



Processo TC-017.973/2011-2 (com 46 peças)
Apenso TC-006.654/2008-7
Tomada de Contas Especial

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator,

Trata-se da tomada de contas especial constituída em cumprimento ao Acórdão 2.698/2011 – 1ª Câmara (peça 2, pp. 1/2), em virtude de irregularidades apuradas na execução dos Contratos de Repasse 151395-41 e 159505-45, celebrados entre a União, por intermédio do Ministério das Cidades, representado pela Caixa Econômica Federal, e o município de Cacimba de Areia/PB, cujo objeto era a pavimentação com paralelepípedos, respectivamente, das ruas Marechal Castelo Branco e Gilvan Soares de Vera, ambas naquela municipalidade.

No aludido aresto, o Tribunal deliberou nos seguintes termos (peça 2, pp. 1/2):

“ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão da 1ª Câmara, diante das razões expostas pelo Relator e com fundamento nos arts. 10, § 1º; 12, inciso II; 28, inciso II; 47; e 58, inciso IV, da Lei nº 8.443/1992, c/c o art. 202, inciso II; 237, inciso III; e 268, inciso IV e § 3º, do Regimento Interno e com o art. 43 da Resolução-TCU nº 191/2006, em:

9.1. conhecer da presente representação para, no mérito, considerá-la procedente;

9.2. aplicar multa a Inácio Roberto de Lira Campos pelo não atendimento à diligência do Tribunal, no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento da referida quantia aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão, até a do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.3. autorizar, desde logo, a cobrança judicial da dívida, caso não atendida a notificação;

9.4. constituir processo específico de tomada de contas especial, promovendo a citação solidária dos responsáveis abaixo arrolados e pelos valores dos débitos indicados, para, no prazo de quinze dias, contados a partir da ciência da citação, apresentarem alegações de defesa ou recolherem aos cofres públicos as quantias devidas, atualizadas monetariamente e acrescidas de juros de mora, calculados a partir da data de lançamento até a data do efetivo recolhimento, nos termos da legislação vigente ou ainda, a seu critério, adotem ambas as providências:

9.4.1. **Egilmário Silva Bezerra e Construtora Harpan Ltda.**, pela aplicação irregular dos recursos federais transferidos por meio dos Contratos de Repasse nº 0151395-41 e nº 0159505-45, tendo em vista que: i) não foram apresentados os documentos comprobatórios das despesas; ii) foi constatada incoerência entre os dados contidos na prestação de contas apresentada ao concedente, que atestam a execução das obras por administração direta, sem realização de certame licitatório, e as informações constantes da prestação de contas anual apresentada ao TCE/PB, que identificou a promoção de processo licitatório e posterior subcontratação de pessoa



física, de forma irregular, por um valor inferior ao definido no certame; iii) contratação e pagamento a empresas de fachada, que não existem fisicamente; iv) indícios de fraude ao procedimento licitatório, resultando no seguinte débito:

Data	Valor (R\$)
26/05/2004	20.000,00
09/07/2004	25.000,00
12/07/2004	30.000,00

9.4.2. **Egilmário Silva Bezerra e JI Construções Civis Ltda.**, pela aplicação irregular dos recursos federais transferidos por meio do Contrato de Repasse nº 0159505-45, tendo em vista que: i) não foram apresentados os documentos comprobatórios das despesas; ii) foi constatada incoerência entre os dados contidos na prestação de contas apresentada ao concedente, que atestam a execução das obras por administração direta, sem realização de certame licitatório, e as informações constantes da prestação de contas anual apresentada ao TCE/PB, que identificou a promoção de processo licitatório e posterior subcontratação de pessoa física, de forma irregular, por um valor inferior ao definido no certame; iii) contratação e pagamento a empresas de fachada, que não existem fisicamente; iv) indícios de fraude ao procedimento licitatório, resultando no seguinte débito:

Data	Valor (R\$)
22/7/2005	28.099,86
04/11/2005	9.902,91
07/08/2006	11.652,27

9.5. promover, oportunamente, o apensamento do presente processo ao que será constituído em atendimento ao item 9.4 acima.”

Conforme destacado pela Secex/PB (peça 45):

“Estiveram à frente da gestão municipal de Cacimba de Areia/PB no período de vigência dos contratos de repasse em tela os seguintes prefeitos:

3.1. Egilmário Silva Bezerra (CPF 396.340.604-63), de 2001 a 2004, período que abrangeu a vigência integral do Contrato de Repasse 0151395-41/2002 (Siafi 475492) [vigência de 23/12/2002 a 23/12/2004] e parte da vigência do Contrato de Repasse 0159505-45/2003 (Siafi 493127) [vigência de 22/12/2003 a 30/10/2006].

3.2. Inácio Roberto de Lira Campos (CPF 686.893.574-91), de 2005 a 2012, período que abrangeu o termo do prazo para prestação de contas do Contrato de Repasse 0151395-41 (Siafi 475492) [21/2/2005] e parte da vigência do Contrato de Repasse 0159505-45 (Siafi 493127) [vigência de 22/12/2003 a 30/10/2006].”

As medidas preliminares foram assim descritas pela unidade técnica (peça 45):

“10. O Sr. Egilmário Silva Bezerra foi citado por meio do Ofício 1.110/2011-TCU/Secex-PB (peça 5), de 13/7/2011, para apresentar alegações de defesa e/ou recolher aos cofres do Tesouro Nacional o valor de R\$ 309.995,72, equivalente ao valor original dos débitos solidários com as empresas Construtora Harpan Ltda. e JI Construções Civis Ltda., atualizados até 13/7/2011. A Construtora Harpan Ltda. foi citada solidariamente com o Prefeito, mediante encaminhamento do Ofício 1.109/2011-TCU/Secex-PB (peça 6), na mesma data, assim como a firma JI



Construções Civis Ltda. foi citada por meio do Ofício 1.112/2011-TCU/Secex-PB (peça 4).

