

TC 024.440/2012-4

Tipo: Representação

Unidade jurisdicionada: Prefeitura de Tacima/PB (antigo município de Campo de Santana)

Representante: Tribunal de Contas do Estado/PB

Proposta: diligência

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de representação formulada pelo Tribunal de Contas do Estado da Paraíba-TCE/PB, a respeito de possíveis irregularidades ocorridas na Prefeitura Municipal de Tacima/PB, relacionadas a falhas verificadas na construção de melhorias sanitárias domiciliares em convênio com a Fundação Nacional de Saúde - Funasa, quando da inspeção de obras realizadas com recursos públicos, no município, durante o exercício de 2008.

HISTÓRICO

2. A presente representação foi encaminhada em função da decisão contida no Acórdão AC1 –TC– 1542/2010, exarado pelo Tribunal de Contas do Estado da Paraíba- TCE/PB, em 30/9/2010, (peça1, p. 2-6), *in verbis*:

(...)

7.COMUNICAR o Tribunal de Contas da União acerca das irregularidades constatadas na construção de **melhorias sanitárias domiciliares em convênio com a FUNASA**, realizada no exercício de 2008;

(...) (*grifo nosso*)

3. Não obstante estar consignado tratar-se de obra realizada em convênio com a Funasa, não foi informado a qual ajuste se refere.

4. Importa, ademais, registrar que é parte do Acórdão AC1 –TC– 1542/2010 um resumo com os indícios de irregularidades constatados nas obras objeto da auditoria, no entanto, não está nos autos o relatório final produzido pelo corpo técnico.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

5. Inicialmente, registre-se que a representação preenche os requisitos de admissibilidade constantes no art. 235 do Regimento Interno do TCU, haja vista a matéria ser de competência do Tribunal, referir-se a responsável sujeito a sua jurisdição, estar redigida em linguagem clara e objetiva, conter nome legível, qualificação e endereço do representante, bem como encontrar-se acompanhada do indício concernente à irregularidade ou ilegalidade.

6. Além disso, o TCE/PB possui legitimidade para representar ao Tribunal, consoante disposto no inciso IV do art. 237 do RI/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 RI/TCU.

EXAME TÉCNICO

8. Ante o desconhecimento a qual convênio a obra “construção de melhorias sanitárias domiciliares” pertence, fez-se necessário utilizar os meios disponíveis e obter tal informação.

9. A primeira medida adotada foi consultar, no site do TCE/PB, as peças do processo TC 07421/09, referenciado no Acórdão –TC– 1.542/2010 (peça1, p. 2-6) com acesso público liberado.

10. Entre as peças examinadas, estava o documento “análise de defesa” (peça 2) no qual foi possível identificar um dos convênios referentes à obra objeto dessa representação - o Convênio 2124/2006, já que nesse mesmo documento, quando da transcrição de parte do relatório inicial (peça 2, p. 3), é declarado que a empresa responsável por executar a obra - Construtora Planalto Ltda., foi vencedora das duas licitações referentes à construção de melhorias sanitárias e, não executou tais objetos.

11. Em nova pesquisa, desta vez ao site do Portal da Transparência do Governo federal, à relação de todos os convênios firmados entre o Ministério da Saúde e o município de Tacima/PB, pôde ser ratificada a existência de dois convênios com o aludido objeto: o supramencionado EP 2124/06 (Siafi 577155) no valor de R\$ 264.600,00 (peça 3) e o EP 2060/06 (Siafi 577751) no valor de R\$ 52.213,32 (peça 4).

12. Mediante consulta ao aplicativo Sagres – disponível no site TCE/PB, para as despesas realizadas com a Construtora Planalto Ltda. durante o exercício de 2008 pela PM de Tacima/PB, obteve-se por resposta o dispêndio de R\$ 259.873,11 (peça 5).

13. Através do detalhamento dos empenhos (peças 6-7) tornaram-se conhecidas as contas correntes das quais foram efetuados os desembolsos, que comparadas às contas vinculadas dos respectivos convênios disponíveis no Siafi (peças 8-9) confirma-se o pagamento de R\$42.812,00 à custa do Convênio EP 2060/06 e R\$217.061,11 a custa do Convênio EP 2124/06.

