

Processo TC nº 025.797/2013-1
TOMADA DE CONTAS ESPECIAL

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator,

Trata-se de tomada de contas especial decorrente de conversão do processo de representação TC 012.118/2010-9, apenso destes autos, no âmbito do qual foi proferido o Acórdão 3721/2013-1ª Câmara (peça 1). Nessa decisão, ao adotar como razões de decidir a instrução da unidade técnica (peça 2), Vossa Excelência e, em sequência, o colegiado conheceram da representação, consideraram-na procedente e determinaram a conversão em TCE para citar os responsáveis, adotando a despersonalização da pessoa jurídica da empresa contratada pela administração pública.

2. Os autos versam sobre o Convênio EP nº 026/07 (Siafi 619437), celebrado em 27/12/2007 entre a Prefeitura Municipal de Pedra Lavrada/PB e a Fundação Nacional de Saúde (Funasa), cujo objeto era a perfuração de 39 poços tubulares para incrementar o sistema de abastecimento de água na zona rural do município (peça 5 do TC nº 012.118/2010-9). Foram transferidos R\$ 800.000,00 da União, que, somados à contrapartida municipal de R\$ 24.000,05, foram suficientes para cobrir os custos de R\$ 815.186,00 cobrados pela empresa DJ Construções Ltda., contratada para execução da obra.

3. Entretanto, conforme noticiado nos autos (peça 2, p. 09-14), no bojo de ações judiciais houve comprovação de que a DJ Construções Ltda. é uma empresa “*de fachada, sem estrutura física, patrimonial e de pessoal para o exercício das atividades indicadas em seu objeto social*”. Além disso, ela é administrada por um sócio oculto, Sr. Robério Saraiva Grangeiro.

4. Ao avaliar o caso concreto destes autos, a Secex/PB constatou ausência ou falha em itens necessários à comprovação de que a contratada teria efetivamente executado os serviços. Verificou-se, por exemplo, a inexistência de inscrição da obra no Cadastro Específico do INSS (CEI), ausência de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) de execução da obra, ausência de comprovantes de recolhimento de encargos sociais incidentes sobre a remuneração dos empregados, bem como os boletins de medição não continham as assinaturas do responsável técnico da construtora e do fiscal da Prefeitura. Tampouco há diário de obras ou ensaios de vazão dos poços perfurados.

5. A análise empreendida pela unidade instrutiva tornou claro que não há nexos de causalidade entre os saques da conta específica do convênio e a efetiva execução da obra e que houve abuso da personalidade jurídica da empresa contratada, uma vez que foi usada com o fim único de obter o contrato com a Prefeitura de Pedra Lavrada/PB e receber os pagamentos, porém sem prestar os serviços.

6. Como consequência, nesta TCE foram citados o gestor municipal, Sr. José Antônio Vasconcelos da Costa; a empresa contratada, DJ Construções Ltda.; seus sócios formais, Srs. João Freitas de Souza e Fabiano Ribeiro dos Santos, e seu sócio oculto, Sr. Robério Saraiva Grangeiro. Todos foram instados a, solidariamente, restituírem o débito composto pelos pagamentos à contratada que correspondem à parcela da União no convênio.

7. Apresentaram defesa o ex-prefeito, Sr. José Antônio Vasconcelos da Costa, e dois sócios da contratada, Srs. Fabiano Ribeiro dos Santos e Robério Saraiva Grangeiro. Os demais responsáveis foram citados por meio de edital após frustradas tentativas de notificação via correios, e não se manifestaram nos autos. No posicionamento da Secex/PB, as alegações de defesa devem ser rejeitadas e os responsáveis condenados em débito, com as contas do ex-prefeito julgadas irregulares.

II

8. Alinho-me ao entendimento da unidade técnica instrutiva. De fato, mesmo que se reconheça a conclusão das obras de perfuração de poços, não é possível evidenciar o nexo entre o uso dos recursos federais repassados e a execução do objeto do convênio. Conforme assente na jurisprudência do Tribunal,

Continuação do TC nº 025.797/2013-1

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 (Acórdãos nºs 2675/2012-Plenário, 1189/2008-1ª Câmara, 3927/2008-2ª Câmara).

9. Tal assunto foi abordado pelo ex-prefeito nas suas alegações de defesa (peça 26), quando mencionou que a Funasa havia aprovado a prestação de contas final do convênio. Porém, convém ressaltar a ressalva registrada no Parecer Financeiro nº 147/2013 da Funasa, de que não foi analisado *“nenhum documento fiscal original, nem a veracidade das despesas, não constando no processo nenhum relatório de acompanhamento ‘in loco’ da execução financeira”* (peça 61 do TC nº 012.118/2010-9). Ou seja, a concedente não possui evidências do nexo de causalidade entre os saques dos recursos e a prestação dos serviços contratados pela Prefeitura.