11. Em resposta ao Ofício 1110/2011-TCU/Secex-PB (peça 5), de 13/7/2011, o Sr. Egilmário Silva Bezerra (CPF 396.340.604-63), ex-Prefeito Municipal de Cacimba de Areia/PB, apresentou suas alegações de defesa, por meio da documentação à peça 12, p. 1-14.

12. Os envelopes contendo os Ofícios 1.109 e 1.112/2011-TCU/Secex-PB, endereçados à Construtora Harpan Ltda. e à empresa JI Construções Civis Ltda., retornaram com as informações de ‘ausente’ (peça 8) e ‘não existe o número’ (peça 7).

13. Em consulta às bases de dados públicas disponíveis neste Tribunal, encontrou-se novo endereço apenas para a empresa JI Construções Civis Ltda., identificando-se, entretanto, os sócios-administradores de ambas as empresas, Sr. Geraldo Benedito da Silva, da JI Construções Ltda., e Sr. Rivanildo Santos de Lira, da Construtora Harpan Ltda., com os correspondentes endereços (peças 10-11). Desse modo, foi realizada nova tentativa de citar a JI Construções Civis Ltda., utilizando-se o novo endereço encontrado, mediante o encaminhamento do Ofício 1.367/2011-TCU/Secex-PB (peça 19), sendo também novamente citada a Construtora Harpan Ltda., por meio da reexpedição do Ofício 1.109/2011-TCU/Secex-PB (peça 6), uma vez que retornou pelo motivo de ‘ausente’. Além disso, foi expedida comunicação com cópia dos expedientes citatórios para os sócios dessas empresas, por meio dos Ofícios 1.368 (peça 20) e 1.366/2011-TCU/Secex-PB (peça 18), de 29/8/2011, respectivamente.

14. Os envelopes contendo os Ofícios 1.109, 1.366, 1.367 e 1.368/2011-TCU/Secex-PB, endereçados às empresas Construtora Harpan Ltda. e JI Construções Civis Ltda. e seus correspondentes sócios, retornaram pelos motivos ‘Desconhecido’, ‘Ausente’, ‘Não existe o número indicado’ e ‘Ausente’, respectivamente, e, portanto, os destinatários não foram localizados (peças 21, 22, 23 e 24);

15. Como não se logrou êxito em localizar as empresas Construtora Harpan Ltda. e JI Construções Civis Ltda., para fins de apresentarem suas alegações de defesa para as irregularidades apontadas na execução dos Contratos de Repasse 0151395-41/2002 (Siafi 475492) e 0159505-45/2003 (Siafi 493127), foram promovidas as respectivas citações por meio dos Editais 1.528 (peça 27) e 1.529/2011-TCU/Secex-PB (peça 26), de 29/9/2011, publicados no Diário Oficial da União – DOU, nº 190, seção 3, de 3/10/2011 (peça 30-31).

16. O Sr. Rivanildo Santos de Lira, sócio da Construtora Harpan Ltda., e o Sr. Geraldo Benedito da Silva, sócio da JI Construções Ltda., foram comunicados acerca da citação via edital das correspondentes empresas, por meio dos Ofícios 1.530 (peça 28) e 1.531/2011-TCU/Secex-PB (peça 29), respectivamente de 29/9/2011. Contudo, esses expedientes novamente retornaram com a informação de ‘ausente’ (peças 32-33).

17. Regularmente citadas, por ofício e edital, as empresas Construtora Harpan Ltda. e JI Construções Civis Ltda. não se manifestaram. Dessa forma, a defesa apresentada pelo ex-Prefeito Municipal, Sr. Egilmário Silva Bezerra, será aproveitada em favor dessas empresas.”

Após análise dos elementos constantes nos autos, a Secex/PB pronunciou-se, em pareceres uniformes, no sentido de (peças 45 e 46):



“53.1. desconsiderar a personalidade jurídica da Construtora Harpan Ltda. (CNPJ 05.811.893/0001-79), a fim de responsabilizar seus sócios à época dos pagamentos efetuados a essa empresa, Srs. José Pereira de Carvalho (CPF 250.703.714-87) e Carlos Antônio Amaral Soares (CPF 241.012.905-63), pelo débito decorrente do não cumprimento do objeto do Contrato de Repasse 0151395-41/2002 (Siafi 475492), haja vista a comprovação de que a aludida empresa é sociedade de fachada, contratada por meio de processo licitatório fraudulento, para executar as obras objeto desse ajuste;

53.2. desconsiderar a personalidade jurídica da empresa JI Construções Civis Ltda. (CNPJ 07.149.739/0001-09), a fim de responsabilizar seus sócios à época dos pagamentos efetuados a essa empresa, Srs. Ivanaldo Alves dos Santos (CPF 022.565.214-51) e Jailton Silva de Almeida (CPF 070.501.244-19), pelo débito decorrente do não cumprimento do objeto do Contrato de Repasse 0159505-45/2003 (Siafi 493127), haja vista a comprovação de que a aludida empresa é sociedade de fachada, contratada por meio de processo licitatório fraudulento, para executar as obras objeto desse ajuste;

53.3. realizar as citações abaixo indicadas, nos termos dos arts. 10, § 1º, e 12, inciso II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, inciso II, do Regimento Interno, para que os responsáveis, no prazo de quinze dias, contados a partir da ciência da citação, apresentem alegações de defesa ou recolham aos cofres do Tesouro Nacional as quantias devidas, atualizadas monetariamente e acrescidas de juros de mora, calculados a partir das respectivas datas até o efetivo recolhimento, abatendo-se na oportunidade quantia eventualmente ressarcida, na forma da legislação em vigor, em virtude dos atos a seguir apontados:

Citação 1 - Qualificação dos responsáveis, ato impugnado, evidências, nexos causal e quantificação do débito:

a) Qualificação dos Responsáveis solidários

Nome Responsável 1: Egilmário Silva Bezerra

CPF: 396.340.604-63

Cargo: Prefeito Municipal (gestão 2001-2004)

Endereço(s):

Opção 1- (Indicado no Cadastro CPF/CNPJ, peça 36): Rua Aloízio Lima, 246-Salgadinho-Patos/PB – CEP 58.706-590

Ato impugnado: não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos do Contrato de Repasse 0151395-41/2002 (Siafi 475492), celebrado entre o Ministério das Cidades, por intermédio da Caixa Econômica Federal, e a Prefeitura Municipal de Cacimba de Areia/PB, para pavimentação de ruas, com possível desvio da referida verba, haja vista as evidências adiante indicarem que a empresa contratada, Construtora Harpan Ltda. (CNPJ 05.811.893/0001-79), só existe no papel e, portanto, não executou as obras, impedindo, assim, o devido nexos causal entre os recursos usados em seu pagamento e os documentos fiscais inseridos na prestação de contas;

Nexos causal: ao contratar empresa de fachada para executar as obras, usar a documentação dela para comprovar a aplicação dos recursos transferidos e realizar o objeto por terceiros, sem vínculo com a contratada, o gestor afastou o citado nexos causal e ocasionou o débito;



Dispositivos violados pelo responsável 1: art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal/1988, c/c o art. 93 do Decreto-Lei 200, de 25/2/1967; art. 20 da Instrução Normativa/STN 1/1997; arts. 62 e 63 da Lei 4.320, de 17/3/1964.

Nome Responsável 2: José Pereira de Carvalho

CPF: 250.703.714-87

Endereço(s):

Opção 1 (Indicado no Cadastro CPF/CNPJ, peça 37): R. Horácio Nóbrega, 712 – Belo Horizonte - Patos/PB – CEP 58.704-000

Nome Responsável 3: Carlos Antônio Amaral Soares

CPF: 241.012.905-63

Endereço(s):

Opção 1 (Indicado no Cadastro CPF/CNPJ, peça 38): R. Aurora Diniz, 85 – João Agripino – Campina Grande/PB – CEP 58.100-000

Nome Responsável 4: Construtora Harpan Ltda.

Endereço(s):

Opção 1 (Indicado no Cadastro CPF/CNPJ, peça 44): R. Sérgio A. de Souza, 105, Centro, Lagoa Seca/PB – CEP 58.117-000.

Ato impugnado dos responsáveis 2, 3 e 4: usar (sócios), e se beneficiar do uso (empresa), a empresa de fachada Construtora Harpan Ltda. (CNPJ 05.811.893/0001-79) para desviar recursos do Contrato de Repasse 0151395-41/2002 (Siafi 475492), celebrado entre o Ministério das Cidades e a Prefeitura Municipal de Cacimba de Areia/PB, objetivando a pavimentação de ruas, haja vista as evidências adiante indicarem que a empresa só existe no papel e que, portanto, ela não executou os serviços e nem referidos recursos foram destinados ao custeio do objeto avençado;

Nexo causal: ao usar (sócios) empresa de fachada, e se beneficiar do uso (empresa), para celebrar contrato com o município, fornecer a documentação necessária à prestação de contas e desviar os recursos federais, os responsáveis praticaram ou concorreram para o dano suportado pelo Erário.

Dispositivos violados pelos responsáveis 2, 3 e 4: art. 876 da Lei 10.406, de 10/1/2002 (Código Civil); Lei 8.666, de 21/6/1993.

b) Evidências:

- inexistência de procedimento licitatório;
- em inspeção *in loco*, feita em 19/5/2006, o Tribunal de Contas do Estado da Paraíba – TCE/PB verificou que as obras foram contratadas e executadas pelo Sr. Geraldo Ferreira Leite (mestre de obras e morador do município) e sua equipe (peça 1, p. 29-30, do TC 006.654/2008-7, em anexo);
- visita *in loco* do TCE-PB constatou que a empresa nunca existiu no então endereço comercial da Rua Horácio Nóbrega, 800, Bairro de Belo Horizonte, Patos/PB, constante da documentação fiscal respectiva (peça 1, p. 29-30, do TC 006.654/2008-7, em anexo);
- consulta a bases de dados públicas disponibilizadas a este Tribunal (peça 44) revelou que a empresa, no exercício (2004) em que foram realizadas as obras do Contrato de Repasse 0151395-41/2002 (Siafi 475492), não registrou obras no INSS e possui apenas dois empregados, sendo um engenheiro civil, que trabalhou apenas um mês (janeiro), e um auxiliar de escritório, que trabalhou cinco meses (fevereiro a junho);
- nas inúmeras tentativas do TCU de comunicação com a empresa e



correspondentes sócios, os ofícios retornaram com as informações de ‘desconhecido’, ‘ausente’ e ‘não existe o número indicado’ (peças 8, 21-22, 27, 30-31 e 33 deste processo e peças 4-6 do TC 006.654/2008-7).

c) Quantificação do débito solidário: (peça 12, p. 71-94)

Data de Ocorrência	Valor Histórico (R\$)	Cheque nº
26/5/2004	20.407,40	000001
12/7/2004	30.611,10	000002

d) Valor total do débito solidário atualizado até 6/5/2014: R\$ 86.640,35 (Demonstrativo às p. 1-2, peça 39).

