



Processo TC 000.957/2014-3 (com 32 peças)  
TC 022.827/2010-2 (apensado)  
Tomada de Contas Especial

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator,

Trata-se de tomada de contas especial convertida de representação oferecida pelo Tribunal de Contas do Estado da Paraíba - TCE/PB, versando sobre possíveis irregularidades ocorridas na execução de convênios firmados pelo município de Tenório/PB, envolvendo recursos federais, no exercício financeiro de 2007, dentre os quais figurava o Convênio EP 2.662/2006 (Siafi 593061), tratado neste processo, cujo objeto era a perfuração e instalação de 7 poços nas comunidades rurais e sede do município.

Por meio do Acórdão 6.123/2013 (peça 48 do TC 022.827/2010-2), o TCU decidiu “conhecer da presente representação, para no mérito, considerá-la procedente, e, com base no art. 47, caput, da Lei 8.443/92, converter os autos em Tomada de Contas Especial, encaminhando-os à Secex/PB para a realização das citações propostas pela unidade técnica, além de enviar cópia da instrução produzida pela unidade técnica e desta deliberação ao Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, de acordo com o parecer da Secex/PB”.

Assim foram promovidas as seguintes citações (peças 6 a 8, 12, 13, 19 e 23 a 28):

“1. Nome: **Denilton Guedes Alves**

CPF: 236.786.074-20

Cargo: Prefeito Municipal à época

Endereço: (CPF - peça 43): Rua Severino Marinheiro 18 – Centro – Tenório - PB

Ato impugnado pelo responsável: contratação de empresa de fachada, por meio de procedimento licitatório fraudulento, configurando ausência denexo causal entre os recursos repassados pela União e a execução da obra, principalmente, em razão da falta de elementos de comprovação de que existiam empregados vinculados à contratada que trabalharam na obra.

2. Nome: **Construtora Mavil Ltda.**

CNPJ: 04.925.612/0001-46

Endereço: (Cadastro CPF/CNPJ, peça 44): Rua João Alves de Oliveira, 25 A - Centro/ CEP 58.102-367- Campina Grande - Paraíba.

Ato impugnado: beneficiar-se dos recursos federais transferidos por meio do Convênio EP 2.662/2006 (Siafi 593061), celebrado entre a Funasa e a Prefeitura Municipal de Tenório/PB, já que não executou a obra objeto do referido convênio, por se tratar de empresa de fachada (detectado na operação I-licitação da Polícia Federal), configurando ausência denexo causal entre os recursos repassados pela União e a execução da obra, principalmente, em razão da falta de elementos de comprovação de que existiam empregados vinculados à contratada que trabalharam na obra.

3. Nome: **Marcos Tadeu Silva**

CPF: 113.826.864-04



Endereço: (Cadastro CPF/CNPJ, peça 3, p. 53): R. Otília P. da Cunha, 830 – Santo Antônio - Campina Grande/PB – CEP 58.103-253.

Ato impugnado: beneficiar-se dos recursos federais transferidos por meio do Convênio EP 2.662/2006 (Siafi 593061), celebrado entre a Funasa e a Prefeitura Municipal de Tenório/PB, por se tratar de sócio de fato da empresa de fachada Construtora Mavil Ltda. (detectado na operação I-licitação da Polícia Federal), contratada para execução da obra, não tendo, todavia, executado a mesma, principalmente, em razão da falta de elementos de comprovação de que existiam empregados vinculados à empresa que trabalharam na obra.

b) Dispositivos violados: art. 9º, IX e art. 10º, VIII, XII, da Lei 8.429/1992.

c) Quantificação do débito: (peça 45)”

<i>Valor Histórico (R\$)</i>	<i>Data de ocorrência</i>
50.400,00	24/8/2007
50.400,00	26/9/2007
25.200,00	24/3/2008

A Construtora Mavil Ltda. e o Sr. Marcos Tadeu Silva não se manifestaram nos autos. O sr. Denilton Guedes Alves apresentou alegações de defesa à peça 16.

