



TC : 032.388/2010-1
Natureza: Representação
Entidade: Prefeitura Municipal de Fagundes-PB
Inte ressado: Tribunal de Contas do Estado da Paraíba – TCE/PB
Responsáveis: Gilberto Muniz Dantas, CPF 203.798.974-15
Prestacon - Prestação de Serviços e Construções Ltda, CNPJ 04.904.242/0001-60
DJ Construções Ltda, CNPJ 03.592.746/0001-20
João Freitas de Souza, CPF 376.955.174-53
Jacson de Andrade Fablicio, CPF 038.624.694-76
Djanilton Alves de Oliveira, CPF 261.547.158-97
Fabiano Ribeiro dos Santos, CPF 012.726.174-59
Robério Saraiva Grangeiro, CPF 040.131.404-97
Proposta: Mérito

INTRODUÇÃO

Trata-se de documentação encaminhada pelo Tribunal de Contas do Estado da Paraíba – TCE-PB, por meio do Ofício 1384-SECPL-GAPRE, de 11/11/2010, dando cumprimento ao Acórdão APL-TC-01096/09, mediante o qual a Corte Estadual apreciou a Prestação de Contas do Município de Fagundes-PB relativa ao exercício de 2006, consubstanciada no processo TC 01976/07 (peça 1).

2. Por intermédio da aludida documentação, o TCE-PB comunicou a constatação, mediante fiscalização *in loco*, dos seguintes excessos em obras executadas pela municipalidade, com aporte de recursos federais, correspondentes a pagamentos por serviços executados em desacordo com as especificações técnicas contratadas: R\$ 3.143,00, apurados na execução do Convênio-Funasa 1367/2005 (Siafi 556606), e R\$ 4.849,09, do Convênio-MIN 269/2005 (Siafi 553635).

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

3. Os requisitos de admissibilidade para o conhecimento de representação neste Tribunal encontram-se estatuídos no art. 235, *caput*, c/c o art. 237, parágrafo único, do Regimento Interno do TCU, a seguir transcritos:

Art. 235. A denúncia sobre matéria de competência do Tribunal deverá referir-se a administrador ou responsável sujeito à sua jurisdição, ser redigida em linguagem clara e objetiva, conter o nome legível do denunciante, sua qualificação e endereço, e estar acompanhada de indício concernente à irregularidade ou ilegalidade denunciada.

Art. 237. ...

Parágrafo único. Aplicam-se às representações os dispositivos constantes do § 1º e da segunda parte do § 2º do art. 234, do *caput* e do parágrafo único do art. 235 e dos arts. 250 a 252.

4. A matéria é de competência do TCU e refere-se a administrador sujeito à sua jurisdição, haja vista tratar-se de aplicação de recursos públicos federais transferidos ao município mediante convênios.



5. A comunicação está redigida em linguagem clara e objetiva e o representante está perfeitamente identificado. Além disso, os tribunais de contas dos estados possuem legitimidade para representar ao TCU, consoante disposto no inciso IV do art. 237 do Regimento Interno do TCU.

6. A documentação contém indício concernente à irregularidade ou ilegalidade denunciada, tendo em conta que as evidências foram constatadas em fiscalização *in loco* realizada pelo Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, órgão especializado na fiscalização de contas públicas, competente para exercer o controle externo. Ademais, o Acordo de Cooperação Técnica firmado com este Tribunal autoriza o TCE-PB a fiscalizar a aplicação de recursos públicos federais repassados às unidades estaduais e municipais do Estado da Paraíba, a título de colaboração com o TCU.

7. Dessa forma, a representação poderá ser apurada, para fins de comprovar a sua procedência, nos termos do art. 234, § 2º, segunda parte, do Regimento Interno do TCU, aplicável às representações de acordo com o parágrafo único do art. 237 do mesmo Regimento Interno do TCU.

HISTÓRICO

8. O feito foi instruído inicialmente à peça 6, com as propostas a seguir:

8.1. Realizar as seguintes diligências, com fundamento no art. 157 do Regimento Interno do TCU, para que, no prazo de quinze dias, sejam encaminhados os seguintes documentos/informações:

8.1.1. À Fundação Nacional de Saúde - Funasa, acerca do Convênio 1367/2005 (Siafi 556606), que teve como objeto a construção de 25 módulos sanitários domiciliares com abastecimento de água e promoção do Programa de Educação em Saúde e Mobilização Social no Município de Fagundes-PB:

a) Termo de Convênio e Plano de Trabalho (e suas alterações, se houver);

b) todos os documentos apresentados pela conveniente a título de prestação de contas final, incluindo-se extratos bancários, notas-fiscais, recibos e cheques;

c) todos os relatórios e pareceres decorrentes do acompanhamento e da fiscalização do ajuste e da análise da prestação de contas;

d) informação quanto à situação atual da prestação de contas.

8.1.2. Ao Ministério da Integração Nacional - MIN, acerca do Convênio 269/2005 (Siafi 553635), que teve como objeto a construção de açude no Sítio Candeia, zona rural do Município de Fagundes-PB:

a) Termo de Convênio e Plano de Trabalho (e suas alterações, se houver);

b) todos os documentos apresentados pela conveniente a título de prestação de contas final, incluindo-se extratos bancários, notas-fiscais, recibos e cheques;

c) todos os relatórios e pareceres decorrentes do acompanhamento e da fiscalização do ajuste e da análise da prestação de contas;

d) informação quanto à situação atual da prestação de contas.

8.1.3. À Prefeitura Municipal de Fagundes-PB, acerca do Convênio 1367/2005 (Siafi 556606), celebrado pela Fundação Nacional de Saúde – Funasa, tendo como objeto a construção de 25 módulos sanitários domiciliares com abastecimento de água e promoção do Programa de Educação em Saúde e Mobilização Social, e do Convênio 269/2005 (Siafi 553635), celebrado pelo Ministério da Integração Nacional, tendo como objeto a construção de açude comunitário na localidade de Candeias, zona rural do Município:

a) processo de licitação correspondente ao Convite 024/2006 (com as propostas oferecidas por todas as empresas participantes do certame), Contrato 029/2006, firmado em 2/6/2006 com a



empresa DJ Construções Ltda, CNPJ 03.592.746/0001-20, e respectivos pagamentos efetuados à contratada (contendo notas fiscais, recibos e cheques);

b) processo de licitação correspondente à Tomada de Preços 3/2006 (com as propostas oferecidas por todas as empresas participantes do certame), Contrato 030/2006, firmado em 5/10/2006 com a empresa Prestacon – Prestadora de Serviços e Construções Ltda, CNPJ 04.904.242/0001-60, e aditivos, se houver, e respectivos pagamentos efetuados à contratada (contendo cópias das notas fiscais, recibos e cheques);

c) portaria(s) de designação da(s) Comissão(ões) de Licitação que atuou(aram) no Convite 024/2006 e na Tomada de Preços 3/2006;

d) comprovantes de matrícula das obras no INSS (CEI);

e) ARTs/CREA dos responsáveis pela execução das obras, inclusive do(s) fiscal(is) contratado(s) pelo município para fiscalizá-las;

f) folha de pessoal das obras (senão todas, ao menos de três meses), acompanhada de cópia autenticada das referidas GFIP/GRPS (com o nº do CEI da obra), demonstrando adimplemento de todas as obrigações e encargos trabalhistas (FGTS) e previdenciários (INSS), durante o período de execução das obras objeto dos contratos firmados com as empresas Prestacon – Prestadora de Serviços e Construções Ltda e DJ Construções Ltda;

g) boletins de medição e Termos de Recebimentos Definitivos das obras;

h) espécie de vínculo jurídico mantido pelo servidor da Prefeitura Jacson de Andrade Fablicio, CPF 038.624.694-76, data desde a qual exerce suas atividades na Prefeitura e cargos exercidos em cada período.

8.1.4. À empresa Prestacon – Prestadora de Serviços e Construções Ltda, CNPJ 04.904.242/0001-60, acerca do Contrato 029/2006, firmado em 2/6/2006, com a Prefeitura Municipal de Fagundes-PB, para execução das obras do Convênio 1367/2005 (Siafi 556606), celebrado entre a Fundação Nacional de Saúde e aquela municipalidade, tendo como objeto a construção de 25 módulos sanitários domiciliares com abastecimento de água:

a) comprovante de matrícula da obra no INSS (CEI);

b) ARTs/CREA dos responsáveis pela execução da obra;

c) folha de pessoal da obra (senão todas, ao menos de três meses), acompanhada de cópia autenticada das referidas GFIP/GRPS (com o nº do CEI da obra), demonstrando adimplemento de todas as obrigações e encargos trabalhistas (FGTS) e previdenciários (INSS), durante o período de execução da obra.

