

Grupo I - Classe VI – 1ª Câmara

TC-004.887/2011-5.

Natureza: Representação.

Entidade: Município de Itaporanga/PB.

Responsáveis: espólio do Sr. Antonio Porcino Sobrinho (CPF 084.278.101-30), ex-Prefeito, falecido, na pessoa da Sra. Andreia Bernardo Jorge (CPF 132.776.558-65); Construtora Mavil Ltda. – ME (CNPJ 04.925.612/0001-46); América Construções e Serviços Ltda. – ME (CNPJ 05.492.161/0001-63); Marcos Tadeu Silva (CPF 113.826.864-04); Elias da Mota Lopes (CPF 034.232.317-26); Paulo Pereira de Sousa (CPF 020.745.484-19); Jussara Pereira Porcino (CPF 032.225.234-28); Margarete Brasilino Leite Mendes de Sousa (CPF 488.768.364-20); e Djaci Farias Brasileiro (CPF 078.677.864-49).

Advogado constituído nos autos: não há.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. DECISÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA ENCAMINHADA AO TCU. RECURSOS FEDERAIS DA FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE. OBRAS EXECUTADAS POR EMPRESAS DE FACHADA, IDENTIFICADAS EM OPERAÇÃO DA POLÍCIA FEDERAL. INDÍCIOS DE DIRECIONAMENTO DAS LICITAÇÕES. ANTECIPAÇÃO DE PAGAMENTOS. ESTRUTURA DAS EMPRESAS CONTRATADAS INCOMPATÍVEL COM O VOLUME DE RECURSOS EXECUTADOS. EMPRESAS INABILITADAS JUNTO À RECEITA FEDERAL POR SEREM INEXISTENTES DE FATO. NÃO COMPROVAÇÃO DO NEXO DE CAUSALIDADE ENTRE AS OBRAS REALIZADAS E OS RECURSOS FEDERAIS REPASSADOS. CONVERSÃO DO PROCESSO EM TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CITAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS. DESCONSIDERAÇÃO DA PERSONALIDADE JURÍDICA DAS EMPRESAS. COMUNICAÇÕES. APENSAMENTO.

1. Converte-se a representação em tomada de contas especial quando configurada a ocorrência de desfalque, desvio de bens ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário.
2. Havendo abuso da personalidade jurídica, caracterizado pelo desvio de finalidade ou pela confusão patrimonial, aplica-se a teoria da desconsideração da personalidade jurídica para responsabilizar os sócios da empresa contratada pelo dano causado ao erário, com fundamento no art. 50 do Código Civil.
3. Os efeitos da desconsideração da personalidade jurídica não alcançam apenas os sócios de direito, mas também os sócios ocultos que, embora exerçam de fato o comando da pessoa jurídica, se escondem por trás de terceiros (laranjas) constituídos apenas formalmente como proprietários da empresa.

RELATÓRIO

Em exame, representação formulada pelo Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (TCE/PB), a respeito de possíveis irregularidades ocorridas na Prefeitura de Itaporanga/PB, relacionadas à contratação de empresa de fachada e a falhas na execução de obras custeadas com recursos federais.

2. Após a análise preliminar da documentação encaminhada pelo representante, a Secex/PB elaborou a instrução da peça 16, da qual destaco o seguinte excerto, com ajustes de forma:

“HISTÓRICO

2. A presente representação foi encaminhada em função da decisão contida no Acórdão AC2 –TC– 01466/2010, exarado pelo Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (TCE/PB), em 14/12/2010, (peça1, p. 2-4), *in verbis*:

‘a) (...)

b) Comunicar à SECEX/PB acerca das falhas verificadas na obra de Construção de 37 poços tubulares em comunidades da zona rural;

c) (...)

3. Em relação à obra acima referenciada, dentre outras faltas apontadas no relatório [do TCE/PB], verifica-se um prejuízo financeiro ao Erário no montante de R\$ 11.104,54, referente a serviços pagos e não executados.

4. Apesar de estar consignado tratar-se de obra realizada, em sua maioria, com recursos federais, não há referência ao Convênio do qual os recursos são provenientes.

5. Além disso, consta um resumo dos demais indícios de irregularidades constatados em todas as obras objeto da auditoria, e, em nenhuma delas, há dados sobre quais estavam ou estão sendo executadas com recursos federais.

6. Por fim, importa assinalar o fato de não fazer parte dos autos o relatório final produzido pelo corpo técnico, objeto da inspeção realizada.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

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

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

9. Dessa forma, a representação poderá ser apurada, para fins de comprovar a sua procedência, nos termos do art. 234, § 2º, segunda parte, do Regimento Interno/TCU, aplicável às representações de acordo com o parágrafo único do art. 237 do mesmo RI/TCU.

EXAME TÉCNICO

10. Ante o desconhecimento a qual Convênio, a obra descrita como ‘construção de 37 poços tubulares em comunidades da zona rural’ pertencia, fez-se necessário utilizar os meios disponíveis para obter tal informação.

11. A primeira medida adotada, foi consultar, no site do TCE/PB, as peças do processo (TC 03868/09), que possuem acesso público liberado, referenciado no Acórdão –TC– 01466/2010, (peças 2-5).

12. Apesar de não ter sido possível, com os elementos disponíveis, identificar a qual Convênio pertencia a obra objeto dessa representação, constatou-se que, a construtora responsável por executá-la, Mavil Ltda. - ME, faz parte do rol de empresas ‘fantasmas’ elencadas na operação deflagrada pela Polícia Federal, denominada ‘i-licitação’, que trata sobre firmas fisicamente inexistentes, usadas para fraudar licitações e desviar recursos públicos. Verificou-se, ainda, que essa mesma empresa, é responsável por mais uma obra dentre as inspecionadas: “construção de 17 (dezesete) poços tubulares nas comunidades da zona rural”.