Citação 2 - Qualificação dos responsáveis, ato impugnado, evidências, nexos causal e quantificação do débito:

a) Qualificação dos Responsáveis solidários

Nome Responsável 5: Inácio Roberto de Lira Campos

CPF: 686.893.574-91

Cargo: Prefeito Municipal (gestão 2005-2012)

Endereço(s):

Opção 1- (Indicado no Cadastro CPF/CNPJ, peça 40): Rua José Mendes, 162- Jardim Guanabara - Patos/PB – CEP 58.701-390

Ato impugnado do responsável 5: não comprovação da boa e regular aplicação de recursos do Contrato de Repasse 0159505-45/2003 (Siafi 493127), celebrado entre o Ministério das Cidades, por intermédio da Caixa Econômica Federal, e a Prefeitura Municipal de Cacimba de Areia/PB, para pavimentação de ruas, com possível desvio da referida verba, haja vista as evidências adiante indicarem que a empresa contratada, JI Construções Civis Ltda. (CNPJ 07.149.739/0001-09), só existe no papel e, portanto, não executou as obras, impedindo, assim, o devido nexos causal entre os recursos usados em seu pagamento e os documentos fiscais inseridos na prestação de contas;

Nexo causal: ao contratar empresa de fachada para executar as obras, usar a documentação dela para comprovar a aplicação dos recursos transferidos e realizar o objeto por terceiros, sem vínculo com a contratada, o gestor afastou o citado nexos causal e ocasionou o débito;

Dispositivos violados pelo responsável 5: art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal/1988, c/c o art. 93 do Decreto-Lei 200, de 25/2/1967; art. 20 da Instrução Normativa/STN 1/1997; arts. 62 e 63 da Lei 4.320, de 17/3/1964.

Nome Responsável 6: Ivaldo Alves dos Santos

CPF: 022.565.214-51

Endereço(s):

Opção 1 (Indicado no Cadastro CPF/CNPJ, peça 41): R. Francisco Joventino, 56 – Centro – São José do Sabugi/PB – CEP 58.610-000

Nome Responsável 7: Jailton Silva de Almeida

CPF: 070.501.244-19

Endereço(s):

Opção 1 (Indicado no Cadastro CPF/CNPJ, peça 42): R. Francisco Joventino da Nóbrega, 74 – Centro – São José do Sabugi/PB – CEP 58.610-000

Ato impugnado dos responsáveis 6 e 7: usar a empresa de fachada JI Construções Civis Ltda. (CNPJ 07.149.739/0001-09) para desviar recursos do Contrato de Repasse 0159505-45/2003 (Siafi 493127), celebrado entre o Ministério



das Cidades e a Prefeitura Municipal de Cacimba de Areia/PB, objetivando a pavimentação de ruas, haja vista as evidências adiante indicarem que a empresa só existe no papel e que, portanto, ela não executou os serviços e nem referidos recursos foram destinados ao custeio do objeto avençado;

Nexo causal: ao usar (sócios) empresa de fachada, e se beneficiar do uso (empresa), para celebrar contrato com o município, fornecer a documentação necessária à prestação de contas e desviar os recursos federais, os responsáveis praticaram ou concorreram para o dano suportado pelo Erário.

Dispositivos violados pelos responsáveis 6 e 7: art. 876 da Lei 10.406, de 10/1/2002 (Código Civil); Lei 8.666, de 21/6/1993.

b) Evidências:

- inexistência de procedimento licitatório;
- em inspeção, *in loco*, feita em 19/5/2006, o Tribunal de Contas do Estado da Paraíba – TCE/PB verificou que as obras foram contratadas e executadas pelo Sr. Geraldo Ferreira Leite (mestre de obras e morador do município) e sua equipe (peça 1, p. 29-30, do TC 006.654/2008-7, em anexo);

- consulta a bases de dados públicas disponibilizadas a este Tribunal (peça 44) revelou que a empresa foi inabilitada pela Receita Federal por inexistência de fato, que, nos exercícios (2005 e 2006) em que foram realizadas as obras do Contrato de Repasse 0159505-45/2003 (Siafi 493127), ela não registrou obras no INSS e nem possuiu empregados;

- nas inúmeras tentativas do TCU de comunicação com a empresa e correspondentes sócios, os ofícios retornaram com as informações de ‘desconhecido’, ‘ausente’ e ‘não existe o número indicado’ (peças 7, 23-24, 28-29, 30-32 deste processo e peças 4-6 do TC 006.654/2008-7);

- em depoimento prestado à Polícia Federal (peça 5, p. 33-44, do TC 006.654/2008-7, em anexo), o sócio de direito da empresa, Sr. Iraquitán Luiz Almeida da Silva afirmou nunca ter sido proprietário de pessoa jurídica, desconhecer essa empresa e demais sócios de direito;

- diligências (peças 4-6 do TC 006.654/2008-7, em anexo) feitas pelo TCU para obter documentos que comprovassem ter sido a empresa quem executou a obra não obtiveram respostas da prefeitura, do ex-prefeito e da empresa.

c) Quantificação do débito solidário:

Data de Ocorrência	Valor Histórico (R\$)
22/7/2005	28.099,86
4/11/2005	9.902,91
7/8/2006	11.652,27

d) Valor total do débito solidário atualizado até 6/5/2014: R\$ 77.249,40 (Demonstrativo às p. 1-2, peça 43).

53.3. alertar as empresas e respectivos sócios sob a possibilidade de o Tribunal aplicar-lhes, respectivamente, as sanções previstas nos arts. 46 e 60 da Lei 8.443, de 16/7/1992.”

II

O Ministério Público aquiesce à proposição da Secex/PB.



Conforme se verifica nos autos, restou apurado que as empresas Construtora Harpan Ltda. e JI Construções Cíveis Ltda., contratadas para a execução das obras, eram, em verdade, empresas “de fachada”, sem existência fática e sem nenhuma capacidade operacional, que serviam para dar aparência de legalidade às licitações realizadas para a consecução dos objetos pactuados e, ao final, para lesar os cofres públicos.

