

TC 005.491/2011-8

Tipo: Representação

Unidade jurisdicionada: Prefeitura Municipal de Conceição/PB

Representante: Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (TCE/PB)

Representado: Alexandre Braga Pegado (CPF: 586.650.644-00)

Advogado ou Procurador: não há

Interessado em sustentação oral: não há

Proposta: Mérito. Conversão em TCE.

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 execução do Convênio 832/2004 (Siafi 523196), firmado entre a Prefeitura Municipal de Conceição/PB e a Fundação Nacional de Saúde (Funasa), com o objetivo de executar 62 melhorias sanitárias domiciliares naquele município.

2. Por meio do Ofício 265-SECPL (peça 1, p. 1), de 14/2/2011, foi encaminhada a este Tribunal cópia do Acórdão AC2 TC 507/2010 (peça 1, p. 33-36) e do Acórdão APL TC 1138/2010 (peça 1, p. 29-32), o último decorrente da apreciação de recurso de apelação interposto pelo ex-Prefeito do Município de Conceição/PB, Sr. Alexandre Braga Pegado, proferidos pela Corte de Contas Estadual no âmbito do processo TC 02130/09-TCE-PB, referente à inspeção de obras realizada nesta Prefeitura.

3. Conforme consta no Relatório de Inspeção de Obras 92/2009, à peça 1, p. 2-10, o TCE/PB apurou para obra supramencionada, com base em Relatório de Acompanhamento Gerencial do Convênio, de 31/10/2008, emitido pela Funasa, excesso de pagamento no valor de R\$ 32.616,03, sendo R\$ 10.810,98 em 2006 e R\$ 21.805,05 em 2007.

HISTÓRICO

4. Na instrução à peça 13, p. 1-7, foi possível constatar que a empresa contratada para executar os módulos sanitários domiciliares objetos do Convênio 832/2004 (Siafi 523196), Construtora Mavil Ltda., encontra-se arrolada entre as firmas de fachada (fictícias) apontadas pela Polícia Federal no relatório final da operação cognominada “I-Licitação” (peça 2).

5. Em análise mais aprofundada, realizada por esta Corte de Contas (peça 13), foram trazidas aos autos provas suficientes para demonstrar que não foi a Construtora Mavil Ltda. quem executou as obras do convênio firmado com o município de Conceição/PB, as evidências coletadas foram as seguintes:

5.1. a Construtora Mavil Ltda. foi inabilitada pela Receita Federal, por razão de inexistência de fato (peça 6);

5.2. a Construtora Mavil Ltda. não registrou matrícula no Cadastro Específico do INSS (CEI) para nenhuma obra desde 2005 (peça 8), embora tenha mantido contratos, segundo o Sagres, com diversas prefeituras paraibanas, recebendo por esses contratos o montante de R\$ 9.215.423,63, entre os anos de 2005 e 2010;

5.3. Em 2006 e 2007, a Construtora Mavil Ltda. possuía 35 e 34 empregados, respectivamente, contudo, as relações contratuais da referida empresa eram de curta duração, geralmente três meses (peça 8, p. 13-15), característica das empresas de fachada, que usam essa artimanha para dar aparência de legalidade, de que existem de fato. Segundo o Sagres, em 2006, essa empresa manteve contrato com

33 prefeituras, recebendo, por esses contratos, o montante de R\$ 3.674.748,04; e, em 2007, manteve contratos com 48 prefeituras, recebendo o equivalente a R\$ 3.645.026,83;

5.4. Em 2008, a Construtora Mavil Ltda. manteve contratos com 22 prefeituras, recebendo, por esses contratos, R\$ 1.833.609,11, embora tivesse apenas um vínculo empregatício, restando evidente sua incapacidade operacional para executar os referidos contratos.

6. Desse modo, restou evidenciado que a Construtora Mavil Ltda. não possuía mão de obra para executar as obras em destaque e que era, portanto, empresa de fachada, envolvida em esquema de fraudes em licitações no Estado da Paraíba, conforme comprovado pela Polícia Federal, na Operação “I-Licitação”.

7. A instrução, à peça 13, p. 1-7, alertou, ainda, sobre a provável ocorrência de fraude na realização do Convite 08/2006, para execução do mencionado convênio, porque, segundo fundamentou (peça 13, itens 6-14), há sérios indícios de que todas as empresas participantes do certame são fictícias e representadas pela mesma pessoa, Sr. Marcos Tadeu Silva. As evidências dessa irregularidade são as seguintes:

7.1. ofício enviado a esta Secretaria pelo Ministério Público Federal na Paraíba (peça 2), comunicando as conclusões do Inquérito Policial 032/2004 (processo 2004.82.01.002068-0), o qual desencadeou a referida operação “I- Licitação”, realizada pela Polícia Federal, demonstra que as empresas Construtora Mavil Ltda. e América Construções e Serviços Ltda. pertencem ao Sr. Marcos Tadeu Silva (113.826.864-04), são de fachada e foram constituídas com o fim único de fraudar licitações públicas e desviar os recursos envolvidos no futuros contratos.