14. Além desses, foi localizado mais um pagamento à Construtora Planalto Ltda.(peça 10) no valor de R\$8.562,40, realizado em 2009, com os recursos do Convênio EP 2060/06, e nenhum outro com os recursos do Convênio EP 2124/06.

15. No entanto, cabe acrescentar a ocorrência em 2010, de um novo desembolso à custa do Convênio EP 2124/06, porém desta vez à empresa Sivilene Marcia Ferreira-Me, no valor de R\$44.993,25 (peça11).

16. No Sagres, também foram identificadas as duas licitações em que a Construtora Planalto Ltda. sagrou-se vencedora, a saber:

- a) o Convite 5/08, ocorrido em 13/2/08, com a proposta de R\$52.624,40 (peça 12);
- b) a Tomada de Preços 1/08, realizada em 15/4/08, com a proposta de R\$260.580,34 - **única** participante do certame (peça 13).

17. Destaque-se que, segundo informações do Siafi (peça 14, p.3 e peça 15, p.1), o Convênio EP 2060/06 (577751) vigeu até a data 9/6/2009, e está concluído, e o Convênio EP 2124/06 (577155) vigorou até a data 21/12/2010, e encontra-se na situação de “adimplente”.

18. O principal indício de irregularidade mencionado no Acórdão AC1 –TC– 1542/2010 no que se refere à “construção de melhorias sanitárias domiciliares em convenio com a Funasa” (peça1, p.3) trata-se de pagamentos indevidos à empresa vencedora do certame licitatório no exercício de 2008 - Construtora Planalto Ltda., no valor de R\$ 259.873,11.

19. Por sua vez, a mesma faz parte do rol de empresas “fantasmas” elencadas na operação “I Licitação”, deflagrada pela Polícia Federal para tratar de firmas fisicamente inexistentes, usadas para fraudar licitações e desviar recursos públicos.

20. Importa mencionar os termos utilizados pelo Ministério Público Federal (peça 16, p.1-2) sobre a conclusão do inquérito policial, (peça 16, p. 3-58), que desencadeou a denominada operação “I Licitação”, encaminhada a esta Corte de Contas:

Nessa investigação constatou-se a partir de farto material probatório que **MARCOS TADEU**

SILVA liderava uma organização criminosa que constituiu as "empresas fantasmas" intituladas ÁGUA DOURADA ENGENHARIA LTDA., CONSTRUTORA ESPLANADA LTDA., CONSTRUTORA CONCRETO LTDA., CONSTRUTORA SOMAR LTDA., CONSTRUTORA IPANEMA LTDA., AMERICA CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS LTDA., CONSTRUTORA MAVIL LTDA., **CONSTRUTORA PLANALTO LTDA.**, CAMPINA REPRESENTAÇÃO E COMÉRCIO LTDA., ULTRA-MAX SERVIÇOS LTDA. e CAMPINA MATERIAL DE CONSTRUÇÃO LTDA., utilizando-as, em seguida, para fraudar licitações públicas - como de fato fraudou até a presente data ao menos 306 (trezentas e seis) em 40 (quarenta) municípios do estado da Paraíba. (*grifo nosso*)

21. O *modus operandi* identificado nas diversas operações realizadas pela Polícia Federal no estado da Paraíba consiste sempre na realização das obras por terceiros, geralmente pela administração local (prefeitura), de sorte que os recursos enviados para custeio do empreendimento são desviados em prol dos criminosos, enquanto as obras, quando realizadas, são custeadas, em regra, com verba municipal.

22. Em vista desses fatos, realizou-se pesquisa em bases de dados públicos disponíveis a este Tribunal (peça 17) com a finalidade de averiguar a existência de vínculos empregatícios nessa empresa, assim como de matrícula CEI – Cadastro específico do INSS da obra em análise, obtendo-se como resposta do sistema a mensagem “CNPJ ou CEI inexistente”.