8.1.5. À empresa DJ Construções Ltda, CNPJ 03.592.746/0001-20, acerca do Contrato 030/2006, firmado em 5/10/2006, com a Prefeitura Municipal de Fagundes-PB, para execução das obras do Convênio 269/2005 (Siafi 553635), celebrado entre Ministério da Integração Nacional e aquela municipalidade, tendo como objeto a construção de açude comunitário na localidade Candeias, zona rural do Município:

a) comprovante de matrícula da obra no INSS (CEI);

b) ARTs/CREA dos responsáveis pela execução da obra;

c) folha de pessoal da obra (senão todas, ao menos de três meses), acompanhada de cópia autenticada das referidas GFIP/GRPS (com o nº do CEI da obra), demonstrando adimplemento de todas as obrigações e encargos trabalhistas (FGTS) e previdenciários (INSS), durante o período de execução da obra.



8.1.6. Ao Banco do Brasil S/A, Agência de Fagundes-PB (2053-2):

a) extrato bancário e cópia dos cheques emitidos, do período de maio/2006 até os dias atuais, da conta-corrente 807378, de titularidade da Prefeitura Municipal de Fagundes-PB, destinada à movimentação de recursos advindos do Convênio 1367/2005 (Siafi 556606), celebrado pela Fundação Nacional de Saúde – Funasa;

b) extrato bancário e cópia dos cheques emitidos, do período de junho/2006 até os dias atuais, da conta-corrente 85634, de titularidade da Prefeitura Municipal de Fagundes-PB, destinada à movimentação de recursos advindos do Convênio 269/2005 (Siafi 553635), celebrado pelo Ministério da Integração Nacional.

8.2. Comunicar aos sócios, de direito, das empresas Prestacon – Prestadora de Serviços e Construções Ltda, CNPJ 04.904.242/0001-60 (João Freitas de Souza, CPF 376.955.174-53, e Jacson de Andrade Fablicio, CPF 038.624.694-76) e DJ Construções Ltda, CNPJ 03.592.746/0001-20 (João Freitas de Souza, CPF 376.955.174-53, Djanilton Alves de Oliveira, CPF 261.547.158-97, e Fabiano Ribeiro dos Santos, CPF 012.726.174-59), bem como ao sócio de fato delas duas, Sr. Robério Saraiva Grangeiro, CPF 040.131.404-97 (peça 60), quanto à realização das diligências às empresas que representam.

8.3. Encaminhar à Fundação Nacional de Saúde cópia da documentação enviada pelo Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (peça 1), a fim de subsidiar o exame, se ainda não concluído, da prestação de contas relativa ao Convênio 1367/2005 (Siafi 556606).

9. Tendo recebido a concordância dos dirigentes desta Secretaria (peças 7 e 8), procederam-se aos encaminhamentos, consoante segue:

9.1. A diligência à Funasa (tópico 8.1.1) foi realizada por meio do Ofício 1279/2012-TCU/SECEX-PB, de 2/10/2012 (peças 11 e 23), e seu atendimento promoveu-se mediante Ofício 1057/2012/SETOR DE PRESTAÇÃO DE CONTAS/GAB/SUEST/PB/FUNASA, de 11/10/2012 (peças 33 a 35). Por intermédio do mesmo ofício de diligência, foi encaminhada a documentação enviada pelo TCE-PB aludida no tópico 8.3 (peça 11).

9.2. A diligência ao MIN (tópico 8.1.2) foi realizada por meio do Ofício 1278/2012-TCU/SECEX-PB, de 2/10/2012 (peças 10 e 27), e seu atendimento promoveu-se mediante Ofício 559/2012/SECEX-MI, de 25/10/2012 (peças 40-49).

9.3. A diligência à Prefeitura (tópico 8.1.3) foi realizada por meio do Ofício 1280/2012-TCU/SECEX-PB, de 2/10/2012, recebido no destino em 11/10/2012 (peças 12 e 25), reiterado pelo Ofício 10/2013-TCU/SECEX-PB, de 8/1/2013, recebido no destino em 17/1/2013 (peça 51 e 53). Não houve atendimento.

9.4. A diligência à Prestacon (tópico 8.1.4) foi intentada por meio do Ofício 1281/2012-TCU/SECEX-PB, de 2/10/2012, devolvido pelos Correios sob o motivo “mudou-se há meses” (peças 13 e 36).

9.5. A diligência à DJ (tópico 8.1.5) foi intentada por meio do Ofício 1282/2012-TCU/SECEX-PB, de 2/10/2012, devolvido pelos Correios sob o motivo “desconhecido” (peças 14 e 37).

9.6. A diligência ao Banco do Brasil (tópico 8.1.6) foi realizada por meio do Ofício 1283/2012-TCU/SECEX-PB, de 2/10/2012 (peças 15 e 26), reiterado pelo Ofício 11/2013-TCU/SECEX-PB, de 8/1/2013 (peça 52 e 54), e seu atendimento promoveu-se mediante Ofício Agência Fagundes PB 2053-2 2013/001, de 13/2/2013 (peças 55-56).



9.7. As comunicações aos sócios, de fato e de direito, da Prestacon e da DJ (tópico 8.2) promoveram-se conforme segue:

9.7.1. Ao Sr. João Freitas de Souza (sócio, de direito, de ambas as empresas), por meio do Ofício 1284/2012-TCU/SECEX-PB, de 2/10/2012, recebido no destino em 8/10/2012 (peças 16 e 24), sem que ele tenha-se pronunciado.

9.7.2. Ao Sr. Jacson de Andrade Fablicio (sócio, de direito, da Prestacon), por meio do Ofício 1285/2012-TCU/SECEX-PB, de 2/10/2012, recebido no destino em 8/10/2012 (peças 17 e 59), sem que ele tenha-se pronunciado.

9.7.3. Ao Sr. Djanilton Alves de Oliveira (sócio, de direito, da DJ), por meio do Ofício 1286/2012-TCU/SECEX-PB, de 2/10/2012, devolvido pelos Correios sob o motivo “endereço insuficiente” (peças 18 e 38).

9.7.4. Ao Sr. Fabiano Ribeiro dos Santos (sócio, de direito, da DJ), por meio do Ofício 1287/2012-TCU/SECEX-PB, de 2/10/2012, recebido no destino em 8/10/2012 (peças 19 e 28), sem que ele tenha-se pronunciado.

9.7.5. Ao Sr. Robério Saraiva Grangeiro (sócio, de fato, de ambas as empresas), por meio do Ofício 1288/2012-TCU/SECEX-PB, de 2/10/2012, recebido no destino em 8/10/2012 (peças 20 e 32), sem que ele tenha-se pronunciado.

EXAME TÉCNICO

Do Convênio-Funasa 1367/2005 (Siafi 556606)

10. O Convênio 1367/2005 (Siafi 556606) foi celebrado em 19/12/2005 pela Fundação Nacional de Saúde – Funasa, tendo como objeto a construção de 25 módulos sanitários domiciliares com abastecimento de água e a promoção do Programa de Educação em Saúde e Mobilização Social, no Município de Fagundes-PB, no valor de R\$ 51.583,60, sendo R\$ 50.000,00 de recursos federais destinados às obras e R\$ 1.583,60 a título de contrapartida municipal para fazer face às despesas com realização do treinamento.

11. Promovida pesquisa no Sistema Siafi (peça 2), verificou-se que os recursos federais foram integralmente liberados por meio das Ordens Bancárias 2006OB904875, de 19/5/2006, no valor de R\$ 20.000,00, 2006OB911821, de 10/11/2006, no valor de R\$ 20.000,00, e 2008OB900184, de 11/1/2008, no valor de R\$ 10.000,00. A vigência do convênio estendeu-se de 19/12/2005 a 10/1/2009, tendo o prazo para prestação de contas expirado em 11/3/2009. No Siafi, o convênio apresenta a situação “adimplente”, implicando que a prestação de contas final foi apresentada e se encontra em análise no concedente, tendo sido aprovado o montante de R\$ 35.660,38, referente às prestações de contas parciais, relativas às duas primeiras parcelas do convênio.

12. De acordo com informações do TCE-PB, as obras foram licitadas por intermédio do Convite 24/2006, sagrando-se vencedora a empresa Prestacon – Prestadora de Serviços e Construções Ltda, CNPJ 04.904.242/0001-60, com a qual foi firmado, em 2/6/2006, o Contrato 29/2006, no valor de R\$ 50.555,50, com vigência de 120 dias (pág. 15-16 – peça 20).