7.2. sentença proferida na Ação de Improbidade Administrativa 0003024-46.2010.4.05.8201, originada do mesmo Inquérito Policial 032/2004, a qual afirma, peremptoriamente, que a terceira licitante, Construtora Mouriah Ltda., consiste, também, em empresa de fachada utilizada unicamente para fraudar licitações e que o sócio dela a emprestava para o Sr. Marcos Tadeu Silva fraudar licitações, conforme se observa nas passagens abaixo da referida decisão:

II - Apesar de várias empresas terem requerido cópia do edital, apenas 6 (seis) empresas compareceram à reunião para a entrega de documentos, das quais somente 2 (duas) foram habilitadas: a CM Construções Miranda LTDA e a Construtora Mouriah LTDA, já que as demais foram inabilitadas por ausência de documentação; ... IV - as duas empresas habilitadas pela Prefeitura pertencem ao mesmo grupo econômico e são fantasmas, utilizadas unicamente para fraudar licitações, sendo comandadas pelos Réus LAERTE MATIAS DE ARAÚJO E CARLOS ALBERTO MATIAS; V - os responsáveis pela licitação no município de Arara/PB, os Réus ... de maneira conveniente e dolosa, habilitaram empresas flagrantemente fantasmas para compor a licitação, e ainda pertencente ao mesmo grupo econômico, frustrando o caráter competitivo do certame;

...

17. Com efeito, os elementos trazidos pelo MPF com a petição inicial demonstram a existência de indícios suficientes da ocorrência dos atos de improbidade administrativa imputados nesta ação aos Réus..., pois: (A) nos autos do inquérito policial n.º 032/2004, foi extraída a seguinte declaração de Marcos Tadeu Silva (fls. 49/50 do anexo I, Volume I): "que o requerido conhece o senhor de nome LAERTE MATIAS, que é seu colega de infância, sabendo que ele é responsável pelas seguintes empresas: CONSTRUTORA MOURIAH, STATUS E CM CONSTRUÇÕES, salvo engano; (...) que algumas vezes LAERTE solicitava ao requerido algumas empresas emprestadas para participar de licitações, tendo como único papel compor o número mínimo de participantes no certame; Que também já aconteceu algumas vezes de o reinquirido utilizar as empresas de LAERTE em licitações, também apenas para compor um número mínimo no certame" (B) Conforme se extrai dos autos 0004173-14.2009.4.05.8201, que também tramita neste juízo, os próprios Réus LAERTE MATIAS ARAÚJO e CARLOS ALBERTO MATIAS, em depoimento prestado à Polícia Federal, confirmaram que as empresas CM - CONSTRUÇÕES MIRANDA LTDA e CONSTRUTORA

MOURIAH LTDA, as únicas empresas habilitadas pela prefeitura, eram administradas por eles e "emprestada" a terceiros para que eles participassem de licitações, valendo mencionar que: I - LAERTE MATIAS ARAUJO (fls. 81/89 destes autos) declarou que "(...) desenvolve habilitação de empresas em licitações no âmbito do Estado da Paraíba, tanto com empresas pertencentes ao interrogado, quais sejam, CONSTRUTORA DIAGONAL e CONSTRUTORA MOURIAH, bem como as empresas de seu irmão CARLOS ALBERTO MATIAS, CM - CONSTRUÇÕES MIRANDA, SHEKINAH, PROEST e STATUS; ... declarou que "(...) as empresas CONSTUTORA MOURIAH LTDA., STATUS CONSTRUÇÕES LTDA., DIAGONAL CONSTRUÇÕES LTDA., SHEKINAH PROJETOS E CONSTRUÇÕES LTDA. e CM - CONSTRUÇÕES MIRANDA LTDA. são de fato administradas por ele e seu irmão LAERTE (...); (D) Os Réus ... se passaram por representantes das referidas empresas fantasmas e contribuíram para a realização da fraude (fls. 113 e 260/261 do apenso I, volume II), uma vez que estas foram "emprestadas" pelos Réus LAERTE MATIAS ARAÚJO e CARLOS ALBERTO MATIAS; (E) A comissão de licitação, presidida pelo Réu ..., simplesmente omitiu os nomes de todos os representantes das empresas na reunião da documentação, bem como inabilitou várias empresas sob o argumento genérico de falta de documentação, sem, no entanto, indicar quais documentos estavam faltando. Dessa forma, há indícios de que os Réus JOSÉ ... e SEVERINO ..., prefeito municipal e presidente da comissão de licitações, respectivamente, contribuíram para habilitação de empresas de fachada que pertenciam ao mesmo grupo econômico, frustrando o caráter competitivo do certame (fls. 86/87 do apenso I, inciso II);

8. Em vista de todos os indícios apurados (peça 13), entendeu-se pertinente a realização de diligência junto à Funasa, para que enviasse cópia da prestação de contas do Convênio 832/2004 (Siafi 523196), dos pareceres técnicos e financeiros emitidos no curso da fiscalização do ajuste, assim como a análise das referidas contas.

9. Em atendimento à solicitação constante do Ofício 1511/2012-TCU/Secex-PB, de 28/11/2012 (peça 15, p. 1-2), reiterado pelos Ofícios 40 (peça 17, p. 1-2) e 51/2013-TCU/Secex-PB (peça 19, p. 1), de 16/1/2013 e 25/1/2013, respectivamente, a Funasa encaminhou o Ofício 80/2013/SETOR DE PRESTAÇÃO DE CONTAS/GAB/SUEST/PB/FUNASA, de 5/2/2013 (peça 21, p. 1), mediante o qual foi enviada a prestação de contas do Convênio 832/2004 (Siafi 523196), às peças 21, 22 e 23, informando que o referido contrato ainda estava sendo analisado.