10. A ruptura do nexo causal concentra-se na constatação de que a empresa contratada não executou a obra, uma vez que não detém os meios necessários a esse encargo. Este fato confirma-se diante da ausência dos comprovantes que atestariam a prestação de serviços. Ademais, os sócios que apresentaram defesa denunciaram a fraude, embora tenham tentado responsabilizar somente o terceiro sócio, revel neste processo. Segundo os manifestantes, houve acordo para que a empresa simplesmente fornecesse notas fiscais em troca de percentual por cada emissão, enquanto os poços seriam perfurados com equipamento disponibilizado pela Prefeitura de Soledade/PB (peça 16).

11. Os fatos relatados evidenciam o abuso de direito relativo à pessoa jurídica da empresa contratada e autorizam inequivocamente a aplicação da teoria de desconsideração da personalidade jurídica, providência adotada por este Tribunal no acórdão originário desta TCE.

12. Situação semelhante foi deliberada pelo TCU ao proferir o Acórdão nº 2675/2012-Plenário. O caso versava sobre a contratação de empresa de fachada para execução de objeto conveniado. Naquele ocasião, o Relator esclareceu no voto o processo ilícito, que se percebe como idêntico ao destes autos:

*“4. A exemplo de outros ardis arquitetados para desviar recursos federais, o **modus faciendi** do embuste consiste, em suma: na simulação, pela prefeitura, da contratação de empresas para a realização de obras ou aquisição de produtos, objeto de convênios ou outras formas de repasses, que, quando executados ou adquiridos, são custeados com recursos originalmente municipais, enquanto o dinheiro da União transferido é integralmente desviado, sob a burla do pagamento às supostas firmas contratadas.”*

13. No acórdão supracitado, além do julgamento pela irregularidade das contas e pela condenação em débito, foi aplicada a sanção do art. 60 da Lei nº 8.443/92 aos responsáveis, medida que considero pertinente também nestes autos. Em função da fraude procedida na contratação pública, proponho que o Tribunal reconheça a gravidade da infração cometida pelos Srs. José Antônio Vasconcelos da Costa, Robério Saraiva Grangeiro, Fabiano Ribeiro dos Santos e João Freitas de Souza, para declará-los inabilitados para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública.

14. Da mesma forma, com o objetivo de mitigar a recorrência do ilícito apurado, reputo necessário que o Tribunal declare a inidoneidade da empresa DJ Construções Ltda. para participar de licitação que utilize recursos públicos federais, conforme dita o art. 46 da Lei nº 8.443/92. Nesse sentido, trago abaixo motivação exposta pelo MP/TCU e acolhida no Acórdão nº 688/2013-Plenário ao se decidir sobre caso de empresa de fachada:

“A não existência física das empresas mostra a total impossibilidade de terem cumprido suas obrigações contratuais, em que pese terem recebido os pagamentos.

As irregularidades apuradas nos autos denotam fraude à licitação no intuito de desviar recursos públicos, com patente infração à legislação pertinente e à jurisprudência desta Corte.

Trata-se, pois, de fatos que ostentam extrema gravidade, pelo que cumpre ao Tribunal agir com rigor em casos da espécie, o que, por certo, contribuirá para desestimular futuras irregularidades

Continuação do TC nº 025.797/2013-1

da mesma natureza e, assim, coartar uma das piores mazelas da Administração Pública brasileira, que é a fraude em licitações com vistas ao desvio das escassas verbas públicas, em total prejuízo da população brasileira, em especial a mais carente.

Cabe, pois, em linha de coerência com a profunda compreensão dos deveres dos gestores de recursos públicos e de sua relação com a sociedade, sancionar severamente, nos termos de sua Lei 8.443/1992, as condutas desleais, dolosas e lesivas contra a coisa pública.”

15. Apesar de a presente TCE envolver fraude à licitação promovida por um ente municipal, a competência constitucional do TCU abrange não apenas as unidades gestoras da União, mas, sobretudo, a natureza dos recursos envolvidos, o que o autoriza a declarar a inidoneidade da empresa contratada pela Prefeitura de Pedra Lavrada/PB. Tal entendimento está contido na jurisprudência desta Corte, a exemplo dos Acórdãos nºs 495/2013, 1926/2013 e 2596/2012, todos do Plenário.

III

16. Diante do exposto, este membro do Ministério Público de Contas manifesta concordância com o encaminhamento proposto pela unidade técnica na peça 35, p. 14-15. Adicionalmente, proponho que se incorpore deliberação para considerar grave a infração cometida pelos Srs. José Antônio Vasconcelos da Costa, Robério Saraiva Grangeiro, Fabiano Ribeiro dos Santos e João Freitas de Souza, declarando-os inabilitados para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, nos termos do art. 60 da Lei nº 8.443/92. Considero pertinente, ainda, que seja declarada a inidoneidade da empresa DJ Construções Ltda. para participar de licitação que utilize recursos públicos federais, conforme dita o art. 46 da Lei nº 8.443/92.

Ministério Público, em junho de 2014.

(Assinado eletronicamente)
PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral