comissão pelo empréstimo das empresas, nos percentuais de 5 a 10% a depender do valor contratado com o Governo;

28. As seguintes passagens de sentença outra expedida na Ação Popular 0001391-73.2005.4.05.8201 (peça 10) comprovam que a Construtora Caiçara Ltda. também se trata de empresa de fachada, constituída para fraudar licitações públicas e desviar os recursos envolvidos nos respectivos contratos, mediante o fornecimento da documentação fiscal necessária à formulação da prestação de contas, quando as obras eram executadas e custeadas pelo próprio município:

49. Em razão de tal convênio, foi deflagrado o Processo Licitatório nº 009/2002, sob a modalidade Carta Convite, participando de tal certame as empresas CONSTRUTORA CAIÇARA LTDA., JR Projetos e Construções LTDA. e Coelho Engenharia e Comércio LTDA., sagrando-se vencedora do certame a empresa CONSTRUTORA CAIÇARA LTDA, a qual assinou o respectivo contrato de prestação de serviço para construir as 130 (cento e trinta) cisternas (f. 105/144).

...

53. Por outro lado, há várias provas de que a empresa CONSTRUTORA CAIÇARA LTDA., a vencedora da licitação em análise, também é uma empresa de "fachada". Senão, vejamos.

54. Em depoimento prestado em juízo (f. 2.099/2.100), o réu ROMERO LUIS BATISTA, um dos proprietários da empresa Caiçara, demonstrou não ter qualquer conhecimento sobre o funcionamento da empresa, não sabendo, sequer, informar quantas pessoas trabalhavam na empresa, bem como demonstrou não ter qualquer informação sobre as obras realizadas pela empresa.

55. Além disso, ele afirmou que era motorista, fato este que, associando a sua assinatura, a qual denota baixo grau de instrução, com o desconhecimento total das atividades da empresa, demonstram que o referido réu, juntamente com o requerido JOSÉ MARIA DE OLIVEIRA, eram apenas "laranjas".

56. Cabe ressaltar que a CONSTRUTORA CAIÇARA LTDA, conforme demonstrado a f. 1.415, esteve inativa nos anos de 2002/2003, período em que foi executado o convênio em análise.

57. Em verdade, o que restou demonstrado nos autos é que a CONSTRUTORA CAIÇARA LTDA foi utilizada pelo réu SAULO JOSÉ DE LIMA, seu proprietário de fato, para fraudar a licitação, já que esta somente existia no papel.

58. Em depoimento prestado em juízo, gravado em mídia contida a f. 1998, o réu SAULO JOSÉ DE LIMA afirmou que tinha procuração para representar a empresa Caiçara, bem como afirmou que recebeu todo o dinheiro referente ao convênio. Afirmou também que a empresa Caiçara foi "emprestada" para viabilizar a participação no certame, pois acredita que, na época, a sua empresa (FB Construções) estava impossibilitada de participar do certame. Esclareceu, ainda, que era comum o "empréstimo" de empresas, já chegando a emprestar a sua empresa para outras pessoas. Por fim, afirmou que, apesar de ter recebido todas as verbas do convênio, quem teria executado o seu objeto teria sido o seu primo, de nome Hernane Davince Lima, tendo, no entanto, negado a inexecução do convênio, afirmando que o TCU teria aprovado a construção das cisternas.

59. Tais informações são ratificadas pelos documentos que instruem os presentes autos, pois consta a f. 830 a procuração em que a CONSTRUTORA CAIÇARA LTDA confere poderes de representação ao réu SAULO JOSÉ DE LIMA. O próprio contrato de prestação dos serviços foi assinado pelo referido réu (f. 806/809) e, ainda, constam nos recibos e nos cheques emitidos para o pagamento do convênio a assinatura do referido réu e de sua esposa, Ozana Lígia (f. 92/104 e 1658/1705), tudo a demonstrar a fraude e comprovar ser o réu SAULO JOSÉ DE LIMA beneficiário direto do referido convênio.