A propósito, cabe trazer a lume o seguinte trecho da instrução da unidade técnica de peça 45:

“31. Em que pese a Caixa Econômica Federal ter considerado concluídas as obras de pavimentação em paralelepípedos das Ruas Presidente Castelo Branco (2.098 m²) e Gilvan Soares de Veras (2.350 m²) e ter aprovado as prestações de contas dos Contratos de Repasse 0151395-41/2002 (Siafi 475492) e 0159505-45/2003 (Siafi 493127), nos autos do TC 006.654/2008-7, foram coletados vários indícios de que as referidas obras não foram executadas pelas empresas contratadas para esse fim, mas por moradores locais, pagos pela prefeitura, situação que leva ao entendimento de que as referidas empresas são sociedades de fachada.

32. Os indícios da irregularidade dessas empresas, apurados no âmbito do TC 006.654/2008-7, que se refere à representação formulada pelo Tribunal de Contas do Estado da Paraíba perante o TCU, foram os seguintes:

32.1. verificou-se, por meio de inspeção *in loco*, realizada no município de Cacimba de Areia/PB, no período de 15 a 19/5/2006, que as obras de pavimentação, objeto dos Contratos de Repasse 0151395-41/2002 (Siafi 475492) e 0159505-45/2003 (Siafi 493127), foram realizadas. No entanto, a execução das obras indicadas não foi realizada pela Construtora Harpan Ltda., vencedora dos certames licitatórios, mas pelo Sr. Geraldo Ferreira Leite, mestre de obras e morador do município.

32.2. o TCE/PB realizou inspeção para localização da citada empresa, à Rua Horácio Nóbrega, 800, Bairro Belo Horizonte, na cidade de Patos. No local, na realidade, funcionavam empresas de artesanato, telemensagens e oficina de veículos. Para confirmação desta situação, foram feitas entrevistas com diversas pessoas do citado prédio, que afirmavam jamais ter conhecido a empresa Construtora Harpan Ltda. Desse modo, o TCE/PB concluiu que essa empresa existe juridicamente, pela análise da certidão emitida pelo sítio da Receita Federal. No entanto, fisicamente, esta empresa nunca existiu no endereço comercial, confirmando, assim, que as obras não foram realizadas pela empresa e sim por pessoas físicas que receberam valores inferiores ao pagos pela entidade.

32.3. consulta a bases de dados públicas disponibilizadas a este Tribunal (peça 44) revelou que a empresa JI Construções Cíveis Ltda. foi inabilitada pela Receita Federal por razão de inexistência de fato, que ela, nos exercícios (2005 e 2006) de execução das obras do Contrato de Repasse 0159505-45/2003 (Siafi 493127), não possuiu empregados e nem registrou qualquer obra no INSS. A consulta também revelou que a Construtora Harpan Ltda., no exercício (2004) em que foram realizadas as obras do Contrato de Repasse 0151395-41/2002 (Siafi 475492), não registrou obras no INSS e possuiu apenas dois empregados, sendo um engenheiro civil, que trabalhou apenas um mês (janeiro), e um auxiliar de escritório, que trabalhou cinco meses (fevereiro a junho). Logo, fica evidente que as empresas não possuíram mão de obra para executar as obras em destaque e que eram, portanto, de fachada.

33. No âmbito do TC 006.654/2008-7, foi expedido o Ofício 799/2010-



TCU/Secex-PB, de 8/7/2010, diligenciando o Sr. Iraquitã Luiz Almeida da Silva, na condição de representante legal da empresa JI Construções Civis Ltda., para que apresentasse informações acerca da execução do CR 0159505-45/2003 (Siafi 493127). Em resposta, o Sr. Iraquitã informou que nunca possuiu qualquer empresa, tampouco foi sócio da citada firma. E apresentou cópia de termo de depoimento junto à Delegacia da Polícia Federal em Patos/PB, onde consta o seguinte:

(...) QUE ajuda seu irmão, UBIRATAN LUIZ ALMEIDA DA SILVA, nos trabalhos de despachante junto ao Detran de Patos/PB; QUE, se for fazer uma média, chega a receber, no máximo R\$ 450,00, por mês; QUE nunca possuiu nenhuma empresa ou foi sócio de empresas em lugar algum; QUE no dia 26/08/2009 foi surpreendido por fiscais da Receita Federal, os quais realizaram um Termo de Início de Procedimento Fiscal, informando ao depoente que o mesmo seria sócio-administrador da empresa JI CONSTRUÇÕES CIVIS LTDA. e que teria um débito de mais de R\$ 4.000.000,00 junto Receita Federal; QUE nunca sequer abriu conta em banco em sua vida; QUE desconhece quaisquer dos nomes que constam de cópia do Contrato Social da JI CONSTRUÇÕES CIVIS LTDA.; QUE neste ato apresenta documentos vários referentes à empresa, inclusive referente à data em que passou a figurar como sócio da empresa, ao procedimento da Receita Federal e algumas licitações de que a empresa participou, a exemplo das que houve nos Municípios de CACIMBAS e SÃO JOSÉ DO SABUGI; QUE nunca ouviu falar das empresas citadas nos documentos, a exemplo da SJL CONSTRUÇÕES, DR PROJETOS, FC CONSTRUÇÕES, CAMAT CONSTRUTORA, dentre outras; QUE não sabe sequer o que significa uma licitação; QUE, se teve seu nome foi usado por alguém, não desconfia de quem possa ter sido (...).

34. As inúmeras tentativas promovidas também pelo TCU de localização das empresas Construtora Harpan Ltda. e JI Construções Civis Ltda. e seus correspondentes sócios, para que se pronunciassem sobre a ocorrência de fraude no procedimento licitatório realizado para contratação das obras objeto dos Contratos de Repasse 0151395-41/2002 (Siafi 475492) e 0159505-45/2003 (Siafi 493127), foram infrutíferas, uma vez que os ofícios enviados retornaram com as informações de ‘desconhecido’, ‘ausente’ e ‘não existe o número indicado’. O insucesso na entrega dos expedientes corrobora os indícios de que as referidas empresas são sociedades de fachada, utilizadas para fraudar licitações e sonegar tributos.