13. Além dessa, a empresa América Construções e Serviços Ltda., igualmente apontada como ‘fantasma’ na citada operação, figurou como responsável pela obra ‘melhorias de 25 (vinte e cinco) unidades habitacionais para controle de doença de chagas’.

14. Importa mencionar os termos utilizados pelo Ministério Público Federal, (peça 6, p.1-2) sobre a conclusão do inquérito policial, (peça 6, p. 3-58), que desencadeou a denominada operação ‘i-licitação’, encaminhada a esta Corte de Contas:

‘Nessa investigação constatou-se a partir de farto material probatório que MARCOS TADEU SILVA liderava uma organização criminoso que constituiu as ‘empresas fantasmas’ intituladas ÁGUIA DOURADA ENGENHARIA LTDA., CONSTRUTORA ESPLANADA LTDA., CONSTRUTORA CONCRETO LTDA., CONSTRUTORA SOMAR LTDA., CONSTRUTORA IPANEMA LTDA., AMERICA CONSTRUÇÕES E SERVICOS LTDA., CONSTRUTORA MAVIL LTDA., CONSTRUTORA PLANALTO LTDA., CAMPINA REPRESENTAÇÃO E COMÉRCIO LTDA., ULTRA-MAX SERVIÇOS LTDA. e CAMPINA MATERIAL DE CONSTRUÇÃO LTDA., utilizando-as, em seguida, para fraudar licitações publicas - como de fato fraudou até a presente data ao menos 306 (trezentas e seis) em 40 (quarenta) municípios do estado da Paraíba.’ (grifo nosso)

15. Com essas informações, tornou-se indispensável conhecer a procedência dos recursos envolvidos nas obras, ‘em execução’, pelas referidas empresas ‘fictícias’. Para tanto, foi realizada consulta ao aplicativo Sagres – disponível no site TCE/PB, para os empenhos realizados em 2007 com as empresas supramencionadas, (peças 7-9), e ao portal da transparência do governo federal, para os Convênios realizados entre o Ministério da Saúde e o Município de Itaporanga, (peças 10-12).

16. Dessa forma, foi possível identificar os Convênios pretendidos, todos firmados entre a Funasa e a PM de Itaporanga/PB; são eles: 679/2005 (Siafi 558715) – ‘construção de 37 poços tubulares em comunidades da zona rural’, 1440/2005 (Siafi 556613) – ‘construção de 17 (dezesete) poços tubulares nas comunidades da zona rural’, e 2290/2006 (Siafi 571399)- ‘melhorias de 25 unidades habitacionais para controle de doença de chagas’.

17. Por intermédio do sistema Siafi, (peças 13-15), tomou-se conhecimento da situação atual de cada um desses convênios, que abaixo foram apresentadas em um quadro resumo:

Convênio	Prazo prestação de contas	Situação atual	Valor total do convênio/ contrapartida municipal ¹
679/2005	14/7/2010	concluído	R\$ 599.998,59/ R\$ 18.626,81
1440/2005	12/3/2010	concluído	R\$ 300.000,00/ R\$ 9.527,87
2290/2006	8/12/2009	adimplente ²	R\$ 344.000,00/ R\$ 11.159,00

(1) Dados retirados do portal da transparência, (peças m-n);

(2) Apesar de encontrar-se como adimplente, o prazo da prestação de contas esgotou-se em 8/12/2009, e mes mo assim falta aprovar a parcela no valor de R\$ 68.800,00.

18. Cabe, ademais, citar a existência da sentença judicial (Ação Penal 0000655-16.2009.4.05.8201) que teve Marcos Tadeu Silva entre os réus, na qual são realizadas diversas alusões às empresas América Construções e Comércio Ltda. e Mavil Ltda., como fictícias.

19. Nos casos em questão, poderia ser configurado, de antemão, débito correspondente aos pagamentos efetuados com os recursos correspondentes, já que os documentos por essas empresas emitidos e usados para comprovar sua aplicação, passam a ser inidôneos, afastando, por conseguinte, o devido nexo causal entre ditos documentos e os recursos em tela (...). Nessa linha de raciocínio, já há decisões exaradas por esta Corte de Contas, como, por exemplo, o Acórdão 2.804/2012 – Plenário.

20. As evidências acima expostas já seriam suficientes para justificar a conversão dos autos em tomada de contas especial. Porém, antes disso, e a fim de exaurir todas as oportunidades de os responsáveis comprovarem que as obras foram, de fato, executadas pelas empresas informadas, entende-se pertinente realizar as seguintes diligências:

20.1 à Fundação Nacional de Saúde – Funasa, para que envie, no prazo de 15 (quinze) dias, informações e cópias dos seguintes documentos referentes aos convênios 679/2005 (Siafi 558715), 1440/2005 (Siafi 556613) e 2290/2006 (Siafi 571399), celebrado com a Prefeitura de Itaporanga/PB:

- a) termo de convênio e Plano de Trabalho;
- b) todos os documentos apresentados pela convenente a título de prestação de contas parcial e/ou final;
- c) todos os relatórios e pareceres decorrentes do acompanhamento dos ajustes e da análise das prestações de contas parciais e/ou finais

20.2 à Construtora Mavil Ltda. – ME, para que, no prazo de 15 dias, apresente a seguinte documentação relativa às obras das Tomadas de Preços 3/2006 e 4/2006, realizados pela Prefeitura de Itaporanga/PB, que foram financiadas pelos convênios da Fundação Nacional de Saúde 679/2005 e 1440/2005:

- a) cópia do comprovante de matrícula das obras no INSS (CEI);
- b) cópia das ARTs/CREA dos responsáveis pela execução das obras;
- c) folha de pessoal da obra (senão todas, ao menos de três meses), acompanhada de cópia autenticada das referidas GFIP/GRPS (com o número do CEI da obra), demonstrando adimplemento de todas as obrigações e encargos trabalhistas (FGTS) e previdenciários (INSS) durante o período de execução das obras objetos dos contratos firmados entre o Município de Itaporanga/PB e essa empresa;

20.3 à empresa America Construções e Serviços Ltda., para que, no prazo de 15 dias, apresente a seguinte documentação relativa à obra da tomada de Preço 5/2007, realizada pela Prefeitura de Itaporanga/PB, que foi financiada pelos convênio da Fundação Nacional de Saúde 2290/2006:

- a) cópia do comprovante de matrícula da obra no INSS (CEI);
- b) cópia das ARTs/CREA dos responsáveis pela execução da obra;
- c) folha de pessoal da obra (senão todas, ao menos de três meses), acompanhada de cópia autenticada das referidas GFIP/GRPS (com o número do CEI da obra), demonstrando adimplemento de todas as obrigações e encargos trabalhistas (FGTS) e previdenciários (INSS),

durante o período de execução das obras objetos dos contratos firmados entre o Município de Itaporanga/PB e essa empresa;

20.4 ao Município de Itaporanga/PB, para que envie, no prazo de quinze dias, os seguintes documentos, referentes aos convênios 679/2005 (Siafi 558715), 1440/2005 (Siafi 556613) e 2290/2006 (Siafi 571399) – celebrados com a Fundação Nacional de Saúde:

- a) cópia integral dos processos das tomadas de preços 03/2006; 04/2006 e 05/2007;
- b) cópia do comprovante de matrícula das obras no INSS (CEI);
- c) cópia das ARTs/CREA dos responsáveis pela execução das obras, inclusive do fiscal contratado, pelo município, para fiscalizá-las;
- d) folha de pessoal da obra, mês a mês, acompanhada de cópia autenticada das referidas GFIP/GRPS (com o número do CEI da obra), demonstrando adimplemento de todas as obrigações e encargos trabalhistas (FGTS) e previdenciários (INSS) durante o período de execução das obras objetos dos contratos firmados com a Construtora Mavil Ltda. e América Construções e Serviços Ltda.;

20.5 ao Juiz Titular da Comarca da Capital de São Paulo/SP, tendo em vista o falecimento do então gestor Antonio Porcino Sobrinho (084.278.101-30), Prefeito de Itaporanga entre os anos de 2005 a 2008, e a conseqüente impossibilidade de sua manifestação nos autos, solicitando-lhe que, no prazo de quinze dias, forneça as informações e documentos adiante detalhados:

a) Informar se tramita naquela Comarca processo de inventário em nome do Sr Antonio Porcino Sobrinho, CPF 084.278.101-30, Título de Eleitor 91323110183. Em caso positivo, informar sua situação, se há testamento válido ou disposição de última vontade, se já foi feita a partilha (neste caso, encaminhando cópia da sentença) e qual a qualificação dos sucessores legítimos e testamentários e seus representantes (nome, CPF e endereço); em caso negativo, identificar, se possível, a Comarca na qual tramita o processo de inventário e partilha do de cujos.

b) Encaminhar cópia do correspondente atestado de óbito ou informar qual o cartório que o detém.

21. Por fim, comunicar ao Sr. Marcos Tadeu Silva, (CPF 113.826.864-04) a respeito do envio das diligências realizadas às empresas America Construções e Serviços Ltda e Construtora Mavil Ltda.”

3. Realizadas as diligências acima mencionadas (ofícios às peças 18-23 e comprovantes de recebimento às peças 24-29), apenas as empresas contratadas não puderam ser notificadas (peças 26 e 27).

4. Reproduzo a seguir, com os ajustes de forma pertinentes, parte da instrução elaborada no âmbito da Secex/PB após a análise das respostas às referidas comunicações processuais, a qual contou com a anuência do dirigente da unidade (peças 91 e 92):

“9. Em resposta à comunicação, o Sr. Marcos Tadeu Silva negou ser representante ou sócio da Construtora Mavil Ltda. e da América Construções e Serviços Ltda., dizendo ser apenas mero recebedor de comissões (peças 30-32). A Funasa enviou a documentação constante às peças 33-34 e o Tribunal de Justiça de São Paulo respondeu, pelo Ofício 22/2013-lfr (peça 40), que inexistente inventário em nome do Sr. Antonio Porcino e que, no Sistema Infoseg, não consta óbito desse Senhor.

10. A Prefeitura de Itaporanga/PB também respondeu à diligência, mediante o envio dos documentos que integram as peças 43-76 dos autos.

(...)

EXAME TÉCNICO

14. Antecipadamente, ressaltamos que o Sr. Antonio Porcino Sobrinho realmente faleceu em 2013, consoante prova a notícia jornalística constante da peça 77, tendo deixado como viúva a Sra. Andreia Bernardo Jorge, a quem, nos termos da Resolução/TCU 170/2004 (art. 18-A), deve ser dirigida a citação sugerida neste processo, como administradora provisória da herança do falecido, uma vez que o Tribunal de Justiça de São Paulo, onde residia o ex-Prefeito, atestou a inexistência de inventário.

Convênio 679/2005 (Siafi 558715)

15. Referido ajuste teve como objeto a construção de 37 sistemas de abastecimento de água, cujo orçamento federal importou em R\$ 599.998,59, repassados em 10/11/2006 (R\$ 239.999,59), 22/12/2006 (R\$ 239.99,44) e 15/4/2010 (R\$ 119.999,56). A primeira empresa contratada para construir os sistemas foi a Construtora Mavil Ltda. (Tomada de Preço 003/2006), que emitiu, de imediato, a Nota Fiscal 0201, no valor integral do contrato (R\$ 608.109,44), e recebeu, entre 21/11/2006 e 23/01/2007, R\$ 479.100,00 (peças 43, p. 27-30, e 44, p. 11-13).