13. O TCE-PB consignou, também, que havia sido paga à contratada a importância de R\$ 40.144,62, durante o exercício de 2006, e haviam sido construídos 20 módulos, que se apresentavam em desacordo com as especificações técnicas (paredes apenas chapiscadas e não rebocadas como previsto), gerando uma diferença de R\$ 157,15 no valor de cada unidade construída e resultando no excesso evidenciado [20 X R\$ 157,15 = R\$ 3.143,00] (pág. 15-16 – peça 1).

14. Quando da fiscalização do TCE-PB (16 a 20/7/2007), haviam sido liberadas as duas primeiras parcelas do convênio (tópico 11), que totalizaram R\$ 40.000,00 e contemplaram a



construção de 20 dos 25 módulos previstos (R\$ 50.000,00 : 25 X 20 = R\$ 40.000,00), ou seja, 80% do empreendimento (80% X R\$ 50.000,00 = R\$ 40.000,00).

15. Como se verifica na Relação de Pagamentos Efetuados (pág. 1 – peça 35), durante o exercício de 2006, foram pagos R\$ 40.144,62, correspondentes aos Cheques 850001, no valor de R\$ 12.000,00; 850002, no valor de R\$ 8.144,62; 850003 e 850004, no valor de R\$ 10.000,00, cada. Esses cheques foram descontados na conta vinculada ao convênio (conta-corrente 8.737-8 – Ag. 2053-3 – Banco do Brasil S/A), respectivamente, em 14/6/2006, 17/7/2006, 16/11/2006 e 12/12/2006, conforme extratos insertos às págs. 7-13 – peça 35. Consta, ainda, dos autos, o Cheque 850005, no valor de R\$ 10.410,88, descontado na conta vinculada em 16/1/2008 (pág. 26 – peça 35).

16. Na vistoria *in loco* realizada pela Funasa-PB em 10/10/2007 (posteriormente à fiscalização do TCE-PB), consubstanciada no Relatório de Visita Técnica 225/07, aquela concedente constatou que, em face das falhas apresentadas nos 20 módulos construídos (ausência de pia de cozinha em duas unidades, de tanque de lavar roupa em 2 unidades, de reboco em todas as unidades, de ponto de esgoto para vaso sanitário, de lavatório e de pinturas diversas), os serviços executados correspondiam a 71,61% da obra (pág. 19-35 – peça 34).

17. Em consequência, o Parecer 265/2007, emitido pela Funasa-PB em 5/12/2007, concluiu pela aprovação da prestação de contas parcial, no valor de R\$ 35.805,00 (pág. 47 – peça 34), tendo remanescida a diferença para comprovação na prestação de contas final, posicionando-se, por conseguinte, favorável à liberação da última parcela.

18. Portanto, o excesso evidenciado pelo TCE-PB, correspondente à falta de reboco, já havia sido observado pela Funasa-PB, a determinação para sua regularização já havia sido inserida dentre as pendências a serem sanadas pelo convenente, devendo ser comprovada por ocasião da prestação de contas final. A prestação de contas final foi apresentada em 28/3/2011 (pág. 64-106 – peça 34), encontrando-se, ainda, pendente de parecer técnico final (pág. 1 – peça 33).

19. O TCE-PB ressaltou, ainda, a não apresentação, pelo Prefeito, de cópias dos seguintes documentos: Boletins de Medição, Anotação de Responsabilidade Técnica – ART, planilhas orçamentárias das demais empresas que porventura tenham participado do certame licitatório e Termo de Recebimento Definitivo da obra.

20. O Termo de Aceitação Definitiva da Obra, datado de 28/3/2011, consta da pág. 5 da peça 35. Os demais documentos citados pelo TCE-PB foram solicitados, sem sucesso, por esta Secretaria, por meio das diligências à Prefeitura e/ou à Prestacon (subtítulos 8.1.3, 8.1.4, 9.3 e 9.4).

Do Convênio-MIN 269/2005 (Siafi 553635)

21. O Convênio 269/2005 (Siafi 553635) foi celebrado em 5/1/2006 pelo Ministério da Integração Nacional, tendo como objeto a construção de açude comunitário na localidade de Candeias, zona rural do Município de Fagundes-PB, no valor total de R\$ 155.241,16, sendo R\$ 150.000,00 de recursos federais e R\$ 5.241,16 de contrapartida municipal.

22. Promovida pesquisa no Sistema Siafi (peça 3), verificou-se que os recursos federais foram integralmente liberados por meio das Ordens Bancárias 2006OB901037, de 20/6/2006, no valor de R\$ 80.000,00, e 2006OB902679, de 21/12/2006, no valor de R\$ 70.000,00. A vigência do convênio estendeu-se de 5/1/2006 a 19/4/2007, tendo o prazo para prestação de contas expirado em 18/6/2007. No Siafi, o convênio apresenta a situação “concluído”, implicando que a prestação de contas já foi apresentada e aprovada pelo concedente.

23. De acordo com informações do TCE-PB, as obras foram licitadas por intermédio da Tomada de Preços 3/2006, sagrando-se vencedora a empresa DJ Construções Ltda, CNPJ 03.592.746/0001-20, com a qual foi firmado, em 5/10/2006, o Contrato 30/2006, no valor de



R\$ 153.077,64, com vigência de 180 dias. O valor final da obra importou em R\$ 173.026,32, pago à contratada, composto de R\$ 150.000,00 provenientes do conveniente, R\$ 20.000,00 da contrapartida e R\$ 3.026,32 de rendimentos de aplicações financeiras (pág. 18-19 – peça 1).

24. O excesso verificado pelo TCE-PB correspondeu à diferença entre o valor pago, à época da fiscalização do TCE-PB (16 a 20/7/2007), pertinente a 166,07 m³ de concreto ciclópico, ao preço unitário de R\$ 31,07, conquanto a medição tenha aferido apenas 10 m³, gerando uma diferença de R\$ 4.849,09 [R\$ 156,07 X R\$ 31,07] (pág. 18 – peça 1).

25. A documentação encaminhada pelo MIN não permite verificar a evolução das obras, no que pertine à inexecução aventada pelo TCE-PB. Todavia, na última fiscalização *in loco*, realizada em 17/8/2009, foram constatados 100% de execução das obras, com ajustes construtivos, sem que as modificações tenham constituído impacto negativo na estabilidade do maciço, na efetividade dos objetivos sociais propostos ou prejuízos financeiros ao convênio (pág. 18-25 – peça 44). Esta inspeção de campo fundamentou o Parecer Técnico HG-PC 269/05, de 18/9/2009 (pág. 1-2 – peça 48), em consequência do qual houve a aprovação técnica do empreendimento. A aprovação financeira procedeu-se mediante Parecer Financeiro 532/2009/CAPC/CGCONV/DGI/SECEX/MI, de 8/10/2009 (pág. 5-7 - peça 48). Em decorrência, na Nota Técnica 183/2012/DIAD/CDTCE/CGCONV/DGI/SECEX/MI, de 19/10/2012, foi consignado que o convênio em debate foi aprovado técnica e financeiramente (pág. 7 - peça 49).

26. O TCE-PB ressaltou, ainda, que o Prefeito não apresentou cópias dos seguintes documentos: Boletins de Medição, Anotação de Responsabilidade Técnica – ART, planilhas orçamentárias das demais empresas que porventura tenham participado do certame licitatório e Termo de Recebimento Definitivo da obra.

27. O Termo de Aceitação Definitiva da Obra, datado de 7/2/2007, consta da pág. 31 da peça 48. Assim como no convênio anteriormente debatido, os demais documentos não foram fornecidos (tópico 20).

Da necessidade do estabelecimento do nexa causal

28. Exerceu o cargo de Prefeito Municipal de Fagundes-PB, o Sr. Gilberto Muniz Dantas, CPF 203.798.974-15, no período de 2005 a 2008 (1ª eleição) e 2009 a 2012 (reeleição), ou seja, durante toda a vigência dos convênios em exame, estendendo-se até os prazos finais de prestações de contas.

29. Segundo a regra dos arts. 70, § único, da Constituição Federal de 1988 e do art. 93 do Decreto-Lei 200, de 25/2/1967, o gestor deve prestar contas e demonstrar o bom e regular emprego dos recursos por ele administrados.