60. Dessa forma, restou comprovado que as empresas JR Projetos e Construções LTDA. e Coelho Engenharia e Comércio LTDA. são empresas "fantasmas" e teriam sido "emprestadas" ao réu SAULO JOSÉ DE LIMA, este como responsável de fato pela CONSTRUTORA CAIÇARA LTDA., que também é uma empresa de "fachada", para dar aparência de legalidade ao procedimento licitatório na modalidade convite, em um verdadeiro esquema fraudulento para inibir o caráter competitivo e fraudar as licitações no Município, com a complacência do então Prefeito Municipal à época, Sr. Adriano Cezar Galdino de Araújo, que era beneficiário direto do esquema montada para a fraude de licitações municipais.

61. Ademais, em depoimento (f. 2.035/2.038), as testemunhas arroladas pelo MPF, pedreiros que trabalhavam nas construções de cisternas, afirmaram que a empresa Caiçara nunca construiu cisternas no Município de Pocinhos/PB, bem como sinalizaram, em que pese não terem repetido as declarações prestadas na Procuradoria da República (f. 293/300 do apenso I, volume n.2), que algumas cisternas teriam sido construídas com pessoal e maquinário da Prefeitura Municipal.

29. Pode-se concluir, a partir das duas últimas citações, que, neste caso, o Sr. Marcos Tadeu Silva emprestou a Construtora Concreto Ltda. para o Sr. Saulo José de Lima fraudar, juntamente com o gestor municipal, o convite 013/2002, do Município de Barra de Santa Rosa/PB.

30. No tocante à execução das obras, a seguinte informação consignada em sentença proferida em mais um processo judicial (0000739-51.2008.4.05.8201) do Município de Barra de Santa Rosa indica que, assim como ocorria em relação à Construtora Caiçara Ltda., a empresa F. B. Construções Ltda. não executa as obras contratadas, pois quem o faz é a própria municipalidade:

Nestes autos, não trouxeram os Acusados ALBERTO NEPOMUCENO e SAULO JOSÉ DE LIMA qualquer prova documental que demonstrasse, ainda, que indiciariamente, a efetiva e adequada aplicação das verbas do convênio n.º 447/2000 em sua integralidade na realização das obras às quais destinadas, não tendo coligido aos autos nem mesmo as notas fiscais de aquisição do material que teria sido utilizada na realização da obra, nem comprovação dos gastos com a mão-de-obra respectiva, sendo as notas fiscais apresentadas a título de prestação de contas do referido convênio às fls. 220/225 e 265/275 do apenso n.º I, volume II, destes autos meros documentos genéricos, emitidos pela própria F. B. Construções Ltda.

31. Portanto, com base nos indícios apresentados anteriormente, é possível concluir que o Sr. Robério Saraiva Grangeiro emprestou a empresa Construtora Concreto Ltda. para o Sr. Saulo José de Lima compor, em conjunto com as empresas F. B. Construções Ltda. e Construtora Caiçara Ltda., de propriedade deste último, o mínimo legal (art. 22, § 3º, da Lei 8.666/93) de três propostas para o convite 013/2002, bem como que a vencedora (F. B. Construções Ltda.) não fora e executora, de fato, das obras constatadas pela Caixa Econômica Federal, inclusive porque, da mesma forma que ocorreu em relação ao convênio 447/2000, referido na citação anterior, a documentação fiscal (peça 4, págs. 5-23) emitida por ela e utilizada para comprovar a aplicação dos recursos em foco também é genérica.

32. Ao realizarmos consulta a bases de dados públicos (peça 11), verificamos que, em 2002, ano da execução das obras em destaque, a contratada não registrou nenhum CEI no INSS, sendo esse um forte indício de que ela, de fato, não executou as obras do convênio 1988/2001 (Siafi 446773) e de que os recursos federais disponibilizados para a execução do objeto do ajuste foram desviados. Aliás, no sítio do Ministério Público Federal (peça 8) e no Acórdão 2767/2012 – Primeira Câmara, há informação de que a F. B. Construções Ltda. também é de fachada.

33. Enfim, *in casu*, além de as obras terem sido executadas sem observar as especificações técnicas definidas do plano de trabalho do convênio, prejudicando, com isso, o atendimento dos objetivos conveniados, existem indícios vários de que a contratada não foi quem executou as obras e de que a totalidade dos recursos públicos federais pagos a contratada fora desviada em benefício dos responsáveis.