10. Esta Unidade Técnica, na instrução à peça 28, p. 1-8, analisou a documentação enviada pela Funasa, apresentando as seguintes conclusões:

10.1. em relação ao Convite 8/2006, os documentos encaminhados reforçam as suspeitas de que as empresas participantes e, conseqüentemente, a vencedora do certame não existem fisicamente. De forma a ratificar tais suspeitas, a cópia do Contrato 8/2006 foi encaminhada incompleta (sem os anexos), com o objeto descrito de forma incorreta, além de não possuir assinatura legível do representante legal da Construtora Mavil Ltda. Ademais, a ordem de serviço está com data de recebimento pela empresa anterior a emissão da mesma (peça 21, p. 54);

10.2. no que diz respeito à prestação de contas, além de outros indícios, constatou-se que, com exceção do primeiro pagamento realizado à Construtora Mavil Ltda., que não pode ser comprovado, já que a primeira visita gerencial do convênio, realizada pela Funasa, ocorreu no período de 19 a 21/9/2006, todos os outros pagamentos foram efetuados antes da devida prestação do serviço correspondente, e ainda que o último desembolso ocorreu no mesmo dia da realização do repasse da última parcela pela Funasa, cuja nota fiscal correspondente não foi encaminhada. Além disso, não há nos autos nenhum boletim de medição, estando as cópias das notas fiscais apresentadas desprovidas do registro da matrícula CEI da obra.

11. Conquanto as evidências colhidas já justificassem a conversão dos autos em tomada de contas especial, a fim de exaurir todas as oportunidades de os responsáveis comprovarem que as obras foram, de fato, executadas pela empresa informada, entendeu-se pertinente realizar as seguintes diligências:

Ofício	Destinatário	Peça
Ofício 1104/2013-TCU/Secex-PB, de 3/9/2013	Funasa	Peça 31
Ofício 1105/2013-TCU/Secex-PB, de 3/9/2013	Construtora Mavil Ltda.	Peça 32
Ofício 1106/2013-TCU/Secex-PB, de 3/9/2013	Prefeitura Municipal de Conceição/PB	Peça 33
Ofício 1107/2013-TCU/Secex-PB, de 3/9/2013	Banco do Brasil	Peça 34

12. O Sr. Marcos Tadeu Silva, sócio de fato da Construtora Mavil Ltda., foi comunicado acerca da diligência efetuada à referida empresa, por meio do Ofício 1107/2013-TCU/Secex-PB, de 3/9/2013, à peça 30, e apresentou resposta por intermédio do expediente, datado de 12/9/2013 (peça 31), onde alega o seguinte:

Venho mais uma vez perante esta Corte comunicar que não sou e nunca fui sócio ou diretor da CONSTRUTORA MAVIL LTDA., apenas estou ainda sendo processado através da ação penal que tramita na 6ª Vara Federal em Campina Grande, sob nº 0002068-2008.4.05.8201, a qual ainda se encontra na fase de instrução, não tendo ainda sido interrogado. Quanto ao documento solicitado no referido Ofício, não tenho como emití-lo em virtude de nunca tê-lo sob meu controle, cabendo ao seu sócio Diretor, o Sr. FRANCISCO ALMEIDA DA SILVA, o comando dos referidos documentos.

13. Em atendimento à solicitação deste Tribunal, a Prefeitura Municipal de Conceição/PB enviou o Ofício 176/2013, de 23/9/2013 (peça 38), onde informou que, após a realização de buscas nos arquivos da edilidade, nenhum dos documentos solicitados fora encontrado.

14. Por intermédio do Ofício 57/2013, de 10/10/2013 (peça 41, p. 1), o Banco do Brasil atendeu à diligência deste Tribunal e encaminhou a documentação às peças 41 e 42, composta pelos extratos bancários da conta corrente 12.267-X, vinculada ao Convênio 832/2004 (Siafi 523196).

15. Transcorrido o prazo para atendimento da diligência objeto do Ofício 1104/2013-TCU/Secex-PB, de 3/9/2013, sem que a Funasa tenha se manifestado, o mencionado expediente foi reiterado, mediante encaminhamento do Ofício 457/2014-TCU/Secex-PB (peça 44, AR na peça 46), de 26/2/2014.

16. Em resposta, a Funasa enviou a documentação à peça 45, p. 1-38, composta pelo termo do Convênio 832/2004 (Siafi 523196), termos aditivos, Relatórios de Visita Técnica, Pareceres Técnicos e Financeiros, e ART's do fiscal da conveniente e do fiscal indicado pela empresa construtora.

EXAME TÉCNICO

17. O Convênio 832/2004 (Siafi 523196) foi celebrado em 28/6/2004, com o Ministério da Saúde, por intermédio da Fundação Nacional de Saúde, com vigência até 28/5/2009, tendo por objetivo a construção de 62 módulos sanitários domiciliares na zona urbana do município de Conceição/PB.

18. Para execução do objeto do Convênio 832/2004 (Siafi 523196), foram fixados recursos financeiros no valor de R\$ 115.452,67, sendo R\$ 3.463,58 equivalente à contrapartida municipal, e R\$ 111.989,09 de recursos federais, os quais foram integralmente liberados, mediante as ordens bancárias 901258, de 8/2/2006 (R\$ 44.795,09), 903480, de 19/4/2006 (R\$ 44.795,00), e 906688, de 1/6/2007 (R\$ 22.399,00).

19. Consoante informações dos extratos bancários enviados pelo Banco do Brasil (peças 41 e 42), foram debitados os seguintes cheques da conta vinculada ao Convênio 832/2004 (Siafi 523196), os quais foram destinados à Construtora Mavil Ltda., conforme cópias das referidas ordens de pagamento à peça 42, p. 104-119.

Data	Cheque nº	Valor (R\$)
-------------	------------------	--------------------

6/3/2006	850020	R\$ 43.609,95
3/5/2006	850001	R\$ 44.774,08
15/2/2007	850003	R\$ 1.206,06
5/6/2007	850004	R\$ 20.574,29
TOTAL		R\$ 110.164,38

20. Na documentação encaminhada pela Funasa, em resposta à diligência realizada por esta Corte de Contas, consta o Parecer Técnico Conclusivo 490/2012 (peça 45, p. 30-31), emitido em 23/10/2012, que afirmou ter o município cumprido com todas as condicionantes técnicas exigidas no convênio, atingindo o percentual de execução física de 100%.