30. Nesse diapasão, o Tribunal, ao longo das várias manifestações sobre o tema, consagrou o inteligente entendimento segundo o qual, além do dever legal e constitucional de prestar contas do bom e regular emprego dos recursos públicos recebidos, devem os gestores fazê-lo por meio de documentação que possibilite constatar que eles foram efetivamente utilizados no objeto pactuado, de acordo com os normativos legais e regulamentares vigentes (v. g. Decisão 225/2000 – 2ª Câmara e Acórdãos 3.968/2010 – 1ª Câmara, 1.445/2007 – 2ª Câmara e 1.031/2011 – Plenário).

31. Assim, de acordo com a mencionada jurisprudência, 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 congêneres, devendo provar o administrador que os recursos recebidos foram utilizados para custear aquele objeto.

32. Para que não restem dúvidas quanto a esse entendimento, releva reproduzir trecho do Relatório que fundamentou o Acórdão 4539/2010 – 1ª Câmara:



No que concerne à primeira questão, nos termos da jurisprudência assente nesta Corte, faz-se necessário demonstrar, de forma efetiva, o nexo de causalidade entre as despesas realizadas e os recursos federais recebidos, de acordo com as normas legais e regulamentares vigentes, haja vista que 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 congênere (v.g., Decisão 225/2000 e Acórdão 701/2008, ambos da 2ª Câmara, e Acórdão 1.385/2008 - Plenário).

A respeito, cabe trasladar a sempre preciosa lição do nobre Ministro Adylson Motta, esposada no voto condutor da Decisão 225/2000 - 2ª Câmara:

“A não comprovação da lisura no trato de recursos públicos recebidos autoriza, a meu ver, a presunção de irregularidade na sua aplicação. Ressalto que o ônus da prova da idoneidade no emprego dos recursos, no âmbito administrativo, recai sobre o gestor, obrigando-se este a comprovar que os mesmos foram regularmente aplicados quando da realização do interesse público. Aliás, a jurisprudência deste Tribunal consolidou tal entendimento no Enunciado de Decisão 176, *verbis*: ‘Compete ao gestor comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos, cabendo-lhe o ônus da prova’.

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

33. Merece destaque, ainda, a ementa do Acórdão 1019/2009-TCU-Primeira Câmara:

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. APROVAÇÃO PARCIAL DA PRESTAÇÃO DE CONTAS. CITAÇÃO. NÃO COMPROVAÇÃO DO NEXO CAUSAL ENTRE OS SAQUES DE RECURSOS E A EXECUÇÃO DO CONVÊNIO. IRREGULARIDADE. DÉBITO. MULTA.

- É essencial para a regularidade das contas e elisão do débito a comprovação do nexo de causalidade entre a movimentação dos recursos públicos federais, depositados em conta específica, e o pagamento das despesas derivadas do convênio.

- A mera execução do objeto do convênio não implica o julgamento pela regularidade das contas, pois os recursos utilizados na sua execução podem provir de fontes municipais, tendo sido integralmente desviados os recursos federais. (Grifamos)

34. Portanto, no caso em tela, o simples fato de as obras terem sido executadas não implica, automaticamente, em que elas foram custeadas com os recursos dos convênios. É necessário, sobretudo perante os indícios apontados nos autos, demonstrar o devido nexo de causalidade entre os mencionados recursos e as referidas despesas, sob pena de, na forma da legislação e jurisprudência citadas, presumir-se que houve irregularidade na sua aplicação.

Das informações obtidas em auditoria

35. Impende atentar que foi realizada auditoria por equipe desta Secretaria, no período de 17/5/2011 a 26/7/2011, objetivando verificar a regularidade da aplicação dos recursos federais transferidos voluntariamente à Prefeitura Municipal de Fagundes-PB, em razão de indícios de direcionamento de licitações e contratação de empresas de fachada pelo município, fundamentados no grande volume de contratações de empresas específicas (TC 013.265/2011-3).

36. A despeito de os trabalhos terem-se concentrado nas licitações promovidas a partir de 2007, importa transcrever, a seguir, trechos do relatório, nos quais foram detalhados os esquemas de fraude praticados pelas mesmas empresas contratadas pelo município para consecução dos convênios ora abordados, Prestacon – Prestadora de Serviços e Construções Ltda, CNPJ 04.904.242/0001-60, e



DJ Construções Ltda, CNPJ 03.592.746/0001-20 (pág. 28, 29, 31 e 32 da peça 15 do TC 013.265/2011-3):

2.2 - Contratação de empresas de fachada

2.2.1 - Situação encontrada:

...

PRESTACON PRESTADORA DE SERVIÇOS E CONSTRUÇÕES LTDA. (CNPJ 04.904.242/0001-60) e DJ CONSTRUÇÕES LTDA. (CNPJ 03.592.746/0001-20)

...

As duas empresas têm o seguinte quadro societário:

Prestacon - Sócios: João Freitas de Souza e Jacson de Andrade Fablício

DJ Construtora - Sócios: João Freitas de Souza e Fabiano Ribeiro dos Santos.

Observa-se que o sócio da empresa DJ, Sr. Fabiano Ribeiro dos Santos, também aparece como sócio da Construtora Daobra Ltda. Já o sócio da Construtora Prestacon, Sr. Jacson de Andrade Fablício, conforme abordado no achado anterior, relativamente aos indícios de direcionamento da licitação a esta Construtora, é também funcionário da Prefeitura Municipal de Fagundes.

Conforme mencionado anteriormente, essas duas empresas foram alvo de investigação realizada pelo Ministério Público Federal, sendo comprovadamente empresas de fachada, conforme consta da sentença proferida pela 4ª Vara Federal de Campina Grande, nos autos do Processo 0002225-71.2008.4.05.8201, que tramita na 4ª Vara Federal de Campina Grande-PB, cujo trecho julgamos oportuno transcrever novamente:

I- as empresas PRESTACON – Prestadora de Serviços e Construções Ltda. e DJ Construções Ltda. pertenciam e eram administradas, de fato, pelo Acusado ROBÉRIO SARAIVA GRANJEIRO, 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 Estado da Paraíba.

Em pesquisa realizada em Sistema Público disponibilizado ao TCU, foi verificado que não consta o registro de qualquer vínculo de emprego em nome das duas empresas tanto em 2007 quanto em 2008.

Em relação à empresa DJ Construções, que também tem endereço na cidade de Lagoa Seca, foi possível identificar que o endereço onde deveria funcionar a empresa (Rua Otaviano Pequeno, nº 06, Centro), existe uma casa paupérrima, que se encontra fechada, conforme relatório fotográfico.

Para que não restasse dúvida acerca dos indícios de que essas duas empresas são mesmo de fachada, a equipe solicitou também à Prefeitura Municipal de Fagundes que apresentasse a relação do pessoal constante da folha de pagamento das obras e as guias de recolhimento do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço e Informações à Previdência Social - GFIPs das empresas contratadas. No entanto, mais uma vez, a documentação, embora solicitada pela Prefeitura às empresas, não foi apresentada, pois sequer as empresas foram localizadas em seus endereços, conforme ofício da Prefeitura. Ressalte-se que a obra objeto do Convênio EP 0717/07-FUNASA, objeto do Contrato 00033/2008-CPL, celebrado com a empresa Prestacon, ainda se encontra vigente, conforme informação da Funasa, e a empresa sequer foi localizada em seu endereço, o que demonstra claramente tratar-se de empresa de fachada, constituída com o único propósito de fraudar licitações e desviar recursos públicos.

...



2.2.6 - Conclusão da equipe:

Da análise realizada, bem como das diligências *in loco* efetuadas, restou demonstrado que as empresas Construtora Daobra Ltda, Prestacon Prestadora de Serviços e Construções Ltda, DJ Construtora Ltda e JW Construções Ltda, embora tenham existência documental que as habilitem a participar de licitações, tratam-se, na verdade, de empresas de fachada, que não dispõem de empregados, máquinas ou equipamentos compatíveis com as obras contratadas pelo município de Fagundes, constituídas com o único propósito de fraudar licitações públicas e desviar recursos públicos, cabendo propor a audiência dos responsáveis para que se manifestem acerca das irregularidades apontadas. Após as audiências realizadas, subsistindo as irregularidades, haverá a quantificação do débito, identificação dos responsáveis, inclusive, com a possibilidade de desconsideração de pessoas jurídicas, a conversão dos autos em tomada de contas especial e citação dos responsáveis.

...

2.2.7 - Responsáveis:

Nome: Gilberto Muniz Dantas - CPF: 203.798.974-15 - Cargo: Prefeito Municipal (de 5/10/2006 até 16/3/2011).

...

