

TC 013.194/2012-7

Tipo: Monitoramento

Unidade jurisdicionada: Fundação Nacional de Saúde e Prefeitura Municipal de Frei Martinho/PB

Responsável: Ana Adelia Nery Cabral (CPF: 752.139.074-15)

Interessado em sustentação oral: não há

Proposta: diligência

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de Monitoramento destinado a verificar o cumprimento da seguinte determinação à Fundação Nacional de Saúde (Funasa), proferida pelo Tribunal mediante o Acórdão 1985/2012-TCU-1ª Câmara:

1.7.2. à Fundação Nacional de Saúde que, em conformidade com as normas aplicáveis à matéria, adote as medidas administrativas necessárias à aferição da boa e correta aplicação dos recursos transferidos ao Município de Frei Martinho/PB, por força dos convênios 529619, 529620 e 569779 – Siafi, instaurando as competentes tomadas de contas especiais, se for o caso, observando-se as disposições da IN/TCU 56/2007, informando ao Tribunal, no prazo de noventa dias, as providências adotadas e os resultados auferidos;

1.7.3. enviar à Funasa cópia do presente processo, para subsidiar a análise das prestações de contas dos convênios supracitados.

2. Os citados convênios firmados entre a Funasa/PB e a Prefeitura de Frei Martinho/PB tinham como objeto a execução de sistema de esgotamento sanitário no Município e totalizam R\$ 1.149.948,45.

3. Por meio de despacho, o Exmo. Ministro-Relator determinou à Secex/PB a realização de diligências para permitir o aprofundamento das análises. O objetivo desta instrução é elencar os documentos a serem solicitados e as entidades a serem diligenciadas.

HISTÓRICO

4. O presente processo de monitoramento originou-se de determinação constante do Acórdão 1985/2012-TCU-1ª Câmara. Essa determinação foi decorrente de Representação do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (TCE/PB), conforme trecho da instrução que embasou o mencionado Acórdão (peça 3 do TC 031.668/2010-0):

3. Em 31/07/2008, a unidade técnica do TCE/PB, por intermédio do relatório de análise da prestação de contas da Prefeitura Municipal de Frei Martinho, (peça 1, fls. 20-23), apontou diversas possíveis irregularidades cometidas, duas delas ocorridas com o uso inadequado de recursos federais:

(...)

ii. realização de despesas respaldadas em notas fiscais não autorizadas, sugerindo origem duvidosa das mesmas, em favor da Construtora Ipanema Ltda., no total de R\$ 595.112,26, emitidas em decorrência de contratação para construção de uma rede de esgotos sanitários no Município.

5. Nessa instrução, a Secex/PB concluiu nos seguintes termos (peça 3 do TC 031.668/2010-0):

60. Do exame técnico efetuado, entende-se que:

(...)

ii. Com relação à realização de despesas respaldadas em notas fiscais não autorizadas na construção de esgotos sanitários (convênios realizados com a Funasa): foram apurados indícios relevantes de irregularidades (emissão de notas fiscais falsas emitidas pela Construtora Ipanema Ltda.; não execução dos serviços da obra; contrato firmado com empresa fantasma e; as três empresas participantes da licitação são fantasmas) que justificam apuração no âmbito do concedente para avaliar a instauração de TCE.

6. A Funasa/PB tomou conhecimento do Acórdão 1985/2012-1ª Câmara e encaminhou ao TCU cópia dos relatórios de visitas técnicas, cujas conclusões indicavam a execução de 100% das obras (peça 8). Em adição, informou que os convênios não foram encerrados por causa da ausência das anotações de responsabilidade técnica (ART).

7. Por considerar que as informações enviadas não comprovaram o atendimento da citada determinação, a Secex/PB solicitou à Funasa cópia das prestações de contas dos três convênios, incluindo os documentos comprobatórios das despesas (extratos bancários, notas fiscais, recibos, procedimento licitatório etc.) e os pareceres técnicos e financeiros produzidos pela concedente na fiscalização da sua execução e na análise das referidas contas, bem como outras informações acerca do cumprimento da referida determinação (peça 9).