35. A conduta omissiva da Construtora Harpan Ltda., da JI Construções Civis Ltda. e de seus correspondentes sócios, frente aos vários chamados do TCU, gera a presunção de que as obras, de fato, não foram executadas pelas contratadas, podendo tal presunção ter sido afastada pela apresentação de prova inequívoca de que realmente os serviços foram realizados pelas mesmas, o que não ocorreu.

36. Ressalte-se que o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE 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 331/2002, 673/2008 e 2.126/2011.

37. A comprovação de que as obras dos Contratos de Repasse 0151395-41/2002 (Siafi 475492) e 0159505-45/2003 (Siafi 493127) foram executadas por mestre de obra, contratado pela prefeitura, e não pelas empresas vencedoras dos processos licitatórios, evidencia a total incapacidade operacional da Construtora Harpan Ltda. e da JI Construções Civis Ltda., empresas sem existência fática, que serviram apenas



para dar aparência de legalidade às licitações realizadas para a execução dos objetos pactuados e para fornecimento da documentação necessária à formulação da prestação de conta dos ajustes.

38. Cabe ressaltar o entendimento do Tribunal de Contas da União no sentido de que a execução física do objeto, por si só, não leva à conclusão pela regularidade da despesa, especialmente quando não resta comprovado o nexo causal entre a execução financeira da despesa e a execução da obra, em razão de a obra não ter sido executada pela beneficiária do pagamento. Nesse sentido, são os seguintes julgados:

(...)

39. No caso particular, configura-se a total ausência de nexo causal entre as obras executadas e os recursos repassados pelo Ministério das Cidades ao Município de Cacimba de Areia/PB, por força dos Contratos de Repasse 0151395-41/2002 (Siafi 475492) e 0159505-45/2003 (Siafi 493127), uma vez que as evidências indicam que os recursos que custearam as obras de pavimentação em paralelepípedos das Ruas Presidente Castelo Branco (2.098 m²) e Gilvan Soares de Veras (2.350 m²), no município, provieram de fontes municipais, tendo sido integralmente desviados os recursos federais.”

Os elementos apurados compõem o quadro clássico e típico de licitação fraudada e de desvio de recursos públicos federais repassados a municípios. Falsas licitações são montadas com empresas de fachada com o único objetivo de perpetrar o desvio dos recursos recebidos pelo município.

Ora, se a empresa contratada sequer existe na realidade, caem por terra todas as tentativas de comprovar a realização de licitação, a prestação do serviço e o pagamento do objeto. Sendo assim, não há como estabelecer o nexo de causalidade entre as despesas realizadas e os recursos repassados. Ainda que fosse provada a existência física do objeto do convênio, o fato não constituiria, por si só, elemento apto a comprovar a regular aplicação das verbas federais, uma vez que o objeto pactuado poderia muito bem ter sido executado com valores provenientes de outras fontes, o que parece ser o presente caso.

Sobre a questão, é remansosa a jurisprudência desta Corte de Contas no sentido de que não basta comprovar a realização da obra, é imperioso, também, demonstrar que esta foi executada com os recursos repassados para este mister, conforme assente, v.g., nos seguintes julgados:

Acórdão 869/2012 - Primeira Câmara

Sumário

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. NÃO COMPROVAÇÃO DA CORRETA APLICAÇÃO DA TOTALIDADE DOS RECURSOS REPASSADOS. CITAÇÃO. ALEGAÇÕES DE DEFESA REJEITADAS. CONTAS IRREGULARES.

Julgam-se irregulares as contas, com condenação em débito e aplicação de multa ao responsável, em face da não comprovação do nexo de causalidade entre os recursos repassados e a execução do objeto avençado.

Acórdão 2.190/2012 - Segunda Câmara

Sumário

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE. COMPROVAÇÃO DE DESPESAS POR MEIO DE



NOTAS FISCAIS INIDÔNEAS. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DO NEXO CAUSAL. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO E MULTA.

Julgam-se irregulares, com a condenação ao pagamento de débito e de multa, as contas dos responsáveis por recursos federais transferidos por meio de convênio quando não for possível comprovar o nexo causal entre os valores repassados e as despesas realizadas.

Acórdão 719/2012 - Segunda Câmara

Sumário

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. NÃO COMPROVAÇÃO DA BOA E REGULAR APLICAÇÃO DOS RECURSOS REPASSADOS NO ÂMBITO DE PROGRAMAS FEDERAIS. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA

1. O ônus de comprovar a regularidade na aplicação dos recursos públicos compete ao gestor, por meio de documentação consistente, que demonstre cabalmente a regularidade dos gastos efetuados com os objetivos pactuados, bem assim o nexo de causalidade entre estes e as verbas federais repassadas.

O ilícito ostenta extrema gravidade e, caso não seja elidido, enseja a irregularidade das contas dos agentes públicos responsáveis e a sua condenação em débito em solidariedade com as empresas envolvidas e com seus sócios, a aplicação de multa individual a todos, bem como a declaração de inidoneidade para licitar. Estas apenações devem ter lastro nos fortes indícios assinalados nos autos, sendo as evidências de fraude suficientes.

A respeito da força e da validade da prova indiciária e de sua aplicação nos processos do Tribunal de Contas da União, veja-se o trecho do voto condutor proferido nos autos do TC-011.241/1999-3, no qual foi prolatado o Acórdão 331/2002 – Plenário:

“Como seria de se esperar, não há documento formal autorizando o pagamento de cheques sem a devida provisão de fundos. O bom senso indica que os responsáveis pelo ilícito, conhecedores das normas que regem a matéria, teriam o cuidado de evitar a produção de evidências documentais dos seus atos. Cabe aqui lembrar a tese defendida por este Relator na Sessão Plenária de 7 de agosto do corrente. Na ocasião, apresentei declaração de voto em relação ao TC- 008.291/1999-3, na qual pugnei pela validade da prova por meio indiciário no sistema jurídico brasileiro, aplicável, portanto, aos processos desta Corte.