2.2.8 - Proposta de encaminhamento:

Audiência do responsável, com fundamento no art. 43, inciso II, da Lei 8.443/92, c/c o art. 250, inciso IV, do Regimento Interno/TCU, para que apresente razões de justificativa acerca da seguinte irregularidade:

Contratação de empresas de fachada: Prestacon Prestadora de Serviços e Construções Ltda, DJ Construções Ltda, JW Construções Ltda e Construtora Daobra Ltda, e execução das obras por terceiros, com possível desvio dos recursos, consubstanciada nos seguintes fatos:

- a) Não localização das empresas nos seus endereços constantes dos respectivos contratos sociais e do cadastro dos Fiscos Federal e Estadual;
- b) Não apresentação da relação de empregados das obras e das Guias de Recolhimento do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço e Informações à Previdência Social-GFIPs, que comprove documentalmente a existência de pessoal das contratadas executando as obras;
- c) Inexistência de empregados com vínculos de emprego registrado em nome das empresas em Sistemas públicos no período contratado;
- d) Em visita às obras executadas pela Construtora Daobra Ltda, não foram identificados trabalhadores com vínculo de emprego com a contratada, através de carteira de trabalho assinada.

37. Tendo a proposta da equipe de auditoria recebido a anuência do supervisor da auditoria e dos titulares desta Secex (peças 16 e 17 do TC 013.265/2011-3), o Exmo. Ministro-Relator Valmir Campelo determinou a audiência dos responsáveis, Sr. Gilberto Muniz Dantas, ex-Prefeito Municipal, e do Presidente e dos Membros da Comissão Permanente de Licitação, bem como a oitiva das empresas envolvidas (peça 18 do TC 013.265/2011-3). Até o momento da presente instrução, ainda não haviam sido examinadas, no âmbito do TC 013.265/2011-3, as razões de justificativas e os pronunciamentos apresentados.

Das operações desenvolvidas pela Polícia Federal

38. O *modus operandi* identificado pela Polícia Federal nas diversas operações desenvolvidas neste Estado, relacionadas a crimes perpetrados com o uso de empresas de fachada, consiste sempre na realização das obras por terceiros, geralmente pela administração local (prefeitura), de sorte que os



recursos enviados para custeio dos empreendimentos são desviados em prol dos criminosos, enquanto as obras, quando realizadas, são custeadas, em regra, com verba municipal.

Da comprovação de que os recursos foram recebidos pelas empresas contratadas

39. Os seguintes documentos, constantes dos autos, comprovam que os recursos oriundos dos convênios foram pagos às empresas contratadas e por elas recebidos:

<u>Convênio-Funasa 1367/2005 (Siafi 556606) – Recurso federal: R\$ 50.000,00</u> <u>Empresa contratada: Prestacon – Prestadora de Serviços e Construções Ltda, CNPJ 04.904.242/0001-60</u> <u>Nota Fiscal: 423, de 14/6/2006, no valor de R\$ 50.555,50, discriminando os serviços de construção dos 25 módulos sanitários (pág. 94 – peça 35)</u>		
Cheque nominal emitido pela Prefeitura, em favor da Prestacon - Prestadora de Serviços e Construções Ltda	Recibo correspondente emitido pela empresa	Valor – R\$
Cheque 850001, datado de 14/6/2006 (pág. 93 – peça 35), descontado na conta vinculada em 14/6/2006 (pág. 7 – peça 35)	Não consta	12.000,00
Cheque 850002, datado de 17/7/2006 (pág. 100 – peça 35) descontado na conta vinculada em 17/7/2006 (pág. 8 – peça 35)	Recibo emitido em 17/7/2006 (pág. 101 – peça 35)	8.144,62
Cheque 850003, datado de 16/11/2006 (pág. 104 – peça 35) descontado na conta vinculada em 16/11/2006 (pág. 12 – peça 35)	Recibo emitido em 16/11/2006 (pág. 105 – peça 35)	10.000,00
Cheque 850004, datado de 12/12/2006 (pág. 96 – peça 35), descontado na conta vinculada em 12/12/2006 (pág. 13 – peça 35)	Recibo emitido em 12/12/2006 (pág. 97 – peça 35)	10.000,00
Cheque 850005, descontado na conta vinculada em 16/1/2008 (pág. 26 – peça 35)	Não consta	10.410,88
	Total	50.555,50



<u>Convênio-MIN 269/2005 (Siafi 553635) – Recurso federal: 150.000,00</u>			
<u>Empresa contratada: DJ Construções Ltda, CNPJ 03.592.746/0001-20</u>			
Nota Fiscal	Cheque nominal emitido pela Prefeitura, em favor da DJ Construções Ltda	Recibo correspondente emitido pela empresa	Valor – R\$
Nota Fiscal 607, datada de 24/10/2006 (pág. 38 – peça 48)	Cheque 850001, datado de 24/10/2006 (pág. 36 – peça 48), descontado na conta vinculada em 24/10/2006 (pág. 27 – peça 55)	Recibo emitido em 24/10/2006 (pág. 37 – peça 48)	29.858,00
Nota Fiscal 609, datada de 16/11/2006, no valor de R\$ 51.000,00 (pág. 34 – peça 48)	Cheque 850004, datado de 16/11/2006 (pág. 40 – peça 48), descontado na conta vinculada em 16/11/2006 (pág. 28 – peça 55)	Recibo emitido em 16/11/2006 (pág. 40 – peça 48)	3.000,00
	Cheque 850005, datado de 16/11/2006 (pág. 33 – peça 48), descontado na conta vinculada em 16/11/2006 (pág. 28 – peça 55)	Recibo emitido em 16/11/2006 (pág. 33 – peça 48)	48.000,00
Nota Fiscal 619, datada de 27/12/2006 no valor de R\$ 72.168,32 (pág. 43 – peça 48)	Cheque 850007, datado de 27/12/2006 (pág. 42 – peça 48), descontado na conta vinculada em 27/12/2006 (pág. 29 – peça 55)	Recibo emitido em 27/12/2006 (pág. 42 – peça 48)	40.000,00
	Cheque 850009, datado de 27/12/2006 (pág. 44 – peça 48), descontado na conta vinculada em 27/12/2006 (pág. 29 – peça 55)	Recibo emitido em 27/12/2006 (pág. 44 – peça 48)	32.168,32
Nota Fiscal 620, datada de 28/12/2006, no valor de R\$ 21.124,85 (pág. 48 – peça 48)	Cheque 850882, datado de 28/12/2006, emitido em outra conta-corrente [Conta 600.100-9] (pág. 47 – peça 48).	Recibo emitido em 28/12/2006 (pág. 46 – peça 48)	20.000,00
		Total	173.026,32

Da inexecução das obras pelas empresas contratadas

40. Comunicados os sócios, de fato e de direito, quanto às requisições às referidas empresas dos documentos necessários à comprovação das execuções das obras (CEI, ART, folhas de pessoal, GFIP e GRPS), eles não se manifestaram (tópicos 9.7.1 a 9.7.5).



41. Nenhuma das duas obras foi cadastrada no INSS, pois nem a Prestacon (de 2005 a 2009) nem a DJ (de 2005 a 2008) apresentam CEIs cadastrados, conforme consultas ao Sistema RAIS inseridas às peças 61 e 62.

42. Ainda consoante o Sistema RAIS, a Prestacon – Prestadora de Serviços e Construções Ltda manteve somente um empregado, durante os exercícios de 2005 a 2006, o engenheiro civil Manoel Vital de Oliveira [PIS 130.36662.19.6]; não há informação quanto aos exercícios de 2007 a 2009, sugerindo que ela não realizou obras nesse período.

43. O Sr. Manoel Vital de Oliveira foi também contratado como engenheiro eletrônico de manutenção da DJ Construções Ltda, durante os mesmos exercícios em que esteve contratado pela Prestacon – Prestadora de Serviços e Construções Ltda (2005 e 2006). Além do citado profissional, a DJ Construções Ltda manteve, nos exercícios de 2005 e 2006, os seguintes empregados: um gerente de almoxarifado (de 2005 a 2006), um carpinteiro (de janeiro a abril de 2005) e um eletricitista (de julho a setembro de 2006); em 2007, não manteve nenhum empregado; em 2008, contratou apenas um auxiliar de escritório, que trabalhou durante dez meses do referido exercício.