8. Embora não tenha informado acerca da situação atual da análise das contas dos citados convênios, a Secex/PB (peça 27) concluiu que a Funasa encaminhou a documentação solicitada na diligência (peças 17-25). Em análise dessa documentação, a Secex-PB propôs conversão do processo em TCE e desconstituição da personalidade jurídica da construtora contratada (peça 27), tendo em vista indícios da ausência denexo causal entre os recursos dos convênios e as despesas realizadas para consecução dos objetos conveniados (empresa “fantasma”).

9. Por meio de Despacho (peça 29), o Exmo. Ministro-Relator manifestou-se no sentido da existência de graves indícios de malversação de recursos federais repassados ao Município de Frei Martinho/PB. Entretanto, considerando, entre outros, que as contas foram prestadas e que o concedente emitiu parecer atestando o cumprimento do objeto, entendeu que os autos careciam de mais elementos antes da adoção das medidas propostas.

10. O Ministro-Relator concluiu que a Unidade Técnica deveria buscar mais elementos para demonstrar a ocorrência da fraude. Foi determinada a realização de diligências para aprofundar as análises referentes a não execução das obras pela empresa contratada à época e a ocorrência de fraude na licitação.

EXAME TÉCNICO

11. No âmbito do TC 031.668/2010-0 (originou o presente Monitoramento), partindo-se da Representação do TCE/PB, identificaram-se indícios da ocorrência de despesas irregulares referentes às obras de esgoto, consubstanciados em (peça 3 do TC 031.668/2010-0):

a) notas fiscais falsas emitidas pela Construtora Ipanema (notas 286, 323 e 354; peça 1, p. 177, 181 e 185 do TC 031.668/2010-0);

b) ausência de diversos documentos para comprovar a execução dos serviços pela contratada;

c) contrato firmado com empresa fantasma (Construtora Ipanema Ltda.), com base em sentença judicial no âmbito da Justiça Federal e decisão anterior do TCU para a mesma empresa; e

d) as três empresas que participaram da licitação são fantasmas (Construtora Ipanema – empresa contratada; Multi-Obras Construções; e DJ Construções), considerando sentenças proferidas no âmbito da Justiça Federal e processo administrativo no âmbito do Ministério Público Federal (MPF).

12. No presente processo, conforme instrução anterior (peça 27), a Funasa já encaminhou

cópia da prestação de contas, incluindo os documentos comprobatórios das despesas (extratos bancários, notas fiscais, recibos, procedimento licitatório etc.) e os pareceres emitidos. Da análise desses documentos, concluiu-se que persistiam os indícios da fraude. Além de referências a decisões no âmbito da Justiça Federal e do TCU e análises oriundas de conclusões do MPF e da Polícia Federal (PF), acrescentou-se documento da Receita Federal, declarando a empresa como inapta, desde 23/04/2010, em vista da sua inexistência de fato (peça 26).

13. O Ministro-Relator determinou o aprofundamento das análises e posicionou-se no sentido da necessidade de trazer mais evidências aos autos. Ressaltou que transcrições de apurações em outras esferas não são suficientes, sendo necessário juntar aos autos as evidências em si. Deve-se atuar dessa forma, inclusive, para permitir a ampla defesa e o contraditório. Isso permite também a atuação de forma autônoma do TCU, considerando a independência das instâncias. O Exmo. Relator mencionou também que o documento da Receita Federal não tem o condão de comprovar a irregularidade à época, uma vez que a inaptidão data de 23/4/2010.

14. Por fim, exemplificou outras evidências passíveis de serem juntadas aos autos (peça 29):

Nesse sentido, reputo pertinente averiguar se, à época, a sociedade empresária exercia normalmente suas atividades, recolhia tributos e possuía empregados em seus quadros, por meio de consultas junto ao fisco, ao INSS e ao sistema Rais, por exemplo. É conveniente, ainda, buscar elementos probatórios junto ao Ministério Público Federal e à Justiça Federal tendo em vista as referidas apurações judiciais.

Por conseguinte, restituo os autos à Secex/PB, para que promova as diligências necessárias para fundamentar uma possível conversão do processo em TCE, a citação dos responsáveis e a aplicação de sanções em decorrência da suposta fraude ocorrida no certame.