34. Em outras palavras, os objetivos definidos no convênio não foram atendidos e a boa e regular aplicação dos recursos não foi demonstrada, existindo, por conseguinte, débito correspondente aos pagamentos feitos à contratadas com recursos federais, à luz da norma dos arts. 70, parágrafo único, da Constituição Federal e 93 do Decreto-Lei 200, de 25/2/1967, e do entendimento firmado na jurisprudência deste Tribunal, a exemplo da Decisão 225/2000 – 2ª Câmara e dos Acórdãos 1019/2009 e 4539/2010 da 1ª Câmara.

### **Desconsideração da Personalidade Jurídica da Contratada**

35. Conforme demonstramos acima, a empresa F. B. Construções Ltda. foi utilizada para fraudar o convite 013/2002 e recebeu (ver sentença que integra a peça 9) os recursos federais do convênio, sem ter executado as obras conforme as especificações técnicas definidas, impedindo, assim, o alcance dos objetivos fixados. Além disso, existem fortes indícios de não ter sido ela a executora das obras vistoriadas pela CEF e de a verba federal ter sido inteiramente desviada em prol dos responsáveis. Logo, encontram-se presentes os requisitos adotados pelo Tribunal (Acórdãos 275/2000 e 1891/2010 do Plenário, AgRg. no REsp. 152.033/RS do STJ) para ignorar a personalidade jurídica e responsabilizar os gestores da contratada, quais sejam **abuso de direito** da pessoa jurídica, **violação à lei** e **cometimento de dano** a terceiros.

36. Dessa forma, compete afastar a personalidade jurídica da contratada para citar, solidariamente com ela e o gestor, o seu proprietário do fato Sr. Saulo José de Lima, pela quantia referente aos pagamentos que ela recebeu de recursos federais.

37. Em termos procedimentais (v. TC 024.043/2009-7), nas situações iguais a esta, o Relator do feito, Exmo. Senhor Ministro Walton Alencar Rodrigues, tem optado por citar o gestor, a contratada e respectivo sócio de fato, e determinar, paralelamente, a ela e ao referido sócio que, se assim quiserem, manifestem-se, no prazo de quinze dias, a contar da ciência, sobre a irregularidade atinente à suspeita de fraude à licitação e ao desvio de recursos, alertando-os de que o Tribunal poderá desconsiderar a personalidade jurídica da sociedade empresária a fim de responsabilizar o dito sócio, caso não seja elidida a ocorrência mencionada.

### **CONCLUSÃO**

38. Como o gestor não justificou o atraso na prestação de contas do convênio, permanece a irregularidade referente à omissão quanto ao dever de prestar contas no prazo legal, cabendo ouvi-lo em audiência.

39. No tocante ao débito, considerando o exame empreendido, cabe realizar nova citação, nos termos sugerido no item 37, precedente.

40. Em relação à Construtora Concreto Ltda., a Receita Federal a inabilitou por motivo de inexistência de fato, razão porque deixaremos de propor a oitiva dela pela fraude ao convite 013/2002.

41. Quanto à Construtora Caiçara Ltda., é preciso ouvi-la pela fraude em destaque, para efeito de aplicação da sanção prevista no art. 46 da Lei 8.443, de 16/7/1992.

### **ENCAMINHAMENTO**

42. Ante o exposto, elevamos os autos à consideração superior, propondo:

42.1. **citar**, com suporte nos arts. 10, §1º, e 12, inciso II, da Lei 8.443/92, os responsáveis, abaixo arrolados, para, no prazo de quinze dias, contados a partir da ciência da citação, apresentarem alegações de defesa e/ou, solidariamente, recolherem aos cofres do Tesouro Nacional as seguintes quantias originais, atualizadas monetariamente e acrescidas de juros de mora, calculados a partir das respectivas datas até o efetivo recolhimento, abatendo-se, na oportunidade, valor(es) eventualmente ressarcido(s), na forma da legislação em vigor:

**D) Sr. Alberto Nepomuceno (069.861.454-20) – então prefeito de Barra de Santa Rosa/PB –, F. B. Construções Ltda. (04.182.060/0001-23) e respectivo sócio, Saulo José de Lima (919.709.544-34):**

### **Atos impugnados:**

**I.a)** inexecução parcial e/ou execução das obras objeto do convênio 1988/2001 (Siafi 446773) em desacordo com as especificações técnicas definidas no respectivo plano de trabalho, o que impediu o atingimento dos objetivos previstos no convênio.

