

## VOTO

Tratam os autos de representação formulada pelo Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (TCE/PB) a respeito de possíveis irregularidades ocorridas na Prefeitura Municipal de Cruz do Espírito Santo/PB, relacionadas à execução de diversas obras na cidade, custeadas com recursos federais provenientes dos convênios 83.3003/2004 (Siafi 518220), 253/2004 (Siafi 523362), 1.261/2004 (Siafi 528311), 286/2002 (Siafi 466755) e 4.599/2004 (Siafi 519030).

2. De plano, conheço da presente representação, por estarem satisfeitos os requisitos dispostos nos arts. 235 e 237, IV, do Regimento Interno do TCU, considerando-a procedente.

3. Quanto ao mérito, após o exame preliminar da documentação apresentada pelo representante e a realização de diligências saneadoras, a Secex-PB concluiu que os elementos dos autos apontam para a ocorrência de irregularidades no âmbito dos convênios supra mencionados, celebrados entre o aludido município e a Fundação Nacional de Saúde (253/2004, 1.261/2004 e 286/2002), o Fundo Nacional de Saúde (Convênio 4.599/2004) e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (Convênio 83.3003/2004).

4. Segundo apurou a unidade instrutiva, os recursos federais transferidos por força dos mencionados ajustes foram pagos a empresas de fachada, criadas para fraudar licitações e desviar recursos públicos, por meio de um esquema criminoso, descoberto pela Polícia Federal.

5. Diante disso, a Secex-PB, em sua última manifestação nos autos, propõe, em linhas gerais: (i) conhecer da representação e, no mérito, considerá-la procedente; (ii) desconsiderar a personalidade jurídica das empresas Campina Representações e Comércio Ltda. (CNPJ 01.999.808/0001-97), DR Projetos e Construções Ltda. (CNPJ 07.913.242/0001-15), Construtora Rio Negro Ltda. (CNPJ 07.295.321/0001-00), Construtora Globo Ltda. (CNPJ 02.649.279/0001-64) e Globo Edificações Prediais Ltda. (CNPJ 06.878.512/0001-31), para que seus sócios também respondam pelos danos atribuídos às referidas empresas nos presentes autos e (iii) converter o presente feito em tomada de contas especial, determinando-se a citação do ex-prefeito, de algumas empresas contratadas no âmbito desses ajustes, bem assim de seus sócios de fato e de direito, para apresentarem alegações de defesa e/ou recolherem os débitos apurados; iv) aplicar a multa prevista no art. 58, inciso IV, da Lei 8.443/1992, a ser cominada a Pedro Gomes Pereira, ex-Prefeito de Cruz do Espírito Santo/PB.

## II

6. Concordo, em essência, com a análise empreendida pela unidade instrutiva, incorporando-a às minhas razões de decidir, sem prejuízo das considerações que passo a fazer.

7. Segundo noticiado no relatório precedente, as empresas Campina Representações e Comércio Ltda., DR Projetos e Construções Ltda., Construtora Rio Negro Ltda., Construtora Globo Ltda. e Globo Edificações Prediais Ltda. foram contratadas para a execução de obras custeadas por recursos federais e integram o rol de empresas de fachada descobertas pela Polícia Federal nas operações “Transparência” e “Carta Marcada”.

8. O *modus operandi* da prática criminosa investigada envolvia a contratação direcionada de empresas fantasmas e o posterior desvio de recursos federais. No caso da operação “Carta Marcada”, verificou-se que o Prefeito realizava uma licitação fictícia e em seguida executava as obras por administração direta, com recursos humanos e materiais da prefeitura, ou contratava, informalmente, por preço bem inferior, terceiros para executar os serviços.

9. De acordo com levantamentos da Secex/PB, as contratações irregulares ocorreram com recursos federais relativos aos seguintes convênios:

Convênio	Obra	Empresas de Fachada envolvidas	Recursos federais do convênio/contrapartida municipal (R\$)
833.033/2004	Recuperação e ampliação de escolas municipais	Construtora Rio Negro Ltda.	356.893,55 / 3.604,99
253/2004	Abastecimento de água do Sítio Jaques	Construtora Rio Negro Ltda. e DR Projetos e Construções Ltda.	89.999,04 / 2.783,48
1.261/2004	Abastecimento de água de Santana I (zona rural)	Construtora Rio Negro Ltda.	78.453,60 / 2.426,40
286/2002	Construção do sistema de esgotamento sanitário	Construtora Globo Ltda.	948.737,06 / 46.320,00
4.599/2004	Construção de dois postos médicos (Massangana II e Sítio Jaques)	Globo Edificações Prediais Ltda.	134.356,00 / 7.920,00

10. Dos cinco ajustes *sub examine*, quatro deles contam com parecer do órgão concedente atestando a aprovação das contas. Entretanto, como é cediço, a conclusão do objeto, desassociada de elementos que atestem a sua realização com os recursos federais repassados, não é hábil, por si só, para acarretar a aprovação das contas do convênio.