15.1. Em visita técnica feita em 2008 (peça 33, p. 23), há mais de um ano do último pagamento à Construtora Mavil Ltda., a Funasa detectou a execução de apenas 44,32% dos serviços, resultando no pagamento de **R\$ 213.180,62** por serviços não realizados, bem como na completa ausência de nexos causal entre esses recursos pagos a maior e quaisquer serviços realizados posteriormente à visita, conforme a jurisprudência deste Tribunal (v. g. Acórdão 4539/2010-2ª Câmara).

15.2. Em 2010, após a deflagração da operação ‘i-licitação’, que identificou a Construtora Mavil Ltda. como empresa de fachada, a nova gestão municipal contratou o remanescente da obra com a Construtora Medeiros Ltda. (peças 33, p. 27, e 43), que concluiu os serviços, consoante relatório técnico final 079/2011 (peça 33), tendo a Funasa, por conseguinte, aprovado as contas do convênio (peça 34).

15.3. Ocorre, como dito, que, na operação ‘i-licitação’, deflagrada no Estado da Paraíba, a Polícia Federal constatou que a Construtora Mavil Ltda. só existiu no papel, com o fim de fraudar licitações e desviar os recursos públicos envolvidos nos futuros contratos, sendo os sócios de direito ‘laranjas’ (interpostas pessoas). O sócio de fato, que se beneficiou do esquema de fraudes perpetrado, fora o Sr. Marco Tadeu da Silva, pois ele mesmo confessou (peça 80, p. 34) ser o responsável pela administração das empresas investigadas. Na Ação Civil Pública 0003964-45.2009.4.05.8201 (peças 78-88), existem várias provas desse fato, inclusive depoimentos de pessoas que trabalhavam com o Sr. Marcos Tadeu Silva.

15.4. A utilização de firma fantasma para infringir a lei de licitações e desviar recursos públicos tem sido rotina na Paraíba, a exemplo dos casos já apurados, até agora, nas operações ‘carta marcada’, ‘i-licitações’, ‘ciranda’, ‘premier’, ‘transparência’, ‘pão e circo’ e ‘gasparzinho’, realizadas pela Polícia Federal nesse Estado. Na operação ‘carta-marcada’, detectou-se este *modus operandi*:

‘o prefeito comprava uma licitação fictícia – normalmente, na modalidade convite –, formada por empresas de fachada, por um preço correspondente a uma fração ínfima do valor contratado; em seguida, **realizava as obras por administração direta** (recursos humanos e materiais da prefeitura), e/ou contratava, informalmente, por preço bem inferior, terceiros (geralmente, pessoas físicas ou pequenas firmas); ao final, praticava o alcance dos recursos públicos não utilizados. As consequências, geralmente, eram obras

inacabadas, ou, quando concluídas, eram sérios os comprometimentos na qualidade da obra e no prazo de execução (**Grifamos**).’

15.5. Em todos os casos investigados pela Polícia Federal, identificou-se violação à Lei 8.666/93, seja pelo uso da modalidade licitatória inadequada, por fraude ou dispensa irregular de licitação, de forma que o objetivo final fora sempre o direcionamento do contrato para uma empresa fantasma, a fim de possibilitar o desvio dos recursos públicos envolvidos na contratação.

15.6. No caso em exame, das oito empresas que participaram da Tomada de Preço 003/2006, somente a vencedora conseguiu habilitação, tendo havido quatro impugnações a cláusulas do edital, todas elas rejeitadas pela comissão licitatória (peça 53, p. 17-21), numa clara sinalização de direcionamento do certame, razão, inclusive, para se incluir na citação os agentes públicos condutores da licitação.

15.7. A Prefeitura e o Sr. Marcos Tadeu Silva, em que pese terem sido diligenciados, não apresentaram a documentação necessária à comprovação de que os serviços pagos foram, de fato, executados pela empresa. Além disso, pesquisa em bases de dados públicos disponíveis ao Tribunal (peça 90) revelou que no período da suposta execução dos serviços (2006 e 2007), a empresa não registrou obra alguma no INSS, nem disponha de pessoal suficiente para cumprir os compromissos assumidos apenas com os municípios paraibanos:

Ano	Nº Vínculos Emprego	Profissões Ligadas a Obras no Ano *	CEI Vinculado	Obras em Execução **
2006	35	0,66 pedreiros, 1,25 mestres de obra e 9,25 serventes	0	Possuía contratos de obras com 33 municípios paraibanos
2007	34	0,66 mestres de obra e 8,25 serventes	0	Possuía contratos de obras com 48 municípios paraibanos

15.8. A empresa também se encontra inabilitada junto à Receita Federal do Brasil, desde 14/3/2011, por inexistência de fato (peça 90).

15.9. Toda a documentação da Construtora Mavil Ltda. acostada aos autos da licitação está assinada com rubrica, conduta intencional, que visa impedir a identificação de quem a representou no certame, fato repetido no contrato, que, consoante registrado pelo TCE/PB, não contém o nome do representante legal, contrariando a legislação (Lei 8.666/93, art. 61).

15.10. Portanto, as provas citadas não deixam dúvidas sobre a condição de ‘empresa fantasma’ da construtora, fato que, apesar da constatação da execução do objeto conveniado, impede o devidonexo causal entre as despesas realizadas e os recursos federais pagos à contratada, uma vez que, nos termos da jurisprudência (Acórdão 2.226/2012-Plenário), toda documentação desse tipo de entidade é inidônea, inservível, portanto, para comprovar os gastos efetuados.