44. Em resumo, as empresas em destaque mantiveram os seguintes quantitativos de pessoal nos exercícios examinados:

Empresa	Exercício	Qtde. de empregados	Profissionais
Prestacon	2005	1	1 Engenheiro (*)
	2006	1	1 Engenheiro (*)
	2007	0	
	2008	0	
	2009	0	
DJ	2005	3	1 Engenheiro (*) 1 gerente de almoxarifado 1 carpinteiro (durante 4 meses)
	2006	3	1 Engenheiro (*) 1 gerente de almoxarifado 1 eletricitista (durante 3 meses)
	2007	0	
	2008	1	1 auxiliar de escritório (durante 10 meses)

(*) Sr. Manoel Vital de Oliveira

45. Apesar do ínfimo quadro de pessoal, as empresas mantiveram, durante os aludidos exercícios, contratos com os seguintes quantitativos de municípios do Estado da Paraíba, conforme dados obtidos do Sistema Sagres do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba:

Empresa	Exercício	Qtde. de empregados	Qtde. de municípios contratantes
Prestacon	2005	1	28 (*)
	2006	1	22 (*)
	2007	0	19 (*)
	2008	0	18 (*)
	2009	0	8(*)
DJ	2005	3	26 (**)
	2006	3	23 (**)
	2007	0	17 (**)



	2008	1	13 (**)
--	------	---	---------

(*) – peça 63

(**) – peça 64

46. Ainda que se considere que cada município contratou apenas uma obra, em cada exercício, com cada empresa, não há como vislumbrar a possibilidade de execução, por exemplo, pela Prestacon, de 19 obras por ano, em média $[(28+22+19+18+8):5]$, nos exercícios enfocados, com apenas 1 engenheiro (também engenheiro da DJ), de 2005 a 2006, e nenhum empregado de 2007 a 2009. Ou que a DJ tenha realizado 19 obras, por ano, em média $[(26+23+17+13):4]$, com 1 engenheiro (em comum com a Prestacon) e 1 gerente de almoxarifado, de 2005 a 2006, e 1 carpinteiro, durante 4 meses em 2005, e 1 eletricitista, durante 3 meses em 2006, nenhum empregado em 2007 e 1 eletricitista, durante 3 meses de 2007, e apenas 1 auxiliar de escritório, durante 10 meses de 2008.

47. Sequer há como acatar a execução de uma única obra por cada empresa, com os quadros de pessoal mantidos, ainda mais que o único técnico contratado durante os exercícios examinados foi o engenheiro comum às duas, e somente durante os dois primeiros exercícios, à exceção do carpinteiro, que, durante 4 meses de 2005, e do eletricitista que, durante 3 meses de 2006, prestaram serviço à DJ. Seria impossível, sem pessoal técnico de execução, as referidas empresas executarem quaisquer obras, quiçá os 25 módulos sanitários domiciliares, objeto do Convênio 1367/2005 (Siafi 556606), ou o açude comunitário, objeto do Convênio 269/2005 (Siafi 553635).

48. Inexistindo mão de obra suficiente nas empresas contratadas, conclui-se, por óbvio, que as obras ora em debate foram executadas por outrem. Portanto, os recursos recebidos pelas duas empresas foram desviados, configurando, dessa maneira, o dano ao erário federal.

Da configuração do débito

49. As provas coletadas na investigação realizada pelo Ministério Público Federal, objeto da Ação Penal 0002225-71.2008.4.05.8201, demonstram que as empresas Prestacon – Prestadora de Serviços e Construções Ltda e DJ Construções Ltda são pessoas jurídicas de fachada, sem estrutura física, patrimonial e de pessoal para o exercício das atividades indicadas em seu objeto social e são administradas, de fato, pelo Sr. Robério Saraiva Grangeiro (tópico 36).

50. Além dessas, o Sr. Robério Saraiva Grangeiro também é proprietário, de fato, da Construtora Daobra Ltda, CNPJ 10.482.566/0001-50 (v. g. TC 021.167/2011-7), também de fachada e também constituída em nome de laranjas, com propósito de praticar alcance de recursos públicos, notadamente de verbas federais, transferidas a municípios paraibanos mediante convênios e contratados de repasse.

51. A empresa Construtora Daobra Ltda foi constituída em 13/11/2008, logo após a autuação, em 21/10/2008, da Ação Penal 0002225-71.2008.4.05.8201, indicando que, tão logo os órgãos de fiscalização comprovem a existência de uma empresa fantasma de propriedade do Sr. Robério Saraiva Grangeiro (Ações Cíveis Públicas de Improbidade Administrativa 0004171-44.2009.4.05.8201 e 0009373-44.2005.4.05.8200), ele, imediatamente, constitui outra empresa de fachada para assumir as funções daquela e, com isso, continua violando a lei (art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal) e desviando recursos públicos.

52. Nas diligências *in loco* promovidas durante a auditoria realizada por equipe desta Secretaria, foi constatado que as referidas empresas, embora tenham existência documental que as habilitam a participar de licitações, celebrar contratos, emitir notas fiscais e recibos, tratam-se, na verdade, de empresas de fachada, que não dispõem de empregados, máquinas ou equipamentos compatíveis com as obras contratadas pelo Município de Fagundes (tópico 36).



53. Naquela auditoria, foi verificado, também, que as duas empresas têm como sócio comum o Sr. João Freitas de Sousa. Além disso, o segundo sócio da DJ Construções Ltda, Sr. Jacson de Andrade Fablício, é funcionário da Prefeitura Municipal de Fagundes-PB.

54. Ainda na mesma fiscalização, foi comprovado que, em relação à empresa DJ Construções, que também tem endereço na cidade de Lagoa Seca, no endereço onde deveria funcionar a empresa (Rua Otaviano Pequeno, nº 06, Centro), existe uma casa paupérrima, que se encontra fechada.

55. No âmbito do presente processo, foram intentadas diligências, nos endereços constantes do Sistemas CNPJ e RAIS (peças 4, 5, 61 e 62), porém as correspondências foram devolvidas pelos Correios, sob a justificativa de mudança ou de endereço desconhecido (subtópicos 9.4 e 9.5).

56. Por fim, embora haja prova documental de que os recursos foram pagos às empresas contratadas e por elas recebidos (tópico 39), há robustos indícios de que as obras não foram por elas executadas (tópicos 40 a 48).

57. O Exmo Ministro Augusto Nardes, no Voto condutor do Acórdão 3946/2012-TCU-2ª Câmara, dispôs, *in verbis*:

23. Ressalto, em linha com o entendimento da unidade técnica, que a prova indiciária é plenamente aceita pela doutrina, pelos tribunais pátrios e tem amplo respaldo na jurisprudência desta Casa, da qual extraio o excerto a seguir, contido no Voto condutor do Acórdão nº 2143/2007-TCU-Plenário, de relatoria do eminente Ministro Aroldo Cedraz:

“(…)

18. Nesse sentido, vale lembrar que o Supremo Tribunal Federal já manifestou, no julgamento do RE 68.006-MG, que *indícios são provas, se vários, convergentes e concordantes*’.

19. A referida jurisprudência já vem sendo utilizada por esta corte de contas há longa data [...].

20. Permito-me transcrever, a respeito, as lúcidas palavras do ministro Ubiratan Aguiar constantes do voto condutor do acórdão 57/2003 - plenário, quando discute a existência de fraudes à licitação e a aplicação das sanções referidas no art. 46 da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992:

‘Entendo que prova inequívoca de conluio entre licitantes é algo extremamente difícil de ser obtido, uma vez que, quando `acertos` desse tipo ocorrem, não se faz, por óbvio, qualquer tipo de registro escrito. Uma outra forma de comprovação seria a escuta telefônica, procedimento que não é utilizado nas atividades deste Tribunal. Assim, possivelmente, se o Tribunal só fosse declarar a inidoneidade de empresas a partir de `provas inquestionáveis`, como defende o Analista, o art. 46 se tornaria praticamente `letra morta`.

O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE nº 68.006-MG, manifestou o entendimento de que `indícios vários e coincidentes são prova`. Tal entendimento vem sendo utilizado pelo Tribunal em diversas situações, como nos Acórdãos-Plenário nºs 113/95, 220/99 e 331/02. Há que verificar, portanto, no caso concreto, quais são os indícios e se eles são suficientes para constituir prova do que se alega.’

24. Estando, dessa forma, configurado o débito, há que se acolher a proposta da unidade instrutiva no sentido de converter os presentes autos em tomada de contas especial, autuando-se processo específico para a citação dos prefeitos responsáveis pelos pagamentos irregulares, solidariamente com o administrador da empresa Celta.

58. Portanto, adotando as lições prelecionadas no referido *decisum*, os vários indícios coletados nos presentes autos podem ser acatados como prova de que os recursos dos convênios foram desviados, devendo ser integralmente restituídos aos cofres federais.