21. Importante ressaltar que as obras de construção dos 62 módulos sanitários domiciliares, objeto do Convênio 832/2004 (Siafi 523196), foram contratadas com a Construtora Mavil Ltda., que é empresa comprovadamente de fachada, criada pelo Sr. Marcos Tadeu Silva, conforme denúncia oferecida pelo Ministério Público Federal (MPF), em Ação Penal Pública na 6ª Vara da Justiça Federal, por estar envolvida em esquema de fraudes em licitações no Estado da Paraíba, investigado pela Polícia Federal, na Operação “I-Licitação”.

22. A Operação “I-Licitação” consistiu no cumprimento de doze mandados de prisão temporária e de vinte mandados de busca e apreensão, quando então foi recolhido fardo material probatório que confirma ter sido o Sr. Marcos Tadeu Silva o principal responsável pela criação e gerenciamento de, ao menos, dez “empresas fantasmas”, destinadas a fraudar licitações e sonegar tributos através dos meios escusos.

23. Restou comprovado que Marcos Tadeu Silva liderou, pelo menos desde 2003 até 2008, uma complexa organização criminoso, cujo *modus operandi* pode ser resumido da seguinte maneira: a) criava “empresas fantasmas”, mediante interpostas pessoas (“laranjas”); b) valia-se delas para concorrer em licitações, sendo-lhe destinado de 5% a 10% do valor do contrato a título de comissão, independente de vencerem ou não tais certames; c) quando as “empresas fantasmas” apresentavam dívidas que as impediam de participarem de concursos licitatórios, constituía de imediato outras para substituí-las.

24. O Sr. Marcos Tadeu Silva, quando interrogado pela Polícia Federal, no Inquérito Policial 32/2004, confessou ser o responsável pela criação e administração de várias empresas fantasmas. As pessoas jurídicas pertencentes ou utilizadas por Marcos Tadeu Silva são as seguintes: **Construtora Mavil Ltda.** (CNPJ 04.925.612/0001-46); Somar Construtora Ltda. (CNPJ 05.309.592/0001-41); **América Construções e Serviços Ltda.-ME** (CNPJ 05.492.161/0001-63); Construtora Ipanema Ltda. (CNPJ 04.202.582/0001-40); Construtora Concreto Ltda. (CNPJ 01.993.197/0001-70); Santos e Santana Ltda. (Construtora Esplanada Ltda.) (CNPJ 00.818.123/0001-34); Águia Dourada Engenharia Ltda (CNPJ: 02.421.514/0001-46); Campina Comércio e Material de Construções (CNPJ: 09.004.641/0001-99); Campina Representações e Comércio Ltda (CNPJ: 01.999.808/0001-97); GMS; Ultra-Max Serviços Ltda. (CNPJ: 04.667.159/0001-15); LABFARMA (CNPJ 02.421.514/0001-46).

25. Alguns trechos do Inquérito Policial 32/2004, à peça 2, p. 3-58, explicam como o crime era praticado e mostram que Marcos Tadeu Silva emprestava e tomava emprestado a outros fraudadores empresas de fachada para fraudar licitações públicas:

29. A Polícia Federal elaborou os relatórios de fls. 652-656, 657-662 e 663-669, os quais comprovam que as sedes das “empresas” MAVIL, AMERICA e IPANEMA são humildes e acanhadas - tanto que quase não possuem maquinários/funcionários -, sobretudo se considerarmos que apenas no ano de 2006 faturaram juntas com licitações públicas a quantia de R\$ 9.500.000,00 (nove milhões e quinhentos mil reais), conforme elucida o relatório de fls. 640/651.

30. Não é de se estranhar. Afinal, mencionadas empresas existem apenas no papel, ficando o seu administrador de fato MARCOS TADEU SILVA tão somente com 5% (cinco por cento) a 10% (dez por cento) do montante acima discriminado, como, inclusive, ele confessou nos seus

interrogatórios de fls. 913/922 e 931/932.

31. Também não é de se estranhar que nas sedes dessas empresas não se visualize nenhum indicativo de que elas funcionavam naqueles locais (placas, faixas ou letreiros) - ainda na esteira dos relatórios de fls. 652-656, 657-662 e 663-669. Por óbvio, não interessa aos administradores divulgarem as suas “empresas fantasmas” que são usadas para fraudar licitações e sonegar tributos.

(...)

Convém expor que foram identificados na residência de MARCOS TADEU em Campina Grande/PB (1540-1543), dentre outras coisas, talonários de recibos das Empresas ... CONSTRUTORA MAVIL LTDA.,..., bem como 04 (quatro) procurações públicas das Empresas ... CONSTRUTORA MAVIL LTDA.,..., sendo que em três delas ele figura como outorgado e na outra o Indiciado PAULO FERREIRA DA SILVA.

Nessa linha, destaque-se desde já que EDJANE BATISTA DA SILVA figura como procuradora perante instituições financeiras das “empresas de fachada” gerenciadas por MARCOS TADEU SILVA intituladas MAVIL e IPANEMA - conforme comprovado no processo nº 2007.82.01.001036-5 no qual a Justiça Federal determinou a quebra dos sigilos bancário e fiscal de vários integrantes da quadrilha ou bando em comento.