15.11. De acordo com a jurisprudência, a existência física do objeto pactuado, *di per si*, não constitui elemento apto a comprovar a regular aplicação dos recursos federais repassados por meio de convênio ou [outro instrumento] congênere, devendo o administrador provar que os recursos recebidos foram utilizados para custear aquele objeto, sob pena de presunção de irregularidade na sua aplicação (v. g. Acórdão 4539/2010 – 1ª Câmara).

15.12. Enfim, [a situação descrita] acarreta débito correspondente ao valor que lhe foi pago, à luz da norma e da jurisprudência, sobretudo por estar caracterizado o **abuso de direito**, a **fraude à lei** e o **dano ao erário** na utilização dela pelo gestor e pelo seu proprietário de fato, Sr. Marcos Tadeu Silva.

Convênio 1440/2005 (Siafi 556613)

16. Citado ajuste teve como objeto a perfuração e instalação de 17 poços tubulares, cujo orçamento federal somou R\$ 300.000,00 (peça 34, p. 11). A primeira empresa contratada para construir os poços também foi a Construtora Mavil Ltda. (Tomada de Preço 004/2006), que emitiu, de imediato, a Nota Fiscal 0197, no valor integral do contrato (R\$ 303.439,67), e recebeu, entre 24/11/2006 e 23/1/2007, R\$ 229.900,00 (peças 8 e 89, p. 1-2).

16.1. Em visita técnica feita em 2007 (peça 34, p. 17), há mais de um ano do último pagamento à Construtora Mavil Ltda., a Funasa detectou a execução de apenas 27,44% [do objeto], resultando no pagamento de **R\$ 147.580,00** por serviços não realizados, bem como na completa ausência de nexo causal entre esses recursos pagos a maior e quaisquer serviços efetuados após a visita, conforme a jurisprudência deste Tribunal (v. g. Acórdão 4539/2010-2ª Câmara).

16.2. Em 2009, depois de deflagrada a operação ‘i-licitação’, que identificou a Construtora Mavil Ltda. como empresa de fachada, a nova gestão municipal contratou o remanescente da obra com a Construtora Medeiros Ltda. (peças 34, p. 15-17), que concluiu os serviços, consoante relatório técnico final 070/2011 (peça 34), tendo a Funasa, por conseguinte, aprovado as contas do convênio (peça 34).

16.3. A Prefeitura de Itaporanga deixou de enviar a documentação alusiva a esse convênio, alegando não a ter localizado nos arquivos municipais (peça 43), de modo que a prova do recebimento dos recursos pela empresa advém de extratos do Sages (peça 89, p. 1-2) e da confirmação do TCE/PB.

16.4. Por fim, vale ressaltar, conforme arrazoadado acima, que o fato de a Construtora Mavil Ltda. ser de fachada conduz à existência de débito correspondente aos valores federais pagos a ela, entre 2006 e 2007, bem como gera a obrigação de citar os responsáveis por tais valores, independentemente da conclusão das obras, haja vista a possibilidade evidente de os serviços referentes a esses pagamentos terem sido realizados e custeados por outras fontes, sobretudo municipais.

Convênio 2290/2006 (Siafi 571399)

17. Citado convênio objetivou a melhoria de 25 unidades habitacionais, para controle da doença de chagas, contando com aporte federal de R\$ 344.000,00 (peça 34, p. 21). A empresa contratada para construir as obras foi a América Construções e Serviços Ltda. (Tomada de Preço 05/2007), que recebeu R\$ 354.655,30 pela execução dos serviços (peças 55-56):

Nota Fiscal	Cheque	Valor (R\$)	Data
0656	850001	175.000,00	5/11/2007
0699	850003	101.000,00	18/12/2007
0851	850023	68.800,00	10/8/2009

17.1. O último pagamento, vale frisar, ocorreu na gestão do Sr. Djaci Farias Brasileiro (CPF 078.677.864-49), que deve ser citado, solidariamente, pela referida quantia.

17.2. De acordo com parecer técnico final 439/2012 da Funasa (peça 35, p. 9), o objetivo do convênio foi 100% alcançado.

17.3. Não obstante, na operação ‘i-licitação’, deflagrada no Estado da Paraíba, a Polícia Federal constatou que a América Construções e Serviços Ltda., assim como a Construtora Mavil Ltda., só existiu no papel, com fito de fraudar licitações públicas e desviar os recursos envolvidos nos futuros contratos, sendo os sócios de direito meros ‘laranjas’ (interpostas pessoas). O sócio de fato, que se beneficiou do esquema de fraudes perpetrado, fora igualmente o Sr. Marco Tadeu da Silva, consoante documentos da Ação Civil Pública 0003964-45.2009.4.05.8201 (peças 78-88).

17.4. Sendo assim, nesse caso, o valor correspondente aos pagamentos em favor da contratada também deve ser cobrado dos responsáveis, haja vista o fato de ela ser ‘empresa fantasma’ afastar o nexos causal entre a documentação fiscal por ela expedida e as despesas efetuadas.

17.5. A Prefeitura e o Sr. Marcos Tadeu Silva, em que pese terem sido diligenciados, não apresentaram a documentação necessária à comprovação de que os serviços pagos foram, de fato, executados pela empresa. Além disso, pesquisa em bases de dados públicos disponíveis ao Tribunal (peça 89) revelou que no período da suposta execução dos serviços (2007 a 2009), a empresa não registrou nenhuma obra no INSS, nem disponha de pessoal suficiente para cumprir os compromissos assumidos apenas com os municípios paraibanos:

Ano	Nº Vínculos Emprego	Profissões Ligadas a Obras no Ano *	CEI Vinculado	Obras em Execução **
2007	0	0	0	Possuía contratos de obras com 49 municípios paraibanos
2008	‘CNPJ OU CEI OU CPF INEXISTENTE’			Possuía contratos de obras com 33 municípios paraibanos
2009	‘CNPJ OU CEI OU CPF INEXISTENTE’			0

17.6. A empresa também se encontra inabilitada junto à Receita Federal do Brasil, desde 23/4/2010, por inexistência de fato (peça 89), restando provado que ela não existiu de fato e que, sem dúvidas, não realizou os serviços apurados pela Funasa.