Da desconsideração da personalidade jurídica, da conversão em tce e da citação dos responsáveis



59. A jurisprudência deste Tribunal já consolidou entendimento acerca da possibilidade de desconsideração da personalidade jurídica nos casos de abuso de direito, de fraude à lei ou de dano a terceiros no uso da pessoa jurídica, conforme decisões adiante:

Acórdão 275/2000 – Plenário:

“ACOLHIMENTO DA TEORIA DA 'DESPERSONALIZAÇÃO DA PERSONALIDADE JURÍDICA'. O Juiz pode julgar ineficaz a personificação societária, sempre que for usada com abuso de direito, para fraudar a lei ou prejudicar terceiros”. (STJ, RESP 158051/RJ)

“Os sócios-gerentes são responsáveis pelos atos lesivos que praticarem com infração da lei ou violação do estatuto, legitimando-se, via de consequência, como parte passiva ‘ad causam’” (STJ, RESP 4786/SC)

“EMBARGOS À EXECUÇÃO - PENHORA DE BENS DE EMPRESA - TEORIA DA DESPERSONALIZAÇÃO DA PESSOA JURÍDICA.

A teoria da Despersonalização da pessoa jurídica, ou ‘Disregard Theory’, permite que não mais se considerem os efeitos da personificação ou da autonomia jurídica da sociedade para atingir e vincular a responsabilidade dos sócios, com o objetivo de impedir a consumação de fraudes e abusos de direito, cometidos por meio de personalidade jurídica, que causem prejuízos ou danos a terceiros.

A personalidade da pessoa jurídica não constitui um direito absoluto, por estar sujeita às ações indicativas de fraude contra credores e do abuso de direito, que repugnam à consciência jurídica.” (TJDF, Apelação Cível nº 47.768/98)

“[...]

O Juiz, ante o fato de que a pessoa jurídica é utilizada para fins contrários ao direito, pode, em casos específicos, desconsiderar a personalidade jurídica e equiparar o sócio, e a sociedade, para coibir o abuso de direito.

A assertiva de que a sociedade não se confunde com a pessoa dos sócios é um princípio jurídico, mas não pode ser um tabu, a entrar a própria ação do Estado, na realização de perfeita e boa justiça, que outra não é a atitude do Juiz procurando esclarecer os fatos para ajustá-los ao direito.” (TJMT, Apelação Cível nº 9.342)

7. Veja-se, a respeito, que o Supremo Tribunal Federal tem destacado, em suas decisões, a intercomunicação dos patrimônios das pessoas jurídicas e das pessoas físicas de seus sócios, sempre ressalvando, no entanto, que a responsabilidade desses passa a ser ilimitada nas hipóteses de conduta dolosa ou culposa, da violação de lei ou do contrato social, situações que possibilitam a Despersonalização da personalidade jurídica. [...]

[...]

11. Creio, assim, restar devidamente caracterizada a conduta dolosa do responsável e a infração à lei, que nos conduzem a concordar com a hipótese de desconstituição da pessoa jurídica e com o acerto da citação da pessoa física de seu sócio-acionista controlador.

Acórdão 1891/2010 – Plenário:

A jurisprudência dos tribunais judiciais é uníssona no sentido de que “o Juiz pode julgar ineficaz a personificação societária, sempre que for usada com abuso de direito, para fraudar a lei ou prejudicar terceiros” (STJ, REsp 158.051/RJ).

Também o TCU adota esse procedimento, quando verificado ao menos um dos requisitos para sua aplicação-fraude, desvio de finalidade ou confusão patrimonial (acórdãos 2.858/2008, 3.135/2006, 50/2002, Plenário).

No convênio em exame, escondeu-se o responsável sob o véu da personalidade jurídica para fraudar a licitação e apropriar-se dos recursos transferidos pela União.



Por isso, adequado desconsiderar a personalidade jurídica da [empresa *omissis*], para responsabilizar seu administrador, [Sr. *omissis*], em regime de solidariedade com o então prefeito, pelo dano apurado nestas contas especiais.

[...]

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. desconsiderar a personalidade jurídica da [empresa *omissis*], para responsabilizar seu administrador, [Sr. *omissis*], em regime de solidariedade com o então prefeito de Barra de Santa Rosa, pelo dano apurado nestas contas especiais;

60. Oportuno aduzir, outrossim, que o Exmo Ministro-Relator Walton Alencar Rodrigues adotou como Relatório integrante do Acórdão 1327/2012-TCU-Plenário o Parecer do Ministério Público junto ao TCU, no qual aquele *parquet* consignou que a exclusão da empresa contratada da relação processual não é *conditio sine qua non* para a desconsideração de sua personalidade jurídica e para o atingimento do patrimônio individual do sócio de fato.

61. Em consequência, no Voto condutor do referido *decisum*, aquele insigne Ministro-Relator assim se posicionou:

Assim, quantificado o débito, foi incluído no rol de responsáveis, além do ex-prefeito e da empresa a quem o valor total do convênio foi pago, o sr. [omissis], que foi o administrador de fato da empresa [omissis] (Ação Penal 2004.82.01.002068-0 – 6ª Vara Federal – Seção Judiciária da Paraíba – peça 12, item II/IV).

62. Por conseguinte, cabe propor a conversão dos presentes autos em tomada de contas especial e a citação solidária pelo dano causado ao erário, correspondente ao total dos recursos federais desviados, do ex-Prefeito, das empresas contratadas e dos sócios destas, de fato e de direito.

CONCLUSÕES

63. Considerando que, em investigação do Ministério Público da União, foi provado que as empresas referidas nos presentes autos são de fachada, sem estrutura física, patrimonial e de pessoal condizente com as atividades que supostamente desempenhariam e que tais características foram confirmadas em auditoria realizada, em dados obtidos nos sistemas públicos informatizados e em diligências promovidas;

64. Considerando que o gestor não logrou êxito em demonstrar o nexo de causalidade entre os pagamentos efetuados às empresas contratadas e as execuções das obras por essas empresas;

65. Considerando que os documentos necessários à comprovação das execuções das obras pelas empresas contratadas (CEI, ART, folhas de pessoal, GFIP e GRPS) não foram fornecidos, embora tenham sido solicitados à Prefeitura e às empresas, bem como aos respectivos sócios;

66. Considerando que restou comprovado, nos autos, que as empresas contratadas receberam os recursos federais oriundos dos convênios em exame, embora não tenham executado as obras;

67. Considerando que as empresas detinham, durante os exercícios em as obras se desenvolveram, quadro de pessoal ínfimo, incompatível com execução de obras de construção civil, conquanto tenham contratado, cada uma delas, com 19 municípios paraibanos, por ano, em média, no período.

68. Conclui-se que os recursos foram desviados, cabendo desconsiderar as personalidades jurídicas das empresas envolvidas, para que os sócios, de fato e de direito, também respondam pelos prejuízos causados, converter os presentes autos em TCE e citar o ex-Prefeito, as empresas envolvidas e os respectivos sócios.



PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

69. Ante o exposto, elevem-se os autos à consideração superior, propondo:

69.1. Conhecer da presente Representação, com fulcro no art. 235, *caput*, c/c o art. 237, inciso IV e parágrafo único, do Regimento Interno do TCU, para, no mérito, considerá-la procedente.

69.2. Desconsiderar a personalidade jurídica da empresa Prestacon - Prestação de Serviços e Construções Ltda, CNPJ 04.904.242/0001-60, para que seus sócios, de direito, Sr. João Freitas de Souza, CPF 376.955.174-53, e Sr. Jacson de Andrade Fablicio, CPF 038.624.694-76, e seu sócio de fato, Sr. Robério Saraiva Grangeiro, CPF 040.131.404-97, respondam pelos danos apurados no presente processo.

69.3. Desconsiderar a personalidade jurídica da empresa DJ Construções Ltda, CNPJ 03.592.746/0001-20, para que seus sócios, de direito, Sr. João Freitas de Souza, CPF 376.955.174-53, Sr. Djanilton Alves de Oliveira, CPF 261.547.158-97, e Sr. Fabiano Ribeiro dos Santos, CPF 012.726.174-59, e seu sócio de fato, Sr. Robério Saraiva Grangeiro, CPF 040.131.404-97, respondam pelos danos apurados no presente processo.