A unidade técnica, depois de examinar a defesa ofertada, propõe, em pareceres uniformes (peças 31 e 32):

“Considerar revéis, para todos os efeitos, o Sr. Marcos Tadeu Silva, CPF 113.826.864-04, e a Construtora Mavil Ltda., CNPJ 04.925.612/0001-46, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei nº 8.443/92;

Rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Denilton Guedes Alves, CPF 236.786.074-20, prefeito à época da operacionalização do convênio;

Desconsiderar a personalidade jurídica da Construtora Mavil Ltda., CNPJ 04.925.612/0001-46, para responsabilizar seu sócio de fato Marcos Tadeu Silva, em regime de solidariedade com o então prefeito de Santana de Mangueira – PB e com a própria empresa, pelo dano apurado nestas contas especiais;

Com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas ‘b’ e ‘c’ da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 209, incisos II e III, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, que sejam julgadas irregulares as contas do Sr. Denilton Guedes Alves, CPF 236.786.074-20, na condição de prefeito à época, e condená-lo, em solidariedade com a empresa Construtora Mavil Ltda., CNPJ 04.925.612/0001-46 e o Sr. Marcos Tadeu Silva, CPF 113.826.864-04, ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea ‘a’, do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres da Fundação Nacional de Saúde - Funasa, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data dos recolhimentos, na forma prevista na legislação em vigor, abatendo-se, na oportunidade, os valores já ressarcidos.



Valor	Data de ocorrência
50.400,00	24/8/2007
50.400,00	26/9/2007
25.200,00	24/3/2008

Aplicar aos responsáveis Denilton Guedes Alves, à empresa Construtora Mavil Ltda. e ao Sr. Marcos Tadeu Silva, individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido até a dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

Com fulcro no art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendida as notificações;

Remeter cópia do acórdão que vier a ser prolatado pelo Tribunal, acompanhado do relatório e do voto que o fundamentaram, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado da Paraíba, nos termos do art. 209, § 7º, do Regimento Interno/TCU, para ajuizamento das ações cabíveis; e

Autorizar, desde logo, caso requerido, o pagamento das dívidas em até trinta e seis parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217 do Regimento Interno, fixando o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovação perante o Tribunal do recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovação dos recolhimentos das demais parcelas, devendo incidir sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, na forma prevista na legislação em vigor”.

## II

O Ministério Público aquiesce à proposta da unidade instrutiva.

Em relação ao Convênio EP 2662/2006, ora em exame, por pertinente transcreve-se trecho da instrução do TC 022.287/2010-2, que fundamentou a instauração da presente TCE (peça 2 – destaques acrescidos):

“Por sua vez, a Fundação Nacional de Saúde [...], encaminhou documentação constante de peça 42, atinente à execução dos convênios, cujos objetivos eram a perfuração de poços, conforme dados a seguir:

Parecer Técnico Final Conclusivo 363/2013, informando que o percentual de execução física do objeto pactuado era de 100%, sendo, portanto, favorável a aprovação do Convênio EP 2.662 (Siafi 593061), no valor de R\$ 129.780,00, sendo R\$ 126.000,00 de origem federal, cujo objeto era a perfuração de 7 poços artesanais no município (peça 42, p. 2-11); e

[...]

[...], a Prefeitura Municipal de Tenório encaminhou as seguintes informações/documentação às peças 36-41:

[...]



Convite 18/2007, cujo objeto foi a perfuração e instalação de 7 poços nas comunidades rurais e sede do município;

Cópias das notas de empenhos em arquivo, com menção de envio do empenho de número 256, no valor de 63.859,53, não encontrado pela auditoria do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, no processo de pagamento da reconstrução das casas, ressaltando que muitos comprovantes de despesas se apresentam de forma incompleta; e

**Que não foram encontrados os boletins de medições, as matrículas das obras conveniadas no INSS (CEI) e ARTs (Crea) dos responsáveis pela execução das obras e os comprovantes das contribuições previdenciárias (Gfip/GPS). Ressaltou que buscando no site da Receita Federal, constatou-se que duas das empresas participantes dos certames estavam suspensas e inabilitadas, entretanto não foi possível manter qualquer contato com os seus respectivos responsáveis.**

[...]

Compulsando os autos, observa-se que a Prefeitura de Tenório-PB apresentou os procedimentos licitatórios, para todos os convênios ora analisados, restando pendente a comprovação da existência das matrículas das obras conveniadas no INSS (CEI), ARTs (Crea) dos responsáveis pela execução das obras, bem como as contribuições previdenciárias (Gfip/GPS), configurando irregularidade.

Quanto às avenças celebradas com a Funasa, não obstante o julgamento pela regularidade da prestação de contas dos Convênios EP 2.662 (Siafi 593061) e EP 2.242 (Siafi 573820), a documentação encaminhada pela Prefeitura Municipal de Tenório-PB demonstrou a participação das empresas América Construções e Serviços Ltda. e Construtora Mavil Ltda., nas licitações ocorridas (Convites 15 e 18/2007), tendo a última se sagrado vencedora no Convite 18/2007.