17.7. Em recibos de pagamentos (peça 55, p. 22 e 27), o Sr. Elias da Mota Lopes (CPF 034.232.317-26) assina como sócio administrador da América Construções e Serviços Ltda., cabendo, desta feita, inclui-lo como solidário no débito referente a este ajuste.

17.8. A Tomada de Preço 05/2007 foi conduzida pelos mesmos agentes públicos que selecionaram a Construtora Mavil Ltda., competindo, assim, responsabilizá-los, solidariamente, pelos débitos apontados nestes autos.

Da Desconsideração da Personalidade Jurídica

18. Nos casos dessa natureza, em que está evidenciado abuso de direito e dano a terceiros (ao erário), mediante o uso de empresa de fachada, o Tribunal tem desconsiderado a personalidade jurídica da entidade para responsabilizar os sócios, conforme ocorreu, por exemplo, nos processos TC 013.685/2009-1 (Acórdão 1.891/2010-Plenário), TC 017.020/2006-8 (Acórdão 3946/2012-2ª Câmara) e TC 023.232/2009-0 (Acórdão 4908/2012-1ª Câmara).

18.1. Portanto, neste caso, compete desconsiderar a personalidade jurídicas da Construtora Mavil Ltda. e da América Construções e Serviços Ltda., para responsabilizar, solidariamente, os sócios Marcos Tadeu Silva e Elias da Mota Lopes, conforme o caso, com os agentes públicos municipais, de acordo com a avença e os valores a seguir especificados:

Convênio	Valor (R\$)	Data	Responsáveis Solidários
679/2005 (558715)	199.000,00	21/11/2006	Espólio do Sr. Antonio Porcino Sobrinho, Construtora Mavil Ltda., Marcos Tadeu Silva, Paulo Pereira de Sousa, Jussara Pereira Porcino e Margarete Brasilino Leite Mendes de Sousa.
	40.100,00	24/11/2006	
	180.000,00	05/01/2007	
	60.000,00	23/01/2007	
1440/2005 (556613)	119.900,00	24/11/2006	Espólio do Sr. Antonio Porcino Sobrinho, Construtora Mavil Ltda., Marcos Tadeu
	110.000,00	23/01/2007	

			Silva, Paulo Pereira de Sousa, Jussara Pereira Porcino e Margarete Brasilino Leite Mendes de Sousa.
2290/2006 (571399)	175.000,00	05/11/2007	Espólio do Sr. Antonio Porcino Sobrinho, América Construções e Serviços Ltda., Marcos Tadeu Silva, Elias da Mota Lopes, Paulo Pereira de Sousa, Jussara Pereira Porcino e Margarete Brasilino Leite Mendes de Sousa.
	101.000,00	18/12/2007	
	68.800,00	10/08/2009	Djaci Farias Brasileiro, América Construções e Serviços Ltda., Marcos Tadeu Silva, Elias da Mota Lopes, Paulo Pereira de Sousa, Jussara Pereira Porcino e Margarete Brasilino Leite Mendes de Sousa.

CONCLUSÃO

19. Conforme exame empreendido, esta representação deve ser acolhida, para, no mérito, considera-la procedente, haja vista estar caracterizada a ausência de comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais (dos convênios Siafi 558715, 556613 e 571399) pagos às empresas de fachada Construtora Mavil Ltda. e América Construções e Serviços Ltda., com riscos de ter havido desvio da referida verba, cabendo, em virtude disso, a desconsideração da personalidade jurídicas dessas entidades, para responsabilizar, solidariamente, os respectivos sócios pelo dano atribuído a elas.

19.1. Ainda pelas mesmas razões, compete citar os agentes públicos que deram causa ao dano, antes, porém, convertendo os presentes autos em tomada de contas especial, nos termos do art. 47 da Lei 8.443/1992.

(...)

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

21.1. conhecer da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso IV, do Regimento Interno/TCU, para, no mérito, considerá-la procedente;

21.2. desconsiderar a personalidade jurídica da Construtora Mavil Ltda. (CNPJ 04.925.612/0001-46) e da América Construções e Serviços Ltda. (CNPJ 05.492.161/0001-63), para que seus sócios Marcos Tadeu Silva (113.826.864-04) e Elias da Mota Lopes (CPF 034.232.317-26) respondam, conforme o caso, pelos danos atribuídos a elas nos presentes autos;

21.3. converter, nos termos do art. 47 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 252 do Regimento Interno/TCU, o presente feito em tomada de contas especial, para **citar** os seguintes responsáveis pelas quantias originais abaixo informadas, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da citação, para apresentarem alegações de defesa e/ou recolherem os valores apurados aos cofres da Fundação Nacional de Saúde, atualizados monetariamente e acrescidas de juros de mora, calculados a partir das datas indicadas, [na forma da legislação em vigor]:

1ª citação - qualificação dos responsáveis, ato impugnado, evidências, nexos causal e quantificação do débito:

Responsáveis solidários: espólio do Sr. Antonio Porcino Sobrinho (084.278.101-30), ex-Prefeito de Itaporanga/PB (2005-2008), representado pela Sra. Andreia Bernardo Jorge (CPF 132.776.558-65); Construtora Mavil Ltda. (CNPJ 04.925.612/0001-46), contratada para executar as obras do convênio; Marcos Tadeu Silva (CPF 113.826.864-04), sócio de fato da contratada; Paulo Pereira de Sousa (CPF 020.745.484-19); Jussara Pereira Porcino (CPF 032.225.234-28) e Margarete Brasilino Leite Mendes de Sousa (CPF 488.768.364-20), membros da comissão licitatória.