Cumprir lembrar aqui o seguinte trecho do seu interrogatório de fls. 969/971:

“(...) QUE em algumas oportunidades a reinquirida chegou a falsificar comprovantes de residências em nome de sócios das empresas a pedido de MARCOS TADEU (...) QUE a reinquirida ressalta que não era responsável pela falsificação de todos os comprovantes de residências dos sócios, mas apenas de alguns tais como: ELIAS DA MOTA LOPES, sócio da América, FRANCISCO ALMEIDA DA SILVA, sócio da CONSTRUTORA MAVIL LTDA. e outros que no momento a reinquirida não se recorda (...) QUE muitas vezes a reinquirida preencheu notas fiscais e outras tantas as entregou em branco a pessoas determinadas por MARCOS TADEU (...)”.

23 Outra vez reproduzimos passagens do seu interrogatório de fls. 969/97 J:

“(...) QUE a pedido de MARCOS TADEU a reinquirida obteve duas procurações públicas perante o cartório de MARTHA LUCIA, em que os sócios das empresas CONSTRUTORA MAVIL LTDA. e CONSTRUTORA IPANEMA LTDA. conferiam amplos poderes de gestão para ela; QUE para a confecção das referidas procurações bastou um pedido de MARCOS TADEU; QUE munida das procurações mencionadas a reinquirida abriu diversas contas bancárias para que pudesse recepcionar os valores provenientes de contratos firmados com o Estado(...)”.

Ademais, o próprio DVAILDO CASADO SILVA admitiu no seu interrogatório de fls. 1299/1301 que desde 2005 trabalhava com o Programa de Subsídio Habitacional – PSH, construindo casas populares com o convenio entre o referido Programa, o agente financeiro e a Prefeitura, utilizando-se inclusive da CONSTRUTORA MAVIL LTDA. para executar tais obras, razão pela qual possuía procuração desta “empresa fantasma” que lhe outorgava amplos poderes de gestão.

26. Diante das provas colhidas no âmbito do Inquérito Policial 32/2004 (peça 2, p. 3-58) e, a par das considerações já apresentadas na Instrução à peça 13, p. 1-7, expostas nos itens 4 a 6 supra, pode-se concluir que a Construtora Mavil Ltda. inexistiu de fato, tendo inclusive sido desabilitada pela Receita Federal por esse motivo (peça 6), fato este suficiente para comprovar que a referida empresa não executou as obras de construção dos 62 módulos sanitários domiciliares no município de Conceição/PB, objeto do Convênio 832/2004 (Siafi 523196).

27. Embora o Parecer Técnico Conclusivo 490/2012 (peça 45, p. 30-31), emitido em 23/10/2012, pela Funasa, tenha concluído pela total execução da obra conveniada, o fato de a empresa ser de fachada gera dúvidas sobre quem executou as obras, quais recursos foram utilizados para sua consecução e qual o verdadeiro destino dado à verba dos convênios utilizados nos pagamentos à construtora, ou seja, não há como comprovar que a verba federal destinou-se ao custeio dessas obras, uma vez que elas podem, por exemplo, ter sido totalmente bancadas pela prefeitura contratante, mediante a aquisição de materiais de construção e a utilização de servidores locais ou de trabalhadores

pagos com recursos próprios.

28. Nesse particular, 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 nexos 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:

Voto que embasou o Acórdão 1327/2012-TCU-Plenário:

Ao examinar os elementos apresentados, a Unidade Técnica verificou que a empresa contratada para execução do objeto do convênio foi a Construtora Concreto Ltda. Essa empresa foi considerada fisicamente inexistente (empresa de fachada), o que torna todos os documentos probantes inidôneos.

Com essa informação, torna-se impossível estabelecer nexos 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.

Acórdão 1.019/2009 - Primeira Câmara

Sumário

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

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

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

Acórdão 3.589/2009 - Primeira Câmara

Sumário

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. FALTA DE NEXO DE CAUSALIDADE ENTRE OS RECURSOS PÚBLICOS ORIUNDOS DE CONVÊNIO E A REALIZAÇÃO DAS DESPESAS. CONTAS IRREGULARES, COM DÉBITO E MULTA.

1. Julgam-se irregulares as contas do responsável que não apresenta documentos hábeis a comprovar o liame de causalidade entre a verba transferida e a execução do objeto do convênio, condenando-o ao pagamento do débito apurado e da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

2. A aplicação de recursos federais é considerada regular quando se certifica a execução do objeto pactuado e se comprova o seu custeio com os valores determinados, como se marcados fossem, provenientes do ajuste específico, de modo a deixar claro o nexos de causalidade entre a importância repassada e o fim a que ela se destina.

Acórdão 1.537/2009 - Primeira Câmara

Sumário

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. FALTA DE NEXO DE CAUSALIDADE ENTRE OS RECURSOS PÚBLICOS ORIUNDOS DE CONVÊNIO E A REALIZAÇÃO DAS DESPESAS. CONTAS IRREGULARES, COM DÉBITO E MULTA.

Julgam-se irregulares as contas, com a imposição de débito e multa, quando o gestor deixa de comprovar o nexos causal entre os recursos públicos oriundos de convênio e as despesas incorridas para a execução do objeto pactuado.

Acórdão 126/2009 - Primeira Câmara

Sumário

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS FEDERAIS MEDIANTE CONVÊNIO. NÃO APROVAÇÃO DAS CONTAS. IMPOSSIBILIDADE DE SE FIRMAR O NEXO CAUSAL ENTRE OS RECURSOS PÚBLICOS ORIUNDOS DO CONVÊNIO E A EXECUÇÃO DO OBJETO PACTUADO. REVELIA. CONTAS IRREGULARES, COM DÉBITO E MULTA.

1. Julgam-se irregulares, com débito e multa, as contas do responsável que causa dano ao erário em decorrência da prática de atos de gestão ilegítimos ou antieconômicos.