### **Evidências**

- relatório de avaliação final das obras, elaborado pela Caixa Econômica Federal (peça 2, págs. 24-28), que assim concluiu:

4. Observações sobre o percentual de obras executada

4.1 – Casas construídas sem observação ao projeto técnico. Mesmo seguindo outro projeto, ainda existe casa diferente;

4.2 – Memorial Descritivo e especificações técnicas não observados;

4.3 – Memória de cálculo e quantitativos da planilha orçamentária não observados;

4.5 – A luz da planilha orçamentária e das casas vistoriadas constatamos:

> Serviços Preliminares – Não existir placa da obra (por casa, conforme orçamento, ou uma placa geral);

> Fundação – Na casa 17 – Lourival Nunes de Oliveira, ainda sem revestimento, inexistente radier;

> Elevação – Não colocado o elemento vazado;

Ainda pela casa 17, constata-se que não houve cinta de amarração;

> Revestimento – Falta reboco de algumas casas;

Não colocada cerâmica nas paredes e piso do WC e a barra lisa na pia e tanque;

> Esquadrias – Não colocadas portas nos quartos das casas da 1ª vistoria;

> Instalação Hidráulica – Não colocada coluna de ventilação, cx de passagem e conjunto fossa séptica/sumidouro das casas da cidade. Estas foram interligadas à rede de esgoto existente;

> Pintura – Muitas casas não receberam pintura a óleo nas portas. Há outras onde a pintura foi feita apenas externamente;

> Diversos – As casas vistoriadas na 1ª vistoria técnica não possuem a calçada de contorno. Apenas um calçadão na fachada;

Em muitos dos casos, não foi demolida a casa de taipa, permanecendo o beneficiário com as duas casas.

**OBSERVAÇÕES:** As casas vistoriadas na 2ª visita técnica ainda estão em fase de construção e acabamento.

5. Informações sobre a compatibilidade do executado com o objetivo do Convênio:

5.1 A localização das obras não confere com o PT, ou com alteração aprovada pelo MI/SDC;

5.2 Não obedeceu o projeto original;

5.3 Não houve fiel cumprimento do memorial descritivo e especificação técnica. Primeiro, porque o projeto não foi atendido. Segundo, porque alguns itens de serviços da planilha foram

suprimidos e/ou modificados – exemplo: quartos sem porta, instalações sanitárias c/ligação à rede de esgoto;

5.4 e 5.5 - A relação de beneficiários foi modificada;

5.6. O objeto pretendido não foi atingido;

5.7 Quanto à funcionalidade das obras, o objeto não foi atingido, por não ter sido executado conforme projeto e especificação, não dando condições de habitabilidade.

(...)

Percentual executado 0,00%          Valor em R\$ 0,00

As metas não podem ser consideradas como atingidas.

O benefício social esperado não foi alcançado.

**Dispositivos violados:** art. 22 da IN/STN 1/1997; termo de convênio, cláusula primeira; termo de contrato (da qualidade dos serviços); Lei 8.666/93 (arts. 66, 70 e 76).

**I.b)** ausência de nexo de causalidade entre as despesas efetuadas no convênio 1988/2001 (Siafi 446773), celebrado entre o Ministério da Integração Nacional e o Município de Barra de Santa Rosa/PB, em favor da contratada F. B. Construções Ltda. e os serviços parcialmente executados no objeto do convênio, em razão da falta de comprovação de que a contratada F. B. Construções Ltda. tenha executado esses serviços

#### **Evidências:**

- conforme sentença proferida na Ação Civil Pública 0003798-13.2009.4.05.8201 (peça 9), houve fraude ao convite 013/2002, uma vez que foram convidadas a Construtora Concreto Ltda., a Construtora Caiçara Ltda. e a F. B. Construções Ltda. (vencedora), que as duas últimas pertencem ao Sr. Salo José de Lima e que a primeira e a segunda são de fachada, informação esta ratificada por sentenças expedidas nas ações judiciais 0001391-73.2005.4.05.8201 (peça 10) e 0004231-17.2009.4.05.8201;