Transcrevo, por relevante, excerto da aludida Declaração de Voto:

‘Indício é meio de prova amplamente utilizado em nosso País, tanto no processo penal - com expressa previsão no art. 239 do Código de Processo Penal - quanto no processo civil - neste caso, em decorrência de construção jurisprudencial, tendo por fulcro o art. 332 do Código de Processo Civil, bem assim o art. 136 do Código Civil.

Indício é meio de prova indireto. É uma circunstância certa, da qual se pode extrair, por construção lógica, uma conclusão do fato que se pretende provar.

Nesse ponto, cumpre lembrar ensinamento do renomado processualista E. Magalhães Noronha (*in* Curso de Direito Processual Penal, Saraiva, 21ª ed., pág. 133):

‘Raciocínio indiciário é um silogismo: premissa maior - a proposição geral; premissa menor - o fato ocorrido; conclusão lógica - a prática do delito. Os autores, em geral, exemplificam com o furto - crime em que a prova frequentemente é indiciária. Um homem, que não é da casa, é visto sair, de madrugada, sobraçando um objeto que



não se distingue bem. No dia seguinte descobre-se que dali furtaram uma bandeja. Há indícios de que seja ele o autor.

Premissa maior: a experiência, o *quod plerumque accidit*, mostra que o estranho que desse modo sai de uma casa é ladrão. Essa premissa, como se vê, é abstrata e genérica. Premissa menor: foi aquele homem visto nessa situação. É essa premissa concreta, real e particular. Conclusão lógica: é ele o autor do furto praticado naquela madrugada.’

Farta é a jurisprudência em nossos Tribunais superiores quanto à validade da utilização de prova indiciária. Assim se manifestou o Ministro Décio Miranda do Supremo Tribunal Federal (Ag. 73.847-9/RJ):

‘O criticado voto, que espelha o entendimento do acórdão recorrido, embora tenha referido, ‘en passant’, não se poder decidir com fundamento em ‘simples indícios’, na verdade mais se apoiou na inconsistência dos indícios analisados, que não lhe permitiram fazer luz na complexidade dos negócios entre as partes (...).

Assim, em resumo, não se negou em tese valor probatório a indícios, senão que se considerou seriam, no caso concreto, incapazes de proporcionar convencimento contrário à expressão literal dos contratos.’

Ao apreciar recurso de apelação, o Desembargador Dácio Vieira, do Tribunal de Justiça do Distrito [Federal], ao proferir o Voto condutor em apelação cível em ação de investigação de paternidade (AC 34.773/95 - Acórdão 86.523):

‘Nas ações de investigação de paternidade, conforme anteriormente salientado, deve o julgador examinar com acuidade o conjunto probatório, sendo certo que tanto a doutrina, quanto a jurisprudência, contentam-se com os elementos de convicção indiciários e circunstanciais, afirmando o juiz sentencialmente que ‘há indícios suficientes que levam à conclusão de que houve a relação sexual’.’

Sobre esse mesmo tema, o renomado jurista Washington de Barros Monteiro assim se manifestou (*in* Direito de Família, 1964):

‘Nessas causas, segundo prelecionam a doutrina e a jurisprudência, não deve o juiz ater-se a um rigor exagerado no exame dos elementos de convicção carrados para os autos. Ele não deve ser instrumento de aventuras audaciosas, mas, também, não deve faltar à alta missão social que lhe incumbe ao amparar as pretensões justas. Por exemplo, no tocante às relações sexuais, deve o juiz exigir prova direta? Não, evidentemente, porque ela é, na maior parte dos casos, absolutamente impossível.’

Por essas razões, acolho os pareceres concordes da unidade técnica e do Ministério Público, no sentido de ser aplicada multa aos srs. Jalaertem de Souza Campos Júnior, João Alberto Moretto e Irlandi Paiva Santos, pela participação no acolhimento de cheque sem fundos emitido pela empresa denunciante, em desacordo com as normas exaradas pelo Conselho Monetário Nacional.”

Como bem salientou a unidade técnica, o egrégio Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Recurso Extraordinário 68.006/MG, decidiu que “*indícios vários e concordantes são prova*” (STF – Revista Trimestral de Jurisprudência 52, fls. 140/1).

Sobre a identificação dos responsáveis no feito, a unidade técnica manifestou-se, com propriedade, no seguinte sentido (peça 45):

“40. No que tange à responsabilização, não há dúvida de que a obrigação de indenizar recai sobre o ex-Prefeito, Sr. Egilmário Silva Bezerra (gestão 2001-2004),



CPF 396.340.604-63, signatário dos Contratos de Repasse 0151395-41/2002 (Siafi 475492) e 0159505-45/2003 (Siafi 493127) e gestor dos recursos oriundos do primeiro contrato, e sobre seu sucessor, Sr. Inácio Roberto de Lira Campos (gestão 2005-2012), CPF 686.893.574-91, que geriu os recursos transferidos por força do CR 0159505-45/2003 (Siafi 493127).

41. Como o Sr. Inácio Roberto de Lira Campos (CPF 686.893.574-91), até o presente momento, não foi citado para apresentar suas alegações de defesa acerca das irregularidades apontadas nesse processo, mormente àquela relacionada à contratação de empresa fantasma (JI Construções Civis Ltda.), para execução das obras do CR 0159505-45/2003 (Siafi 493127), propõe-se que seja realizada a sua citação, em respeito aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa.