2. O nexo de causalidade entre os dinheiros públicos oriundos de convênio, ajuste ou outro instrumento congênere e a execução do objeto pactuado é fundamental para comprovar a correta aplicação dos recursos públicos.

29. No caso particular, configura-se a total ausência de nexo causal entre as obras executadas e os recursos repassados pelo Ministério da Saúde ao município de Conceição/PB, por força do Convênio 832/2004 (Siafi 523196), e pagos à Construtora Mavil Ltda., uma vez que as evidências indicam que os recursos que custearam as obras de construção dos módulos sanitários domiciliares no município provieram de fontes municipais, tendo sido integralmente desviados os recursos federais pagos à dita empresa.

30. Na documentação analisada, observou-se que as outras empresas participantes do Convite 08/2006 (América Construções Ltda. e Construtora Mouriah Ltda.) também eram sociedades de fachada, que, juntamente com a Construtora Mavil Ltda., concorreram para fraudar o referido processo licitatório.

31. Conforme fundamentado na Instrução à peça 13, p. 1-7, todas essas empresas são fictícias e representadas pela mesma pessoa, Sr. Marcos Tadeu Silva. A América Construções Ltda. é uma das empresas de fachada incluída na denúncia referente à Operação I-Licitação, enquanto a Construtora Mouriah Ltda. foi emprestada ao Sr. Marcos Tadeu para compor, no Convite 8/2006, da Prefeitura Municipal de Conceição/PB, as três propostas exigidas pelo art. 22, § 3º, da Lei 8.666/93.

32. Desse modo, resta comprovada a ocorrência de fraude ao procedimento licitatório, Convite 08/2006, realizado pela Prefeitura Municipal de Conceição, para execução das obras de construção de módulos sanitários domiciliares na zona urbana do município, uma vez que, apesar de concluídas, as obras foram executadas por empresa sem existência fática (Construtora Mavil Ltda.), inabilitada pela Receita Federal, conforme situação cadastral (CNPJ) dessa construtora, à peça 6, e as demais participantes do certame também eram sociedades de fachada, que serviram apenas para dar aparência de legalidade à licitação realizada, pois conheciam a proposta uma da outra e, dessa forma, não concorriam entre si.

33. Sendo assim, mostra-se obrigatório dar sequência ao processo, com a conversão dos presentes autos em tomada de contas especial, em atenção à norma do art. 47 da Lei 8.443, de 16/7/1992, e, especialmente, para se evitar um possível arquivamento dos autos, no futuro, por longo transcurso de prazo entre a citação dos responsáveis e o evento danoso, já que este ocorreu em 2007.

34. No que tange à responsabilização, não há dúvida de que a obrigação de indenizar recai sobre o ex-Prefeito do município de Conceição/PB, Sr. Alexandre Braga Pegado (CPF: 586.650.644-00), signatário e gestor do Convênio 832/2004 (Siafi 523196), que efetuou pagamentos, no montante de R\$ 110.164,38, à Construtora Mavil Ltda., sociedade comprovadamente de fachada, envolvida em esquema de fraudes em licitações no Estado da Paraíba.

35. Entende-se que a Construtora Mavil Ltda. contribuiu para os atos que resultaram em prejuízo ao erário federal, e, na condição de coautora, deverá responder solidariamente pelo dano (Código Civil, arts. 186, 927, 942 e Lei 8.443/1992, art. 8º, 12, I, 16, § 2º).

36. Considerando o entendimento já consolidado no âmbito deste Tribunal, acerca da aplicação da teoria da desconsideração da pessoa jurídica, quando verificada a ocorrência de atos fraudulentos (Decisão 914/2004-TCU-Plenário; Acórdão 976/2004-Plenário; Acórdão 873/2007-Plenário), entende-se pertinente que seja aplicado no caso ora analisado o disposto no art. 50 da Lei 10.406/2002 (Código Civil), para que seja responsabilizado o Sr. Marcos Tadeu Silva, como sócio de fato da Construtora Mavil Ltda., solidariamente com o ex-Prefeito, Sr. Alexandre Braga Pegado (CPF: 586.650.644-00), para devolução do valor de R\$ 110.164,38, equivalente aos recursos pagos à referida empresa, por força do Convênio 832/2004 (Siafi 523196), destinados à execução das obras de construção de módulos sanitários domiciliares no município de Conceição/PB, em razão dos fatos aqui narrados.

CONCLUSÃO

37. Restou demonstrado, nos autos, a ocorrência de fraude ao procedimento licitatório Convite 08/2006, realizado pela Prefeitura Municipal de Conceição/PB, para execução das obras de construção de 62 módulos sanitários domiciliares na zona urbana do município, objeto do Convênio 832/2004 (Siafi 523196), uma vez que, apesar de concluídas, as obras foram executadas por empresa sem existência fática (Construtora Mavil Ltda.), e as demais participantes do certame (América Construções Ltda. e Construtora Mouriah Ltda.) também eram sociedades de fachada, que serviram apenas para dar aparência de legalidade à licitação realizada.

38. Embora tenha sido executada a obra conveniada, o fato de a empresa ser de fachada torna a documentação fiscal por ela emitida inidônea, gerando dúvidas sobre quem executou as obras, quais recursos foram utilizados para sua consecução e qual o verdadeiro destino dado à verba dos convênios pagos a ela, ou seja, não há como comprovar que a verba federal destinou-se ao custeio dessas obras, uma vez que elas podem, por exemplo, ter sido totalmente bancadas pela prefeitura contratante, mediante a aquisição de materiais de construção e a utilização de servidores locais ou de trabalhadores pagos com recursos próprios.

39. O entendimento adotado pelo Tribunal de Contas da União é 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 onexo 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.