- segundo decisão da ação judicial 0003964-45.2009.4.05.8201, o Sr. Marcos Tadeu Silva, sócio de fato da Construtora Concreto Ltda., emprestou suas empresas para outros parceiros fraudarem licitações no Estado da Paraíba;

- conforme decisão do processo judicial 0001391-73.2005.4.05.8201 (peça 10), o Sr. Saulo José de Lima utilizou, bem como emprestou, empresas de fachada para fraudar licitações públicas e desviar os recursos envolvidos nos futuros contratos, mediante a execução pelo município, com recursos próprios, dos objetos contratados;

- sentença proferida na ação judicial 0000739-51.2008.4.05.8201 decidiu por não ter sido demonstrado que a F. B. Construções Ltda. executou as obras do convênio 47/2000, cujo conveniente também é o Município de Barra de Santa Rosa/PB, em que pese a existência das notas fiscais;

- no sítio do Ministério Público Federal (peça 8) e no Acórdão 2767/2012 – Primeira Câmara, há informação de que a F. B. Construções Ltda. é de fachada;

- pesquisa em bases de dados públicos (peça 11) revelou que, em 2002, ano de execução das obras do convênio em exame, a contratada não cadastrou (CEI) nenhuma obra no INSS.

**Dispositivos violados:** arts. 37, *caput* e inciso XXI, e 70, parágrafo único, da Constituição Federal/1988; art. 93 do Decreto-Lei 200, de 25/2/1967; art. 90 da Lei 8.666, de 21/6/1993.

**Valores do débito, datas de ocorrência e cheques**

R\$ 40.000,00	10/4/2002	850001
R\$ 20.000,00	15/5/2002	850002
R\$ 30.000,00	10/6/2002	850003
R\$ 15.000,00	2/7/2002	850004
R\$ 15.000,00	29/7/2002	850005

42.2. **expedir oitiva**, com suporte no art. 250, inciso V, do Regimento Interno/TCU, a F. B. Construções Ltda. (04.182.060/0001-23) e respectivo sócio, Sr. Saulo José de Lima (919.709.544-34), para que, se assim o quiserem, manifestem-se no prazo de 15 (quinze) dias a contar da ciência, sobre o seguinte indício de irregularidade, **alertando-os de que o Tribunal de Contas da União poderá desconsiderar a personalidade jurídica da sociedade empresária a fim de responsabilizar o mencionado sócio, caso não seja elidida a citada ocorrência, bem como aplicar a sanção prevista no art. 46 da Lei 8.443/92:**

**Ato impugnado:**

- utilização de empresa fantasma para fraudar à Lei 8.666/93 e desviar recursos do convênio 1988/2001 (Siafi 446773), celebrado entre o Ministério da Integração Nacional e o Município de Barra de Santa Rosa/PB para reconstrução de casas populares naquela Comunidade;

**Evidência:**

- conforme sentença proferida na Ação Civil Pública 0003798-13.2009.4.05.8201 (peça 9), houve fraude ao convite 013/2002, uma vez que foram convidadas a Construtora Concreto Ltda., a Construtora Caiçara Ltda. e a F. B. Construções Ltda. (vencedora), que as duas últimas pertencem ao Sr. Salo José de Lima e que a primeira e a segunda são de fachada, informação esta ratificada por sentenças expedidas nas ações judiciais 0001391-73.2005.4.05.8201 (peça 10) e 0004231-17.2009.4.05.8201;

- segundo decisão da ação judicial 0003964-45.2009.4.05.8201, o Sr. Marcos Tadeu Silva, sócio de fato da Construtora Concreto Ltda., emprestou suas empresas para outros parceiros fraudarem licitações no Estado da Paraíba;

- conforme decisão do processo judicial 0001391-73.2005.4.05.8201 (peça 10), o Sr. Saulo José de Lima utilizou, bem como emprestou, empresas de fachada para fraudar licitações públicas e desviar os recursos envolvidos nos futuros contratos, mediante a execução pelo município, com recursos próprios, dos objetos contratados;