23. A esse respeito, importa mencionar o fato de a Construtora Planalto Ltda. ter mantido relações contratuais com 35 Prefeituras durante o exercício de 2008, o que resultou num faturamento de R\$2.793.983,33 (peça 18).

24. Todas estas constatações aumentam os indícios de que os objetos firmados nos Convênios EP 2124/06 e EP 2060/06 não foram executados pela Construtora Planalto Ltda., tornando-se impossível afirmar que os recursos federais financiaram essas obras, uma vez que podem, por exemplo, ter sido inteiramente custeadas com recursos da Prefeitura, e a verba federal desviada em benefício dos responsáveis.

25. Nesse sentido, vale lembrar que, pela norma dos arts. 70, parágrafo único, da Constituição Federal/88 e 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.

26. O Tribunal, ao se pronunciar sobre esse tema (v. g. Decisões 225/2000–2ª Câmara e Acórdãos 3.968/2010–1ª Câmara, 1.445/2007–2ª Câmara e 1.031/2011–Plenário), firmou o entendimento de que, 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.

27. De acordo com o Tribunal, a existência física do objeto pactuado, *di per si*, não constitui elemento apto a comprovar a regular aplicação dos recursos federais repassados por meio de convênio ou congênere, devendo provar o administrador que os recursos recebidos foram utilizados para custear aquele objeto, sob pena de presunção de irregularidade na sua aplicação.

28. Nessa linha, observe o trecho abaixo do Relatório do Acórdão 2.804/2012 – Plenário, que tratou deste mesmo assunto:

Ao examinar os elementos constantes dos autos, a **Unidade Técnica verificou que a empresa contratada para execução do objeto do convênio foi considerada fisicamente inexistente (empresa de fachada), o que torna todos os documentos probantes inidôneos.** O Controle Interno do órgão concedente também não aceitou as justificativas apresentadas na fase interna da TCE.

Com essa informação, torna-se impossível estabelecer nexo de causalidade entre os recursos do convênio e os documentos fiscais inseridos na prestação de contas, para comprovar a

execução e o pagamento dos serviços contratados, havendo, nesse proceder, sérios indícios de desvio dos recursos.

O dever de prestar contas, de matriz constitucional, é inerente à gestão de recursos públicos, constituindo um dos pilares do sistema republicano. A sua ausência ou a apresentação sem os elementos essenciais à demonstração da movimentação financeira, significa não somente o descumprimento da Constituição e da legislação em vigor, mas a violação da transparência, na prática dos atos de gestão, a falta de comprovação da lisura no trato com a coisa pública e a possibilidade sempre presente de que a totalidade dos recursos públicos federais transferida ao Município tenha sido integralmente desviada, em benefício de administrador ímprobo ou de pessoas por ele determinadas.

Incumbe ao gestor o dever constitucional de prestar contas, comprovando a regularidade da realização da despesa pública. Não fazê-lo caracteriza expressa violação da Lei 4.320/64, do Decreto-lei 200/67 e do Decreto 93.872/1996.

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 para comprovar o bom emprego dos valores públicos, seja possível verificar que eles foram efetivamente utilizados no objeto pactuado, de acordo com os normativos legais e regulamentares vigentes.**

A responsabilidade das empresas e do sócio e administrador foi fixada com fundamento no § 2º do art. 16 da Lei 8.443/1992 e no Acórdão 1.891/2010 - Plenário, em cujo voto consta que “os efeitos da desconconsideração da personalidade jurídica não se impõem apenas aos sócios de direito da empresa; alcançam, também, eventuais ‘sócios ocultos’ (STJ, AgRg no REsp 152.033/RS)”. (*grifo nosso*)

29. Em vista dos indícios apurados e a fim de exaurir todas as oportunidades de os responsáveis comprovarem que as obras foram, de fato, executadas pela Construtora Planalto Ltda., entende-se pertinente realizar as seguintes diligências:

29.1 à Fundação Nacional de Saúde- Funasa, para que envie, no prazo de 15 (quinze) dias, informações e cópias dos seguintes documentos referentes aos Convênios EP 2060/06 (577751) e EP 2124/06 (577155), celebrado com a Prefeitura Municipal de Tacima/PB:

- a) termos de convênios e Planos de Trabalhos (assinados pelas partes) assim como eventuais termos aditivos;
- b) todos os documentos apresentados pela conveniente a título de prestação de contas parcial e/ou final;
- c) todos os relatórios e pareceres decorrentes do acompanhamento dos ajustes e da análise das prestações de contas parciais e/ou finais apresentadas.

29.2 à Construtora Planalto Ltda., para que, no prazo de 15 dias, apresente a seguinte documentação relativa às obras do **Convite 5/08** e da **Tomada de Preços 1/08**, realizados pela Prefeitura Municipal de Tacima/PB, financiadas pelos convênios EP 2060/06 e 2124/06, da Fundação Nacional de Saúde:

- a) cópia do comprovante de matrícula das obras no INSS (CEI);
- b) cópia das ARTs/CREA dos responsáveis pela execução das obras;
- c) cópia de todas as notas fiscais emitidas com os respectivos CEI das obras;
- d) 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 objetos dos contratos firmados entre o Município de Tacima/PB e essa empresa;

29.3 à Prefeitura Municipal de Itaporanga/PB, para que envie, no prazo de quinze dias, os seguintes documentos, referentes aos Convênios EP 2060/06 (577751) e EP 2124/06 (577155), celebrados com a Fundação Nacional de Saúde:

- a) cópia integral dos processos do Convite 5/08 e da tomada de preços 1/08;
- b) cópia dos contratos advindos desses certames, assim como os eventuais termos aditivos firmados;
- c) cópia do comprovante de matrícula das obras no INSS (CEI);
- d) cópia do ato de designação do(s) fiscal(is) do contrato, conforme determinado no art. 67 da Lei 8666/93;
- e) cópia das ARTs/CREA dos responsáveis pela execução das obras;
- f) folha de pessoal da obra, mês a mês, 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 objetos dos contratos firmados com a Construtora Planalto Ltda;
- g) cópia de todas as notas fiscais emitidas com o respectivo CEI das obras;
- h) cópia dos termos de recebimento final das obras;

27.4. ao Gerente da agência 2703 do Banco do Brasil, para que envie cópia dos extratos bancários das contas específicas dos Convênios: **EP 2060/06 (577751)**, conta corrente 123072, e **EP2124/06 (577155)**, conta corrente 123080, todos da Prefeitura Municipal de Tacima/PB, desde sua abertura até o encerramento.

30. Por fim, comunicar ao Sr. Marcos Tadeu Silva (CPF 113.826.864-04) a respeito do envio das diligências realizadas à empresa Construtora Planalto Ltda.

CONCLUSÃO

31. Trata-se de representação formulada pelo Tribunal de Contas do Estado da Paraíba-TCE/PB, a respeito de possíveis irregularidades ocorridas na Prefeitura Municipal de Tacima/PB, relacionadas a falhas verificadas na construção de melhorias sanitárias domiciliares em convenio com a Funasa, quando da inspeção de obras realizadas com recursos públicos, no município, durante o exercício de 2008.

32. Durante a análise técnica, constatou-se a existência de dois convênios tratando do aludido objeto (itens 10-11): o EP 2124/06 (Siafi 577155) no valor de R\$ 264.600,00 e o EP 2060/06 (Siafi 577151) no valor de R\$ 52.213,32, ambos executados pela Construtora Planalto Ltda.

33. Em consulta ao aplicativo Sagres (itens 12-14) foram constatados os seguintes desembolsos efetuados e essa empresa: a quantia de R\$51.374,40, a custa do Convênio EP2060/06, sendo R\$42.812,00 em 2008 e R\$8.562,40 em 2009, e o montante de R\$217.061,11, com recursos do Convênio EP2124/06, no exercício de 2008.