15. Do exposto, entende-se necessário incluir nos autos os seguintes documentos elencados adiante.

Processos no âmbito da Justiça Federal e do Ministério Público Federal (referentes à Construtora Ipanema, Multi-Obras Construtora e DJ construções)

16. Conforme consta na instrução da peça 27, com relação à Construtora Ipanema, há sentença da Justiça Federal no âmbito da Ação Civil Pública 0004231-17.2009.4.05.8201, em que se concluiu que a Construtora Ipanema é de fachada.

17. Conforme consta na instrução da peça 9 do TC 031.668/2010-0, há indícios de que as outras duas empresas que participaram da licitação também são fantasmas. Com relação à Multi-Obras Construtora, observa-se que há sentença judicial nesse sentido no âmbito da Ação Civil Pública 0003964-45.2009.4.05.8201.

18. Com relação à DJ construções, menciona-se na referida instrução que há um parecer técnico no âmbito do Ministério Público Federal. Em consulta ao TC 013.194/2012-7, observa-se que também há sentenças judiciais relacionadas à DJ Construções indicando a ocorrência do mesmo tipo de fraude, a exemplo das sentenças proferidas no âmbito das Ações Penais 0003430-02.2012.4.058200, 0001677-80.2007.4.058201 e 0002225-71.2008.04.058201. Em breve análise das transcrições das respectivas sentenças, entende-se que a proferida no âmbito da Ação Penal 0001677-80.2007.4.058201 é a que mais evidencia a participação da empresa como de fachada (portanto, na atual etapa processual, entende-se que basta solicitar cópia desse processo, no tocante à empresa DJ Construções).

19. Propõe-se a solicitação de cópia dos mencionados processos à Justiça Federal. Esses documentos devem ter seu sigilo preservado no âmbito do TCU, caso necessário.

Declaração de inidoneidade no âmbito da Receita Federal

20. Por meio da Resolução 207/2007, o TCU estabeleceu procedimentos para solicitação de

informações protegidas por sigilo fiscal à Fazenda Pública federal, estadual, distrital ou municipal. A Resolução estabelece os procedimentos e medidas de sigilo a serem atendidas. De acordo com o art. 1º, o titular da Unidade Técnica deve fazer a proposta de solicitação ao Relator do processo.

21. No caso em análise, conforme transcrito anteriormente, o Ministro-Relator já autorizou a solicitação de informações junto ao fisco (peça 29).

22. No caso da Receita Federal, propõe-se solicitar cópia do processo que ensejou na declaração de inexistência de fato da Construtora Ipanema. Da mesma forma proposta para os documentos a serem solicitados à Justiça Federal, deve ser garantido o sigilo das informações no âmbito do TCU, caso necessário.

Informações junto aos fiscos estadual e municipal

23. A solicitação de informações aos fiscos estadual e municipal também se baseia na Resolução TCU 207/2007.

24. Entende-se pertinente solicitar ao fisco estadual cópia das notas fiscais de compra de insumos em nome da Construtora Ipanema, referentes ao período de execução das obras, de jan/2006 a jul/2006 (peça 24, p. 38), dez/2006 a mar/2007 (peças 17, p. 28, e 18, p. 30) e set/2007 a jun/2008 (peças 21, p. 14, e 20, p. 1-3). Tem-se que esses documentos podem demonstrar se a empresa adquiriu insumos no mercado para aplicação na obra.

25. Com relação ao fisco municipal, conforme consta na instrução da peça 9 do TC 031.668/2010-0, pela análise das notas fiscais 286, 323 e 354 (peça 1, p. 177, 181, 185 do TC 031.668/2010-0), os números delas estão fora das numerações autorizadas descritas nos respectivos rodapés. Utilizando-se, como exemplo, a nota fiscal 286, tem-se no rodapé dela a autorização para emissão de notas fiscais compreendidas na numeração 2001 a 2250. Assim, verifica-se que a nota n. "286" está fora deste intervalo definido no seu rodapé. Propõe-se, então, solicitar ao fisco municipal informações referentes a essas notas fiscais. Ressalta-se que a sede da empresa é no município de Campina Grande/PB, portanto, a solicitação deve ser feita ao fisco desse município.