40. Desse modo, em atenção à norma do art. 47 da Lei 8.443/92, faz-se mister converter, desde logo, os autos em tomada de contas especial e, paralelamente, desconsiderar a personalidade jurídica da Construtora Mavil Ltda., para citar o respectivo sócio, Sr. Marcos Tadeu Silva, solidariamente com o ex-Prefeito Municipal de Conceição/PB, Sr. Alexandre Braga Pegado (CPF: 586.650.644-00), para, no prazo de quinze dias, contados da citação, apresentarem alegações de defesa e/ou recolherem aos cofres da Funasa a soma original de R\$ 110.164,38, atualizada monetariamente a partir das respectivas datas até o efetivo pagamento, abatendo-se, na oportunidade, parcela(s) eventualmente ressarcida(s).

41. No caso da empresa Construtora Mavil Ltda., deixa-se de propor sua inclusão na citação, uma vez que está inabilitada pela Receita Federal motivada por inexistência de fato, o que torna inócua a citação e/ou uma possível inabilitação dela.

BENEFÍCIOS DE CONTROLE

42. Considerando que a provável imputação do débito acima mencionado será computada na tomada de contas especial a ser instaurada, a título de benefícios de controle, anota-se, neste processo, a expectativa de controle e o exercício da competência do Tribunal em resposta à demanda submetida a sua apreciação.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

43. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, com as seguintes propostas:

43.1. conhecer da presente representação, encaminhada pelo Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (TCE/PB), com amparo no art. 237, inciso IV, do Regimento Interno do TCU, para no mérito considerá-la procedente;

43.2. desconsiderar a personalidade jurídica da Construtora Mavil Ltda. (04.925.612/0001-46), a fim de responsabilizar seu sócio de fato Sr. Marcos Tadeu Silva (113.826.864-04), pelo débito atribuído a ela neste processo;

43.3. determinar, nos termos do art. 47 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 252 do Regimento Interno do TCU, a conversão do presente processo em tomada de contas especial, autorizando, desde logo, a realização das citações abaixo indicadas, nos termos dos arts. 10, § 1º, e 12, inciso II, da Lei 8.443/92 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 da Fundação Nacional de Saúde (Funasa) 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 a 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: Alexandre Braga Pegado (CPF: 586.650.644-00), Prefeito Municipal

Endereço(s):

Opção 1- (Indicado no Cadastro CPF/CNPJ, peça 47): Av. Solon de Lucena, s/n – Centro - Conceição/PB – CEP 58.970-000

Ato impugnado: não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos do Convênio 832/2004 (Siafi 523196), celebrado entre a Fundação Nacional de Saúde e a Prefeitura Municipal de Conceição/PB, para a construção de 62 módulos sanitários domiciliares na zona urbana do município, haja vista a ausência de nexos causal entre os mencionados os recursos e as despesas realizadas para consecução do objeto conveniado, consubstanciada nas seguintes evidências de que a Construtora Mavil Ltda. não executou a obra objeto do Convite 08/2006, e de que tais recursos não tiveram como destino o custeio dessa obra.

Evidências:

- a) Ofício enviado a esta Secretaria pelo Ministério Público Federal na Paraíba (peça 2), comunicando as conclusões do Inquérito Policial 032/2004 (processo 2004.82.01.002068-0), o qual desencadeou a operação “I- Licitação”, realizada pela Polícia Federal, demonstra que as empresas Construtora Mavil Ltda. e América Construções e Serviços Ltda. pertencem ao Sr. Marcos Tadeu Silva (113.826.864-04), são de fachada e foram constituídas com o fim único de fraudar licitações públicas e desviar os recursos envolvidos no futuros contratos, conforme ele mesmo confessou (item 24);
- b) sentença proferida na Ação de Improbidade Administrativa 0003024-46.2010.4.05.8201, originada do mesmo Inquérito Policial 032/2004, afirma, peremptoriamente, que, além da Construtora Mavil Ltda. a terceira licitante, Construtora Mouriah Ltda., consiste, também, em empresa de fachada utilizada unicamente para fraudar licitações e que o sócio dela a emprestava para o Sr. Marcos Tadeu Silva fraudar licitações;
- c) a Construtora Mavil Ltda. foi inabilitada pela Receita Federal, por razão de inexistência de fato (peça 6);

- d) a Construtora Mavil Ltda. não registrou matrícula no Cadastro Específico do INSS (CEI) para nenhuma obra desde 2005 (peça 8), embora tenha mantido contratos, segundo o Sagres, com diversas prefeituras paraibanas, recebendo por esses contratos o montante de R\$ 9.215.423,63, entre os anos de 2005 e 2010;
- e) Em 2006 e 2007, a Construtora Mavil Ltda. possuía 35 e 34 empregados, respectivamente, contudo, as relações contratuais da referida empresa eram de curta duração, geralmente três meses (peça 8, p. 13-15), característica das empresas de fachada, que usam essa artimanha para dar aparência de legalidade, de que existem de fato. Segundo o Sagres, em 2006, essa empresa manteve contrato com 33 prefeituras, recebendo, por esses contratos, o montante de R\$ 3.674.748,04; e, em 2007, manteve contratos com 48 prefeituras, recebendo o equivalente a R\$ 3.645.026,83;
- f) Em 2008, a Construtora Mavil Ltda. manteve contratos com 22 prefeituras, recebendo, por esses contratos, R\$ 1.833.609,11, embora tivesse apenas um vínculo empregatício, restando evidente sua incapacidade operacional para executar os referidos contratos;
- g) Conquanto afirme que não foi sócio ou diretor da Construtora Mavil Ltda. (peça 31), o Sr. Marcos Tadeu Silva recebeu os recursos pagos a ela, consoante fazem prova as assinaturas presentes nos versos dos cheques às páginas 106 e 118 da peça 42.