- sentença proferida na ação judicial 0000739-51.2008.4.05.8201 decidiu por não ter sido demonstrado que a F. B. Construções Ltda. executou as obras do convênio 47/2000, cujo conveniente também é o Município de Barra de Santa Rosa/PB, em que pese a existência das notas fiscais;

- no sítio do Ministério Público Federal (peça 8) e no Acórdão 2767/2012 – Primeira Câmara, há informação de que a F. B. Construções Ltda. é de fachada;

- pesquisa em bases de dados públicos (peça 11) revelou que, em 2002, ano de execução das obras do convênio em exame, a contratada não cadastrou (CEI) nenhuma obra no INSS;

**Dispositivos violados:** arts. 37, *caput* e inciso XXI, e 70, parágrafo único, da Constituição Federal/1988; art. 93 do Decreto-Lei 200, de 25/2/1967; art. 90 da Lei 8.666, de 21/6/1993;

42.3. **expedir oitiva**, com suporte no art. 250, inciso V, do Regimento Interno/TCU, a Construtora Caiçara Ltda. (04.324.360/0001-08), para que, se assim o quiser, manifeste-se no prazo de 15 (quinze) dias a contar da ciência, sobre o seguinte indício de irregularidade, **alertando-a de que o Tribunal de Contas da União poderá aplicá-la a sanção prevista no art. 46 da Lei 8.443/92, caso não seja elidida a citada ocorrência:**

**Ato impugnado:** fraude ao convite 013/2002, da Prefeitura Municipal de Barra de Santa Rosa/PB, destinado à contratação de empresa para reconstruir casas populares objeto do convênio 1988/2001 (Siafi 446773), celebrado entre aquele Município e o Ministério da Integração Nacional;

**Evidências:**

- conforme sentença proferida na Ação Civil Pública 0003798-13.2009.4.05.8201 (peça 9), o convite foi fraudado, pois foram convidadas a Construtora Concreto Ltda., essa Construtora Caiçara Ltda. e a F. B. Construções Ltda. (vencedora), sendo que as duas últimas pertencem ao Sr. Salo José de Lima e as duas primeiras são de fachada, informação esta ratificada por sentenças expedidas nas ações judiciais 0001391-73.2005.4.05.8201 (peça 10) e 0004231-17.2009.4.05.8201;

- segundo decisão da ação judicial 0003964-45.2009.4.05.8201, o Sr. Marcos Tadeu Silva, sócio de fato da Construtora Concreto Ltda., emprestou suas empresas para outros parceiros fraudarem licitações no Estado da Paraíba;

- segundo decisão no processo judicial 0001391-73.2005.4.05.8201 (peça 10), o Sr. Saulo José de Lima utilizou, bem como emprestou, empresas de fachada, inclusive a Construtora Caiçara Ltda., para fraudar licitações públicas e desviar os recursos envolvidos nos futuros contratos;

- no sítio do Ministério Público Federal (peça 8) e no Acórdão 2767/2012 – Primeira Câmara, há informação de que a F. B. Construções Ltda. também é de fictícia;

**Dispositivos violados:** arts. 37, *caput* e inciso XXI, Constituição Federal; art. 90 da Lei 8.666/1993;

4.2.4. **ouvir em audiência**, com espeque nos arts. 10, §1º, e 12, inciso III, da Lei 8.443/92, o Sr. Alberto Nepomuceno, para que, no prazo de quinze dias, a contar da ciência da comunicação, apresente razões de justificativas quanto ao seguinte:

**Ato impugnado:** omissão quanto ao dever de prestar contas, no prazo legal, dos recursos do convênio 1988/2001 (Siafi 446773), celebrado entre o Ministério da Integração Nacional e o Município de Barra de Santa Rosa/PB;

**Evidências:**

- TC 019.356/2010-2 (peças 2 – 4);

**Dispositivos violados:** art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal; art. 93 do Decreto-Lei 200/67; termo de convênio, cláusula décima.

À consideração superior.

Secex-PB, em 18/10/2012.

*(Assinado eletronicamente)*  
ADERALDO TIBURTINO LEITE  
Diretor (1ª Diretoria)