34. Apesar disso, a Construtora Planalto Ltda. foi considerada “fantasma” na operação “licitação”, deflagrada pela Polícia Federal para tratar de firmas fisicamente inexistentes, usadas para fraudar licitações e desviar recursos públicos (itens 19-21).

35. Em pesquisa à Relação Anual de Informações Sociais RAIS para esta empresa no ano de 2008 (item 22) obteve-se como resposta a mensagem “CNPJ ou CEI inexistente”, que adicionada ao fato da Construtora Planalto Ltda. ter mantido relações contratuais com 35 Prefeituras neste ano, o que gerou um faturamento de R\$2.793.983,33 (item 23) fortalecem ainda mais os indícios, de que as obras

não foram executadas pela referida empresa.

36. A fim de exaurir todas as oportunidades de os responsáveis comprovarem que as obras foram, de fato, executadas pela empresa informada, propõe-se diligenciar à Funasa, à Construtora Planalto Ltda., à Prefeitura Municipal de Tacima/PB, ao Banco do Brasil, e comunicar ao Sr. Marcos Tadeu Silva (CPF 113.826.864-04) a respeito do envio de diligência à Construtora Planalto Ltda.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

37. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

37.1 realizar, com fundamento no art. 157 do RI/TCU, as seguintes diligências:

a) à Fundação Nacional de Saúde- Funasa, para que envie, no prazo de 15 (quinze) dias, informações e cópias dos seguintes documentos referentes aos Convênios EP 2060/06 (577751) e EP 2124/06 (577155), celebrado com a Prefeitura Municipal de Tacima/PB:

a1) termos de convênios e Planos de Trabalhos (assinados pelas partes) assim como eventuais termos aditivos;

a2) todos os documentos apresentados pela conveniente a título de prestação de contas parcial e/ou final, em ambos;

a3) todos os relatórios e pareceres decorrentes do acompanhamento dos ajustes e da análise das prestações de contas parciais e/ou finais apresentadas;

b) à Construtora Planalto Ltda. (CNPJ 02.131.963/0001-50), para que, no prazo de 15 dias, apresente a seguinte documentação relativa às obras do **Convite 5/08** e da **Tomada de Preços 1/08**, realizados pela Prefeitura Municipal de Tacima/PB, financiadas pelos Convênios EP 2060/06 e 2124/06, da Fundação Nacional de Saúde:

b1) cópia do comprovante de matrícula das obras no INSS (CEI);

b2) cópia das ARTs/CREA dos responsáveis pela execução das obras;

b3) cópia de todas as notas fiscais emitidas com os respectivos CEI das obras;

b4) 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 objetos dos contratos firmados entre o Município de Tacima/PB e essa empresa;

c) à Prefeitura Municipal de Itaporanga/PB, para que envie, no prazo de quinze dias, os seguintes documentos, referentes aos Convênios EP 2060/06 (577751) e EP 2124/06 (577155), celebrados com a Fundação Nacional de Saúde:

c1) cópia integral dos processos do Convite 5/08 e da tomada de preços 1/08;

c2) cópia dos contratos advindos desses certames, assim como os eventuais termos aditivos firmados;

c3) cópia do comprovante de matrícula das obras no INSS (CEI);

c4) cópia do ato de designação do(s) fiscal(is) do contrato, conforme determinado no art. 67 da Lei 8666/93;

c5) cópia das ARTs/CREA dos responsáveis pela execução das obras;

c6) folha de pessoal das obras, mês a mês, 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 objetos dos contratos firmados com a Construtora Planalto Ltda.;

-
- c7) cópia de todas as notas fiscais emitidas com o respectivo CEI da obra;
- c8) cópia dos termos de recebimento final das obras.
- 37.2 Comunicar ao Sr. Marcos Tadeu Silva (CPF 113.826.864-04) a respeito do envio das diligências realizadas à Construtora Planalto Ltda.

Sexcex-PB, 1ª DT, em 22/11/2013.

(Assinado eletronicamente)

Juliana Santa Cruz de Souza
AUFC – Mat. 7613-9