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 nexo causal e ocasionou o débito;

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

Nome Responsável 2: Marcos Tadeu Silva (CPF 113.826.864-04)

Endereço(s):

Opção 1 (Indicado nos autos, peça 30): R. Otilia Pereira da Cunha, 830 – Jardim Tavares – Campina Grande/PB – CEP 58.402-120

Opção 2 (Indicado no Cadastro CPF/CNPJ, peça 48): R. Otilia P. da Cunha, 830 – Santo Antônio – Campina Grande/PB – CEP 58.103-253

Ato impugnado: usar e se beneficiar do uso da empresa de fachada, Construtora Mavil Ltda. (CNPJ 04.925.612/0001-46), para realizar contrato sem observância da Lei 8.666/1993 e desviar os recursos do Convênio 832/2004 (Siafi 523196), celebrado entre a Fundação Nacional de Saúde e a Prefeitura Municipal de Conceição/PB, para a construção de 62 módulos sanitários domiciliares na zona urbana do município, haja vista as seguintes evidências de que a Construtora Mavil Ltda. não executou a obra objeto do Convite 08/2006, e de que tais recursos não tiveram como destino o custeio dessa obra.

Evidências:

- a) Ofício enviado a esta Secretaria pelo Ministério Público Federal na Paraíba (peça 2), comunicando as conclusões do Inquérito Policial 032/2004 (processo 2004.82.01.002068-0), o qual desencadeou a operação “I- Licitação”, realizada pela Polícia Federal, demonstra que as empresas Construtora Mavil Ltda. e América Construções e Serviços Ltda. pertencem ao Sr. Marcos Tadeu Silva (113.826.864-04), são de fachada e foram constituídas com o fim único de fraudar licitações públicas e desviar os recursos envolvidos no futuros contratos, conforme ele mesmo confessou (item 24);
- b) sentença proferida na Ação de Improbidade Administrativa 0003024-46.2010.4.05.8201, originada do mesmo Inquérito Policial 032/2004, afirma, peremptoriamente, que a terceira

licitante, Construtora Mouriah Ltda., consiste, também, em empresa de fachada utilizada unicamente para fraudar licitações e que o sócio dela a emprestava para o Sr. Marcos Tadeu Silva fraudar licitações;

- c) a Construtora Mavil Ltda. foi inabilitada pela Receita Federal, por razão de inexistência de fato (peça 6);
- d) a Construtora Mavil Ltda. não registrou matrícula no Cadastro Específico do INSS (CEI) para nenhuma obra desde 2005 (peça 8), embora tenha mantido contratos, segundo o Sagres, com diversas prefeituras paraibanas, recebendo por esses contratos o montante de R\$ 9.215.423,63, entre os anos de 2005 e 2010;
- e) Em 2006 e 2007, a Construtora Mavil Ltda. possuía 35 e 34 empregados, respectivamente, contudo, as relações contratuais da referida empresa eram de curta duração, geralmente três meses (peça 8, p. 13-15), característica das empresas de fachada, que usam essa artimanha para dar aparência de legalidade, de que existem de fato. Segundo o Sagres, em 2006, essa empresa manteve contrato com 33 prefeituras, recebendo, por esses contratos, o montante de R\$ 3.674.748,04; e, em 2007, manteve contratos com 48 prefeituras, recebendo o equivalente a R\$ 3.645.026,83;
- f) Em 2008, a Construtora Mavil Ltda. manteve contratos com 22 prefeituras, recebendo, por esses contratos, R\$ 1.833.609,11, embora tivesse apenas um vínculo empregatício, restando evidente sua incapacidade operacional para executar os referidos contratos
- g) Conquanto afirme que não foi sócio ou diretor da Construtora Mavil Ltda. (peça 31), o Sr. Marcos Tadeu Silva recebeu os recursos pagos a ela, consoante fazem prova as assinaturas presentes nos versos dos cheques às páginas 106 e 118 da peça 42.

Nexo causal: ao utilizar e se beneficiar do uso de empresa de fachada, para celebrar contrato com o município, fornecer a documentação necessária à prestação de contas e desviar os recursos federais, o responsável praticou ou concorreu para o dano suportado pelo Erário.

Dispositivos violados pelos responsáveis 2, 3 e 4: arts. 62 e 63 da Lei 4.320, de 17/3/1964; art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal I; art. 876 da Lei 10.406, de 10/1/2002 (Código Civil).

b) Quantificação do débito solidário:

Data	Cheque nº	Valor (R\$)
6/3/2006	850020	R\$ 43.609,95
3/5/2006	850001	R\$ 44.774,08
15/2/2007	850003	R\$ 1.206,06
5/6/2007	850004	R\$ 20.574,29

c) Valor total do débito solidário atualizado até 3/7/2014: R\$ 167.939,49 (Demonstrativo às p. 1-2, peça 49).

43.4. informar aos responsáveis, nos ofícios de citação, sobre a possibilidade de o Tribunal aplicar a sanção prevista no art. 60 da Lei 8.443/1992, caso não sejam acatadas as alegações de defesa;

43.5. comunicar o Acórdão que vier a ser proferido, acompanhado do Relatório e Voto que o fundamentaram, ao Ministro da Saúde, nos termos do art. 198, parágrafo único, do Regimento Interno do TCU, e ao Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (TCE/PB);

43.6. apensar o presente processo à tomada de contas especial que vier a ser constituída, em razão da conversão proposta acima, nos termos do art. 41 da Resolução TCU 259/2014.



Secex/PB, 1ª DT, em 3/7/2014.

(Assinado eletronicamente)

Manuelina Porto Nunes Navarro

AUFC – Mat. 7679-1