69.4. Converter, nos termos do art. 47 da Lei 8.443, de 16/7/1992, c/c o art. 252 do Regimento Interno do TCU, o presente feito em tomada de contas especial, atuando-se, para tanto, na forma do art. 43 da Resolução-TCU 191, de 21/6/2006, processos específicos, a fim de que sejam promovidas, com base nos arts. 10, § 1º, e 12, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 202, inciso II, do Regimento Interno do TCU, as citações abaixo especificadas, para que os responsáveis, em razão dos convênios a seguir identificados, apresentem alegações de defesa e/ou recolham aos cofres apontados, no prazo de quinze dias, contados das datas das ciências, as quantias indicadas, atualizadas monetariamente a partir das respectivas datas até os efetivos recolhimentos, abatendo-se, nas oportunidades, as quantias eventualmente ressarcidas, na forma da legislação em vigor, em decorrência dos atos adiante detalhados:

69.4.1. **Atos impugnados:** desvio de verba do Convênio 1367/2005 (Siafi 556606), celebrado entre a Fundação Nacional de Saúde – Funasa e a Prefeitura Municipal de Fagundes-PB, tendo como objeto a construção de 25 módulos sanitários domiciliares com abastecimento de água e promoção do Programa de Educação em Saúde e Mobilização Social, consubstanciado no pagamento, mediante a emissão de cheques nominativos sacados da conta vinculada ao convênio, à empresa Prestacon – Prestadora de Serviços e Construções Ltda, CNPJ 04.904.242/0001-60, que emitiu as notas fiscais e os recibos correspondentes, mas não executou as obras pelas quais foi contratada e paga, conforme comprovado pelos indícios a seguir:

a) não localização da empresa nos endereços obtidos nos sistemas públicos informatizados, seja por diligência *in loco* promovida por equipe de auditoria deste Tribunal, seja por correspondências postadas por intermédio da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos;

b) não disponibilização de documentação, solicitada em diligências à Prefeitura Municipal, à empresa contratada e aos seus sócios, de fato e direito, visando comprovar a execução da obra pela empresa contratada, correspondente a: i) comprovante de matrícula da obra no INSS (CEI); ii) ARTs/CREA dos responsáveis pela execução da obra; iii) folha de pessoal da obra (senão todas, ao menos de três meses), acompanhada de cópia autenticada das referidas GFIP/GRPS (com o nº do CEI da obra), demonstrando adimplemento das obrigações e encargos trabalhistas (FGTS) e previdenciários (INSS), durante o período de execução da obra;



c) segundo dados coletados em bases públicas:

c.1) não cadastramento das obras do convênio no INSS, visto que, entre 2005 e 2009, não houve CEI vinculada à empresa;

c.2) recursos humanos incompatíveis com a execução do contrato, conforme demonstram os seguintes dados: a empresa detinha somente um empregado, nos exercícios de 2005 a 2006, que também era, à época, empregado da empresa DJ Construções Ltda, CNPJ 03.592.746/0001-20, e, entre os anos de 2007 e 2008, nenhum trabalhador foi identificado no seu quadro de pessoal, conquanto tenha contratado, de 2005 a 2009, pelo menos 19 obras, por ano, em média, com municípios paraibanos.

Dispositivos violados: art. 70, § único, da Constituição Federal/1988, c/c o art. 93 do Decreto-Lei 200, de 25/2/1967; art. 20 da Instrução Normativa-STN 1, de 15/1/1997; arts. 62 e 63 da Lei 4.320, de 17/3/1964; arts. 1º e 2º da Lei 6.496, de 7/12/1977, art. 3º da Resolução-Confêa 425, de 18/12/1998; arts. 216 e 219, §§ 5º e 6º, do Decreto 3.048, de 6/5/1999.

Responsáveis solidários: Prestacon - Prestação de Serviços e Construções Ltda, CNPJ 04.904.242/0001-60, empresa contratada, seus sócios de direito, Sr. João Freitas de Souza, CPF 376.955.174-53, e Sr. Jacson de Andrade Fablicio, CPF 038.624.694-76, seu sócio de fato, Sr. Robério Saraiva Grangeiro, CPF 040.131.404-97, e o Sr. Gilberto Muniz Dantas, CPF 203.798.974-15, ex-Prefeito Municipal de Fagundes-PB.

Cofre credor: Fundação Nacional de Saúde – Funasa

Quantificação dos débitos:

Valor Histórico (R\$)	Data de ocorrência
12.000,00	14/6/2006
8.144,62	17/7/2006
10.000,00	16/11/2006
10.000,00	12/12/2006
9.855,38	16/1/2006

69.4.2. **Atos impugnados:** desvio de verba do Convênio 269/2005 (Siafi 553635), celebrado entre o Ministério da Integração Nacional e a Prefeitura Municipal de Fagundes-PB, tendo como objeto a construção de açude comunitário na localidade de Candeias, zona rural do Município de Fagundes-PB, consubstanciado no pagamento, mediante a emissão de cheques nominativos sacados da conta vinculada ao convênio, à empresa DJ Construções Ltda, CNPJ 03.592.746/0001-20, que emitiu as notas fiscais e os recibos correspondentes, mas não executou as obras pelas quais foi contratada e paga, conforme comprovado pelos indícios a seguir:

a) não localização da empresa nos endereços obtidos nos sistemas públicos informatizados, seja por diligência *in loco* promovida por equipe de auditoria deste Tribunal, seja por correspondências postadas por intermédio da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos;

b) não disponibilização de documentação, solicitada em diligências à Prefeitura Municipal, à empresa contratada e aos seus sócios, de fato e direito, visando comprovar a execução da obra pela empresa contratada, correspondente a: i) comprovante de matrícula da obra no INSS (CEI); ii) ARTs/CREA dos responsáveis pela execução da obra; iii) folha de pessoal da obra (senão todas, ao menos de três meses), acompanhada de cópia autenticada das referidas GFIP/GRPS (com o nº do CEI da obra), demonstrando adimplemento das obrigações e encargos trabalhistas (FGTS) e previdenciários (INSS), durante o período de execução da obra;



c) segundo dados coletados em bases públicas:

c.1) não cadastramento das obras do convênio no INSS, visto que, entre 2005 e 2008, não houve CEI vinculada à empresa;

c.2) recursos humanos incompatíveis com a execução do contrato, conforme demonstram os seguintes dados: a empresa detinha somente 3 empregados, nos exercícios de 2005 a 2006, sendo que um destes também era, à época, empregado da empresa Prestacon - Prestação de Serviços e Construções Ltda, CNPJ 04.904.242/0001-60; no ano de 2007, nenhum trabalhador foi identificado no seu quadro de pessoal e, em 2008, contava com apenas um empregado, conquanto tenha contratado, de 2005 a 2008, pelo menos 19 obras, por ano, em média, com municípios paraibanos.

Dispositivos violados: art. 70, § único, da Constituição Federal/1988, c/c o art. 93 do Decreto-Lei 200, de 25/2/1967; art. 20 da Instrução Normativa-STN 1, de 15/1/1997; arts. 62 e 63 da Lei 4.320, de 17/3/1964; arts. 1º e 2º da Lei 6.496, de 7/12/1977, art. 3º da Resolução-Confêa 425, de 18/12/1998; arts. 216 e 219, §§ 5º e 6º, do Decreto 3.048, de 6/5/1999.

Responsáveis solidários: DJ Construções Ltda, CNPJ 03.592.746/0001-20, empresa contratada, seus sócios de direito, Sr. João Freitas de Souza, CPF 376.955.174-53, Sr. Djanilton Alves de Oliveira, CPF 261.547.158-97, e Sr. Fabiano Ribeiro dos Santos, CPF 012.726.174-59, seu sócio de fato, Sr. Robério Saraiva Grangeiro, CPF 040.131.404-97, e o Sr. Gilberto Muniz Dantas, CPF 203.798.974-15, ex-Prefeito Municipal de Fagundes-PB.

Cofre credor: Tesouro Nacional

Quantificação dos débitos:

Valor Histórico (R\$)	Data de ocorrência
29.858,00	24/10/2006
51.000,00	16/11/2006
69.142,00	27/12/2006

69.5. Encaminhar aos responsáveis, em anexo aos ofícios de citação, cópia da presente instrução e do Acórdão que vier a ser proferido, acompanhado do Relatório e Voto que o fundamentarem, com vistas a subsidiar as alegações de defesa.

69.6. Encaminhar ao Tribunal de Contas do Estado da Paraíba cópia do Acórdão que vier a ser proferido, bem como do Relatório e Voto que o fundamentarem.

69.7. Apensar os presentes autos à tomada de contas especial que vier a ser constituída, em conformidade com o art. 43 da Resolução-TCU 191, de 21/6/2006.

69.8. Cientificar os Ministros de Estado da Saúde e da Integração Nacional, com amparo no parágrafo único do art. 198 do Regimento Interno do TCU.

À consideração superior.

Secex-PB, 11/6/2013.

Assinado eletronicamente
ANA BEATRIZ BARROS OLIVEIRA DE ALBUQUERQUE
AUFC-Matr. 3561-0