Comprovação da execução da obra pela Construtora Ipanema Ltda.

26. Conforme consta na instrução da peça 9 do TC 031.668/2010-0, há pagamentos de despesas sem comprovação da execução dos serviços.

27. Deve-se solicitar à Prefeitura e à Construtora Ipanema evidências para demonstrar que as obras foram executadas pela contratada. A seguir, exemplifica-se rol de documentos que podem comprovar a execução da obra pela empresa:

- a) boletins de medição;
- b) diário de obra;
- c) relatório fotográfico da execução da obra;
- d) notas fiscais de compra de insumos para utilização na obra;
- e) registros contábeis referentes ao objeto;
- f) controle de qualidade dos materiais e serviços;
- g) eventuais subcontratos;
- h) folha de pagamento e respectivos comprovantes de pagamento;
- i) Guia da Previdência Social (GPS), que corresponda à GFIP dos empregados vinculados a matrícula da obra - Cadastro Específico do INSS (CEI);
- j) ART; e

k) número do CEI da obra.

28. No caso das notas fiscais de compra de insumos pela contratada, tem-se que esses documentos podem demonstrar se a empresa adquiriu insumos no mercado para aplicação na obra. Com base no sigilo fiscal, entende-se que a empresa não está obrigada a encaminhar esses documentos ao TCU, no entanto, trata-se de uma oportunidade para que a mesma, de boa-fé, traga evidências no sentido de esclarecer os apontamentos em análises.

29. Quando do encaminhamento desses documentos, deve-se, por óbvio, evidenciar a vinculação dos mesmos com a obra. Caso solicitado e devidamente fundamentado, os documentos devem ter seu sigilo preservado no âmbito do TCU.

30. Entende-se que não é necessária a solicitação de documentos à Funasa, em face da mesma já ter sido diligenciada nesse sentido.

Informações adicionais referentes aos empregados da empresa e cadastro da obra no INSS

31. Além das informações a serem solicitadas diretamente à empresa, outras informações referentes ao assunto podem ser obtidas por meio de sistemas de informações disponíveis para consulta no âmbito do TCU. Portanto, não se torna necessária a realização de diligência específica para esse fim.

CONCLUSÃO

32. Esta instrução se deu em virtude de determinação do Emxo. Ministro-Relator à Secex/PB no sentido de buscar novas evidências relacionadas aos indícios de irregularidades nos convênios 529619, 529620 e 569779 (números Siafi), celebrados entre a Funasa e a Prefeitura Municipal de Frei Martinho/PB. Os indícios em análise são relacionados à ocorrência de fraude na licitação e na execução das obras (empresas “fantasma”).

33. Conclui-se pela necessidade de efetuar diligências nos seguintes termos:

a) à Justiça Federal, para que encaminhe cópia dos processos relacionados às empresas em análise;

b) à Receita Federal do Brasil, para que encaminhe cópia do processo que resultou na declaração de inexistência de fato da Construtora Ipanema;

c) ao fisco estadual, para que encaminhe cópia das notas fiscais de compra de insumos em nome da Construtora Ipanema emitidas durante o período de execução da obra;

d) ao fisco municipal de Campina Grande, para que apresente posicionamento referente às possíveis inconsistências nas notas fiscais n. 286, 323 e 354 emitidas pela Construtora Ipanema;

e) à Prefeitura de Frei Martinho/PB, para que apresente documentos no sentido de demonstrar que as obras foram executadas pela contratada;

f) à Construtora Ipanema, idem.

34. Entende-se que não se torna necessária nova diligência à Funasa, tendo em vista que a mesma já foi diligenciada anteriormente.