Atos impugnados:

- em relação aos agentes públicos: não comprovação da boa e regular aplicação de recursos dos Convênios 679/2005 (Siafi 558715) e 1440/2005 (Siafi 556613), celebrados entre a Fundação Nacional de Saúde e a Prefeitura de Itaporanga, para a construção de sistemas de abastecimento de água, haja vista a ausência de nexo causal entre os recursos federais pagos à contratada e as despesas realizadas para consecução do objeto conveniado, consubstanciada nas evidências adiante de que a Construtora Mavil Ltda. não executou as obras objeto das Tomadas de Preço 03 e 04/2006, levantadas pela Funasa, e de que tais recursos não destinaram ao custeio dessas obras;

- em relação à Construtora Mavil Ltda. e ao Sr. Marcos Tadeu Silva: se beneficiar do uso/usar empresa de fachada para desviar recursos dos Convênios 679/2005 (Siafi 558715) e 1440/2005 (Siafi 556613), celebrados entre a Fundação Nacional de Saúde e a Prefeitura de Itaporanga para a construção de sistemas de abastecimento de água, haja vista as evidências adiante demonstrarem que a contratada só existiu no papel e, portanto, não executou as obras objeto das Tomadas de Preço 03 e 04/2006;

Evidências:

a) das oito empresas que participaram da Tomada de Preço 03/2004, somente a contratada conseguiu habilitação, tendo havido quatro impugnações a cláusulas do edital, todas rejeitadas pela comissão licitatória (peça 53, p. 17-21);

b) apesar de o Tribunal ter diligenciado à Prefeitura e o sócio de fato da construtora, Sr. Marcos Tadeu Silva, nenhum deles encaminhou comprovante de existência das matrículas das obras no Cadastro Específico do INSS (CEI) nem do recolhimento, pela Construtora, à Previdência Social dos encargos sociais (GFIP/GRPS) incidentes sobre a remuneração dos empregados/segurados que trabalharam nas obras, para comprovar que os serviços foram, de fato, executados pela empresa (peças 18-29,37-39,41);

c) no período (2006 e 2007) da suposta execução dos serviços, a empresa não registrou nenhuma obra no INSS nem disponha de pessoal suficiente para cumprir os compromissos assumidos apenas com os municípios paraibanos (peça 90):

Ano	Nº Vínculos Emprego	Profissões Ligadas a Obras no Ano *	CEI Vinculado	Obras em Execução **
2006	35	0,66 pedreiros, 1,257 mestres de obra e 9,25 serventes	0	Possuía contratos de obras com 33 municípios paraibanos
2007	34	0,66 mestres de obra e 8,25 serventes	0	Possuía contratos de obras com 48 municípios paraibanos

d) toda a documentação da contratada acostada aos autos das licitações (peças 43-76) está assinada com rubrica, conduta intencional, que visa impedir a identificação de quem a

representou nos certames, fato repetido nos contratos, que, consoante registrado pelo TCE/PB, não possuíam o nome do representante legal, contrariando a legislação (Lei 8.666/93, art. 61);

e) a empresa também se encontra inabilitada junto à Receita Federal do Brasil, desde 14/3/2011, por inexistência de fato (peça 90);

f) a Polícia Federal constatou, no âmbito da operação 'i-licitação', que a contratada era empresa de fachada, constituída pelo Sr. Marcos Tadeu Silva para violar licitações e desviar os recursos envolvidos nos futuros contratos, conforme foi por ele mesmo confessado (peça 78-88);

g) houve pagamento por serviços não realizados, no valor de R\$ 360.760,62, cuja regularização só ocorreu após a contratação de nova empresa;

Nexo causal:

- em relação ao ex-Prefeito: 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, a gestora afastou o citado nexo causal e contribuiu para a ocorrência do débito;

- em relação aos membros da comissão licitatória: ao selecionar empresa de fachada para executar as obras, eles contribuíram decisivamente para a contratação e, conseqüentemente, para a ocorrência do débito;

- em relação ao Sr. Marcos Tadeus Silva e à Construtora Mavil Ltda.: ao utilizar e se beneficiar, respectivamente, de empresa de fachada para celebrar contrato com o município, fornecer a documentação necessária à prestação de contas e, possivelmente, desviar os recursos federais, eles praticaram ou concorreram para o débito.

Dispositivos violados pelo responsável 1:

- em relação aos agentes públicos: 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;

- em relação ao Sr. Marcos Tadeus Silva e à Construtora Mavil Ltda.: arts. 62 e 63 da Lei 4.320, de 17/3/1964; art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal; art. 876 da Lei 10.406, de 10/1/2002 (Código Civil).

Quantificação do débito solidário:

Convênio	Valor Histórico (R\$)	Data de pagamento
679/2005 (Siafi 558715)	199.000,00	21/11/06
	40.100,00	24/11/06
	180.000,00	05/01/07
	60.000,00	23/01/07
1440/2005 (Siafi 556613)	119.900,00	24/11/06
	110.000,00	23/01/07

2ª citação - qualificação dos responsáveis, ato impugnado, evidências, nexo causal e quantificação do débito:

Responsáveis solidários: espólio do Sr. Antonio Porcino Sobrinho (084.278.101-30), ex-Prefeito (2005-2008), representado pela Sra. Andreia Bernardo Jorge (CPF 132.776.558-65); Djaci Farias Brasileiro (CPF 078.677.864-49), ex-Prefeito (2009-2012); América Construções e Serviços Ltda. (CNPJ 05.492.161/0001-63), contratada para executar as obras do convênio; Marcos Tadeu Silva (CPF 113.826.864-04) e Elias da Mota Lopes (CPF 034.232.317-26), sócios da contratada; Paulo Pereira de Sousa (CPF 020.745.484-19); Jussara Pereira Porcino

(CPF 032.225.234-28) e Margarete Brasilino Leite Mendes de Sousa (CPF 488.768.364-20), membros da comissão licitatória.