42. Considera-se razoável propor, também, a realização de nova citação ao Sr. Egilmário Silva Bezerra (CPF 396.340.604-63), para que, desta vez, apresente suas alegações de defesa para os fatos apontados nessa instrução, especificamente no que tange à contratação de sociedade de fachada, representada pela Construtora Harpan Ltda., para execução das obras objeto dos Contratos de Repasse 0151395-41/2002 (Siafi 475492) e 0159505-45/2003 (Siafi 493127).

43. Entende-se que a Construtora Harpan Ltda. e a empresa JI Construções Civis Ltda. contribuíram para os atos que resultaram em prejuízo ao erário federal, e, na condição de coautoras, deverão responder solidariamente pelo dano (Código Civil, arts. 186, 927, 942, e Lei 8.443/1992, arts. 8º, 12, I, 16, § 2º). Contudo, as aludidas empresas já foram regularmente citadas, por ofício e edital, sem se manifestarem.

44. Com relação aos sócios-administradores dessas empresas, à época dos pagamentos efetuados com recursos dos Contratos de Repasse 0151395-41/2002 (Siafi 475492) e 0159505-45/2003 (Siafi 493127), entende-se que também devam ser citados, aplicando-se, no caso, a teoria da desconsideração da personalidade jurídica, para que a responsabilidade possa alcançá-los, nos termos do art. 50 do Código Civil.

45. Quanto ao Sr. Iraquitã Luiz Almeida da Silva, representante legal da empresa JI Construções Civis Ltda., entende-se que não deva ser incluído na responsabilidade pelo débito decorrente do não cumprimento do objeto do Contrato de Repasse 0159505-45/2003 (Siafi 493127), haja vista o referido sócio desconhecer que era usado como 'laranja' dessa empresa de fachada, conforme termo de depoimento junto à Delegacia da Polícia Federal em Patos/PB, mencionado no item 33 desta instrução."

De fato, a responsabilidade pelo débito deve recair solidariamente sobre todos os que a ele deram causa, uma vez que a obrigação de indenizar surge em razão da conduta integrante da cadeia causal propiciadora do prejuízo, não sendo necessário nem mesmo que fique caracterizado o locupletamento por parte do agente. Cumpre incluir, assim, tanto os agentes públicos que praticaram o ato irregular, quanto os terceiros que, de qualquer modo, hajam concorrido para o cometimento do dano apurado, a teor do disposto no § 2º do art. 16 da Lei 8.443/1992.

No caso, respondem solidariamente pelos respectivos débitos os responsáveis relacionados pela Secex/PB, quais sejam, os ex-prefeitos, as empresas contratadas e seus sócios (teoria de desconsideração da personalidade jurídica).

Os ex-prefeitos, como gestores das avenças, devem responder pela fraude ao procedimento licitatório e pela contratação das empresas "de fachada", inexistentes de fato e sem condições de operacionalidade, com o claro intuito de desviar recursos públicos e, em consequência,



ter obstado o estabelecimento do nexa causal entre os recursos repassados e as despesas porventura realizadas.

Suas condutas foram determinantes para a ocorrência da totalidade do débito, pois, desde o momento da realização do procedimento licitatório fictício e da contratação das empresas Construtora Harpan Ltda. e JI Construções Civis Ltda., estes gestores já sabiam que a obra não seria executada pelas contratadas, o que, como visto, ocorreu no caso.

As empresas Construtora Harpan Ltda. e JI Construções Civis Ltda. e seus sócios (teoria de desconsideração da personalidade jurídica) respondem por serem terceiros que, como partes interessadas na prática do ato irregular, concorreram de forma decisiva para o seu cometimento (art. 16, § 2º, alínea “b”, da Lei Orgânica/TCU), sendo diretamente beneficiados pela ilicitude.

A respeito, esta Corte já decidiu que *“a imputação de débito a pessoa jurídica de direito privado (...) ocorre quando comprovada sua participação na prática de ato lesivo ao patrimônio público ou seu beneficiamento decorrente de pagamento indevido”* (Acórdãos 366/2007 e 454/2007, ambos da 2ª Câmara).

Cumpra ao Tribunal agir com rigor no presente caso e nos demais casos da espécie, o que, por certo, estará contribuindo para desestimular futuras irregularidades da mesma natureza e, assim, para melhorar a gestão das verbas federais conveniadas, em benefício do interesse público.

É preciso inverter a postura do gestor de verbas públicas, o qual deve ter presente a todo o tempo a preocupação de bem gerir os valores a ele confiados, em conformidade com as leis pertinentes. O Controle Externo há de ser exigente. A sociedade brasileira clama por um Controle Externo exigente. A leniência é a mãe do desmazelo, da desídia, da negligência e do desapareço à ordem legal e à boa gestão dos recursos públicos. Afinal, por que se preocupar com o bom e regular emprego das verbas públicas se, ao fim, tudo é compreensível e tolerável?

Devem, pois, os responsáveis identificados ser citados pelas irregularidades apuradas e condenados solidariamente ao ressarcimento dos respectivos valores devidos aos cofres federais, acrescidos dos encargos legais cabíveis, caso não logrem elidir os ilícitos a eles imputados.

III

Ante o exposto, manifesta-se o Ministério Público de acordo com a proposta da Secex/PB (peças 45 e 46).

Sucessivamente, caso Vossa Excelência não entenda pertinente a preliminar ora alvitrada, o Ministério Público, em atenção ao art. 62, § 2º, do Regimento Interno/TCU, opina pela irregularidade das contas do ex-prefeito já citado nos autos, sr. Egilmário Silva Bezerra, em solidariedade com as empresas citadas, Construtora Harpan Ltda. e JI Construções Civis Ltda., pelos respectivos débitos afetos aos Contratos de Repasse 151395-41 e 159505-45.

Brasília, em 16 de junho de 2014.

Júlio Marcelo de Oliveira
Procurador