É sabido que a participação da Construtora Mavil Ltda. na operacionalização do Convênio EP 2.662 (Convite 18/2007) por si só merece atenção especial ao caso, ante as irregularidades detectadas nas licitações em que figurou como participante. Neste sentido tramitam nesta Unidade Técnica diversos processos com o envolvimento de inúmeras empresas contratadas para execução de obra, como neste caso, a Construtora Mavil Ltda., envolvidas em esquema de fraudes em licitações no Estado da Paraíba, investigado pela Polícia Federal, na Operação 'ILICITAÇÃO', cujo *modus operandi* era que o prefeito corrupto comprava uma licitação fictícia, normalmente, na modalidade convite, formada por empresas de fachada, por um preço correspondente a uma fração ínfima do valor contratado e em seguida, realizava as obras por administração direta 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, com sérios comprometimentos na qualidade da obra e no prazo de execução. Em todos os casos havia o envolvimento do Sr. Marcos Tadeu Silva, como mentor intelectual e líder da organização criminosa.

Não obstante a execução total da obra, conforme foi informado pela Funasa, a contratação de uma empresa envolvida nessa investigação e que tem um endereço fictício, por si só, já levantaria sérias suspeitas. Ademais, os processos sobre os casos similares demonstram que as licitações e contratações estão eivadas de



falhas, por isso, já foram ajuizadas ações civis de improbidade administrativas para diversos municípios envolvidos no esquema.

Quando verificada a ocorrência de atos fraudulentos, abuso de direito ou dano a terceiros no uso da pessoa jurídica, existe entendimento já consolidado no âmbito deste Tribunal, acerca da aplicação da teoria da desconsideração da pessoa jurídica (Decisão 914/2004-TCU-Plenário; Acórdão 976/2004-Plenário; Acórdão 873/2007-Plenário), sendo 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, sócio de fato da Construtora Mavil Ltda.

Conforme informado pela prefeitura, não foi encontrada a comprovação de recolhimento dos encargos sociais sobre a folha de pagamento da obra devidos pela contratada, assumindo o risco de sua conduta omissiva ilegal, além da ausência de outras provas de que existiam empregados vinculados à contratada que trabalharam na obra. Essa conduta omissiva gera a presunção de que a obra não foi executada pela contratada, podendo tal presunção ter sido afastada pela apresentação de prova inequívoca de que realmente os serviços foram realizados pela mesma, o que não ocorreu”.

Em que pese a conclusão da obra e a aprovação da prestação de contas, o fato de a empresa Construtora Mavil Ltda. estar envolvida em um esquema de fraudes, como bem destacado pela unidade instrutiva, levanta dúvida acerca da real execução dos serviços por parte da empresa.

Some-se a isso a informação de que *“não foi encontrada a comprovação de recolhimento dos encargos sociais sobre a folha de pagamento da obra devidos pela contratada, [...] além da ausência de outras provas de que existiam empregados vinculados à contratada que trabalharam na obra”*.

A partir desses indícios pode-se concluir que o objeto do convênio não foi executado pela construtora.

Sobre o tema, 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).

Também já deliberou esta Corte de Contas no sentido de que *“é possível afirmar-se da existência de conluio entre licitantes a partir de prova indiciária. (...) Indícios são provas, se vários, convergentes e concordantes”* (Acórdão 2.143/2007 – Plenário).

Em muitos casos de fraudes, como o que aqui se verifica, as empresas suspeitas vencem o procedimento licitatório, são contratadas, mas não realizam as obras. Em verdade, tais firmas apenas cedem documentos, talonários de notas fiscais e recibos diversos ao município contratante, que executa, de fato, as obras licitadas, com a utilização de mão de obra própria. Assim, gestores corruptos em parceria com empresários inidôneos se apropriam dos recursos federais repassados e ainda lesam a municipalidade, uma vez que oneram indevidamente seus cofres e se aproveitam ilegalmente dos recursos humanos locais. Isto é, o *modus operandi* das fraudes identificadas nestes autos não é inédito, ao contrário.

Na monografia intitulada “Auditoria de Fraudes: detecção e apuração de fraudes



nos convênios federais”<sup>1</sup>, Júnio César Gonçalves Queiroz, Auditor Federal de Controle Externo, servidor desta Casa, assim aborda a matéria:

#### “2.7 A fraude dificilmente tem um só culpado

É muito difícil que o fraudador efetue uma fraude sem que haja a participação de outras pessoas, ainda que indiretamente. Quase sempre existe, ao menos, a conivência das pessoas que cercam o fraudador, sendo que a sua contribuição normalmente pode ser avaliada tanto em termos de participação dolosa como culposa, por negligência, imprudência, imperícia, omissão ou mesmo por incapacidade.