35. Com base nas análises já efetuadas (peça 3 do TC 031.668/2010-0 e peças 23, 27 e 29 deste processo) e nas novas informações a serem obtidas, será possível uma apuração mais profunda dos indícios de irregularidade em análise.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

36. As outras duas empresas que participaram do processo licitatório com indícios de fraude não estão relacionadas no rol de responsáveis do presente processo (Multi-Obras Construtora e DJ Construção). Entende-se que não se torna necessário incluí-las nesta oportunidade. As mesmas,

conforme mencionado ao longo desta instrução e na instrução constante da peça 3, p. 8-10, do TC 031.668/2010-0, são objeto também de análise em outros processos no âmbito do TCU.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

37. Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo, em observância ao Despacho de peça 29:

a) A realização das seguintes diligências, com fulcro no art. 157 do Regimento Interno/TCU:

i) à 4ª Vara da Justiça Federal na Paraíba, para que encaminhe cópia das Ações Cíveis Públicas 0004231-17.2009.4.05.8201 e 0003964-45.2009.4.05.8201 e da Ação Penal 0001677-80.2007.4.058201 (localização atual TRF 5ª Região);

ii) à Receita Federal do Brasil, nos termos da Resolução TCU 207/2007, para que encaminhe cópia do processo que resultou na declaração de inexistência de fato da Construtora Ipanema Ltda. (CNPJ: 04.202.582/0001-40);

iii) ao fisco estadual da Paraíba, nos termos da Resolução TCU 207/2007, para que encaminhe cópia das notas fiscais referentes a compra de insumos pela Construtora Ipanema Ltda. (CNPJ: 04.202.582/0001-40) emitidas durante os períodos de janeiro de 2006 a julho de 2006, dezembro de 2006 a março de 2007 e setembro de 2007 a junho de 2008;

iv) ao fisco municipal de Campina Grande/PB, nos termos da Resolução TCU 207/2007, para que apresente posicionamento referente à regularidade das notas fiscais n. 286, 323 e 354 relativas à Construtora Ipanema Ltda. (CNPJ: 04.202.582/0001-40), todas emitidas em 2006;

v) à Prefeitura de Frei Martinho/PB, para que apresente documentos no sentido de demonstrar que as obras referentes aos Convênios 2061/04 (Siafi 529619), 1133/06 (Siafi 569779) e 2023/04 (Siafi 529620), todos referentes a obras de esgoto no município de Frei Martinho/PB, foram, de fato, executadas pela Construtora Ipanema Ltda., a exemplo do seguinte rol ilustrativo de documentos (não exaustivo): boletins de medição; diário de obra; relatório fotográfico da execução da obra; notas fiscais de compra de insumos para utilização na obra; controle de qualidade dos materiais e serviços; eventuais subcontratos; folha de pagamento e respectivos comprovantes de pagamento; Guia da Previdência Social (GPS), que corresponda à GFIP dos empregados vinculados a matrícula da obra - Cadastro Específico do INSS (CEI); ART de execução da obra; e número do CEI da obra;

vi) à Construtora Ipanema Ltda. (CNPJ: 04.202.582/0001-40), para que apresente documentos no sentido de demonstrar que as obras referentes aos Convênios 2061/04 (Siafi 529619), 1133/06 (Siafi 569779) e 2023/04 (Siafi 529620), todos referentes a obras de esgoto no município de Frei Martinho/PB, foram, de fato, executadas pela Construtora Ipanema Ltda., a exemplo do seguinte rol ilustrativo de documentos (não exaustivo): boletins de medição; diário de obra; relatório fotográfico da execução da obra; notas fiscais de compra de insumos para utilização na obra; controle de qualidade dos materiais e serviços; eventuais subcontratos; folha de pagamento e respectivos comprovantes de pagamento; Guia da Previdência Social (GPS), que corresponda à GFIP dos empregados vinculados a matrícula da obra - Cadastro Específico do INSS (CEI); ART de execução da obra; e número do CEI da obra;

b) Encaminhar cópia da presente instrução às entidades relacionadas acima, de forma a melhor subsidiar as suas manifestações;



c) Encaminhar cópia das notas fiscais n. 286, 323 e 354 (peça 1, p. 177, 181, 185 do TC 031.668/2010-0) ao fisco municipal de Campina Grande/PB.

Secex/PB, 1ª Diretoria Técnica, em 24/7/2013.

(Assinado eletronicamente)

André Delgado de Souza

AUFC – Mat. 7608-2