Atos impugnados:

- em relação aos agentes públicos: não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos do Convênio 2290/2006 (Siafi 571399), celebrado entre a Fundação Nacional de Saúde e a Prefeitura Municipal de Itaporanga/PB, para a melhoria de unidades habitacionais, haja vista a ausência denexo causal entre os recursos federais pagos à contratada e as despesas realizadas para consecução do objeto conveniado, consubstanciada nas evidências adiante especificadas de que a América Construções e Serviços Ltda. não executou as obras objeto das Tomadas de Preço 05/2007, levantadas pela Funasa, e de que tais recursos não foram destinados ao custeio dessas obras;

- em relação à América Construções e Serviços Ltda. e aos Srs. Marcos Tadeu Silva e Elias da Mota Lopes: se beneficiar do uso e usarem, respectivamente, empresa de fachada para desviar recursos do Convênio 2290/2006 (Siafi 571399), celebrado entre a Fundação Nacional de Saúde e a Prefeitura de Itaporanga/PB, destinado à realização de melhorias em unidades habitacionais, haja vista as evidências adiante detalhadas demonstrarem que a contratada só existiu no papel e, portanto, não executou as obras objeto da Tomada de Preço 05/2007;

Evidências:

a) apesar de o Tribunal ter diligenciado à Prefeitura e o sócio de fato da construtora, Sr. Marcos Tadeu Silva, nenhum deles encaminhou comprovante de existência das matrículas das obras no Cadastro Específico do INSS (CEI) nem do recolhimento, pela Construtora, à Previdência Social dos encargos sociais (GFIP/GRPS) incidentes sobre a remuneração dos empregados/segurados que trabalharam nas obras, para comprovar que os serviços foram, de fato, executados pela empresa (peças 18-29,37-39,41);

b) no período da suposta execução dos serviços (2007 a 2009), a empresa não registrou nenhuma obra no INSS nem disponha de pessoal suficiente para cumprir os compromissos assumidos apenas com os municípios paraibanos, sendo que, em 2008 e 2009, o CNPJ dela aparece como inexistente (peça 89):

Ano	Nº Vínculos Emprego	Profissões Ligadas a Obras no Ano *	CEI Vinculado	Obras em Execução **
2007	0	0	0	Possuía contratos de obras com 49 municípios paraibanos
2008	'CNPJ OU CEI OU CPF INEXISTENTE'			Possuía contratos de obras com 33 municípios paraibanos
2009	'CNPJ OU CEI OU CPF INEXISTENTE'			0

c) a empresa também se encontra inabilitada junto à Receita Federal do Brasil, desde 23/4/2010, por inexistência de fato (peça 89);

d) a Polícia Federal constatou, no âmbito da operação 'i-licitação', que a contratada era uma empresa de fachada, constituída pelo Sr. Marcos Tadeu Silva para violar licitações e desviar os recursos envolvidos nos futuros contratos, conforme por ele mesmo confessado (peça 78-88);

Nexo causal:

- em relação aos ex-Prefeitos: ao contratar ou manter contrato com 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, os gestores afastaram o citado nexos causal e contribuíram para a ocorrência do débito;

- em relação aos membros da comissão licitatória: ao selecionar empresa de fachada para executar as obras, eles contribuíram decisivamente para a contratação e, conseqüentemente, para o débito;

- em relação aos Srs. Marcos Tadeus Silva e Elias da Mota Lopes e à Construtora Mavil Ltda.: ao utilizar e se beneficiar, respectivamente, de empresa de fachada para celebrar contrato com o município, fornecer a documentação necessária à prestação de contas e, possivelmente, desviar os recursos federais, eles praticaram ou concorreram para o débito.

Dispositivos violados pelo responsável 1:

- em relação aos agentes públicos: 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;

- em relação aos Srs. Marcos Tadeus Silva e Elias da Mota Lopes e à Construtora Mavil Ltda.: 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).

Quantificação do débito solidário:

Convênio	Valor Histórico (R\$)	Data de pagamento	Responsáveis solidários
2290/2006 (Siafi 571399)	175.000,00	05/11/07	Antonio Porcino Sobrinho, América Construções e Serviços Ltda., Marcos Tadeu Silva, Elias da Mota Lopes, Paulo Pereira de Sousa, Jussara Pereira Porcino e Margarete Brasilino Leite Mendes de Sousa.
	101.000,00	18/12/07	Djaci Farias Brasileiro, América Construções e Serviços Ltda., Marcos Tadeu Silva, Elias da Mota Lopes, Paulo Pereira de Sousa, Jussara Pereira Porcino e Margarete Brasilino Leite Mendes de Sousa.
	68.800,00	10/08/09	Djaci Farias Brasileiro, América Construções e Serviços Ltda., Marcos Tadeu Silva, Elias da Mota Lopes, Paulo Pereira de Sousa, Jussara Pereira Porcino e Margarete Brasilino Leite Mendes de Sousa.

21.4. informar aos responsáveis nos ofícios de citação, conforme o caso, a possibilidade de o Tribunal aplicar as sanções a que se referem os arts. 46 e 60 da Lei 8.443/1992;

21.5. comunicar ao Ministério da Saúde a adoção da medida proposta no item 21.2, nos termos do art. 198, parágrafo único, do Regimento Interno/TCU;

21.6. pensar os presentes autos ao processo de tomada de contas especial que vier a ser autuado, na forma prevista no art. 41 da Resolução-TCU 259/2014;

21.7. dar ciência do acórdão que vier a ser proferido, assim como do relatório e do voto que o fundamentarem, ao Tribunal de Contas do Estado da Paraíba.”

É o relatório.