Sá (1982, p. 25) afirma que as fraudes, de uma maneira geral, possuem como corresponsáveis aqueles que negligenciam na supervisão ou no controle e que os resultados da fraude chegam a inspirar em certos autores a crença de que toda fraude se realiza dentro de um ambiente de conivência ativa ou passiva.

Na ausência de segregação de funções, a fraude torna-se mais fácil e o fraudador tem meios para encobri-la. No entanto, quando isso não ocorre, o fraudador procura meios de envolver ativamente um grupo ou executa sabendo que os controles são baixos. Portanto, quem realiza trabalhos de auditoria envolvendo procedimentos fraudulentos não pode se esquivar de avaliar a hipótese de conivência mediante atuação ativa ou passiva.

#### 2.8 As fraudes e os artifícios para burlar os controles da Administração Pública

(...)

Sobre as fraudes em licitações, Trevisan *et al* (2003, p.35) comentam que um dos meios utilizados pelos fraudadores para justificar a aquisição fraudulenta de materiais e serviços é a montagem de licitações fictícias. Nesse caso, mesmo existindo vício no procedimento, do qual já se sabe de antemão quem será o vencedor do certame, faz-se todo o possível para dar a aparência de legalidade à disputa. A simulação tem início com a instituição de uma comissão de licitação cujos funcionários nomeados normalmente estão envolvidos no esquema e, por vezes, as empresas participantes são familiarizadas com o esquema, algumas delas fornecendo propostas já sabidas de antemão perdedoras, apenas para aparentar legitimidade do processo.

Algumas dicas aparentemente óbvias e banais para a investigação da fraude são plenamente aplicáveis na obtenção de indícios e vestígios deixados pelos fraudadores, consoante já verificado em caso prático pelos mencionados autores:

‘Na investigação sobre possíveis embustes em licitações, uma importante pista pode estar nos termos empregados e mesmo nos caracteres gráficos das propostas entregues pelas empresas. Muitas prefeituras ainda se utilizam de formulários que precisam ser preenchidos à máquina. Um exame minucioso permite constatar se uma mesma máquina de datilografia foi usada no preenchimento de propostas apresentadas por diferentes participantes do processo. O exame estilístico dos textos, em busca de termos, frases e parágrafos que se repetem em diferentes propostas, também fornece subsídios.

<sup>1</sup> Monografia aprovada como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Controle Externo – Área de Auditoria Governamental, Curso de Pós-Graduação em Controle Externo, Instituto Serzedello Corrêa, Tribunal de Contas da União. 2004.



Se na lista de participantes das licitações aparecerem os nomes de firmas idôneas ou conhecidas, é essencial que, por meio de um contato direto, se confirme a sua participação no processo. Isso porque alguns empresários se surpreenderam ao serem informados de que haviam tomado parte em concorrências sobre as quais não tinham conhecimento. Suas empresas foram incluídas pelos fraudadores que, para isso, empregaram documentos falsificados. Essa operação de inserir empresas com boa reputação tem o objetivo de ‘branquear’ o processo licitatório.’”

Como se vê, a questão tratada nestes autos diz respeito à contratação da empresa Construtora Mavil Ltda. e aos pagamentos a ela destinados, apesar de não ter executado o objeto avençado, empresa esta envolvida em esquema montado, em parceria com gestores e outras sociedades empresárias, para fraudar licitações, conforme apurado pela Polícia Federal e pelo Ministério Público Federal (peças 29 e 30).

Os responsáveis, citados por essa ilegalidade, ou se mantiveram silentes ou apresentaram alegações de defesa incapazes de comprovar que a empresa tinha capacidade de executar, e executou, o objeto do contrato, conforme bem examinado pela unidade instrutiva (peça 31).

### III

Pelo exposto, o Ministério Público manifesta-se, no essencial, de acordo com proposta da unidade técnica às peças 31 e 32, sugerindo apenas o seguinte ajuste:

Autorizar, desde logo, caso requerido, o pagamento das dívidas em até trinta e seis parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217 do Regimento Interno, fixando o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovação perante o Tribunal do recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovação dos recolhimentos das demais parcelas, devendo incidir sobre cada valor mensal **do débito**, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, na forma prevista na legislação em vigor”.

Brasília, em 18 de setembro.

**Júlio Marcelo de Oliveira**  
Procurador