11. Os elementos colhidos na fase instrutiva do presente processo indicam que o objeto não foi executado pelas empresas contratadas. Comprovou-se que o quadro de pessoal das firmas contratadas e os correspondentes recolhimentos trabalhistas e previdenciários são absolutamente incompatíveis com o volume de obras custeadas com recursos públicos que supostamente essas empresas realizaram no mesmo período. Três dessas empresas (Campina Representações e Comércio Ltda., DR Projetos e Construções Ltda. e Construtora Rio Negro Ltda.) também estão inabilitadas junto à Receita Federal do Brasil, por inexistirem de fato. Além disso, repiso que todas as empresas arroladas nessa representação integram o rol de empresas de fachada descobertas pela Polícia Federal mediante as operações “Transparência” ou “Carta Marcada”, o que levanta grave suspeição quanto à sua idoneidade para o regular manejo dos recursos federais recebidos.

12. Essas constatações tornam inidôneas as notas fiscais emitidas por essas empresas e afastam o nexo causal entre os pagamentos efetuados com os recursos federais em tela e a execução dos objetos pactuados nos convênios, em razão de as diversas obras não terem sido executadas pelas beneficiárias do pagamento, que são empresas de fachada.

13. Essas empresas tentam aparentar legalidade em sua operação, mas, na verdade, são empresas fictícias, forjadas para fraudar licitações e desviar recursos públicos. A Secex/PB noticia que a operação “Carta Marcada”, por exemplo, desbaratou quadrilha criminoso especializada em fraudar licitações em 63 prefeituras do Estado da Paraíba, dentre elas a de Cruz do Espírito Santo. Esta Corte, em diversos julgados, tem tratado situações semelhantes em outros municípios paraibanos, dentre as quais cito apenas aquelas examinadas nos Acórdãos 1.430/2015, 758/2015, 2.458/2014, 802/2014 e 3.420/2013 (Plenário) e 4.703/2014, 8.265/2013 e 5.723/2013 (Primeira Câmara).

14. Tal realidade, quando associada às máculas identificadas no processo licitatório, denota a plausibilidade da tese apresentada de que as empresas foram criadas com a intenção de fraudar o erário. Nesse sentido, transcrevo excertos da Ação Civil Pública 2007.82.00.006723-8 (Peça 129, p. 1-49), aproveitados pela instrução da Secex/PB constante do Relatório precedente:

“O esquema começou a ser desmontado a partir de diversos procedimentos que tendiam a investigar a atuação de empresas que estariam utilizando interpostas pessoas (“laranjas”) em seus contratos sociais. Em tais investigações, foi constatada a existência puramente documental ou fictícia de várias dessas empresas, onde foram fotografadas nos supostos endereços residências ou simples salas para recebimento de correspondências. Eram as chamadas “empresas papel” ou “de

fachada”, que não contam com empregados, máquinas ou equipamentos e mesmo assim participam de licitações. Todo o seu acervo pode ser colocado numa pasta (contrato social e certidões), carregado debaixo das axilas e o seu representante participa de licitações, podendo até mesmo sair vencedor, o que aconteceu várias vezes no Município de Cruz do Espírito Santo/PB.

Para burlar os procedimentos licitatórios havia um forte esquema montado dentro da Prefeitura Municipal de Cruz do Espírito Santo/PB, contando com a participação de pessoas estranhas ao quadro, mas ligadas por laços familiares ou de amizade.

Como as empresas vencedoras não dispunham de maquinário, nem de empregados, faziam acordos com engenheiros, que não poderiam participar dos certames, para que realizassem as obras, onde era repassada uma espécie de comissão pelo uso da empresa ou dos serviços.”

15. Todo esse contexto, detalhadamente descrito na instrução da unidade técnica, justifica o chamamento do ex-prefeito, signatário dos ajustes, como, ainda, a desconsideração da personalidade jurídica das empresas, em face da evidência de abuso de direito e de dano ao erário, fazendo com que a responsabilidade solidária pelos débitos também alcance:

- Heleno Batista de Moraes (sócio administrador da Construtora Rio Negro Ltda. que participava ativamente na montagem de pessoas jurídicas de fachada)
- Deczon Farias da Cunha (sócio de fato da Construtora Rio Negro Ltda., da Construtora Globo Ltda. e da empresa Globo Edificações Ltda.)
- Marcos Tadeu Silva (sócio de fato da empresa Campina Representações e Comércio Ltda.)
- Benigno Pontes de Araújo (sócio de direito da empresa DR Projetos e Construções Ltda. que auxiliava diretamente José Roberto Marcelino Pereira na montagem da fraude)
- José Roberto Marcelino Pereira (sócio de fato da empresa DR Projetos e Construções Ltda.)
- Uilza Farias da Cunha (sócia de direito da empresa Globo Edificações Ltda. que participava ativamente na montagem de pessoas jurídicas de fachada)

16. Ressalto que a aplicação da teoria da desconsideração da personalidade jurídica em situações como a ora analisada, ainda que seja medida de exceção, encontra amparo em diversos precedentes desta Corte de Contas, alcançando não somente os sócios de direito dessas entidades, mas também os seus sócios ocultos. Estes, embora exerçam, de fato, o comando da pessoa jurídica, se escondem por trás de terceiros (laranjas), instituídos apenas formalmente como proprietários da empresa. Nesse sentido é vasta a jurisprudência deste Tribunal, a exemplo dos Acórdãos 5.611/2012, 5.548/2014 (Segunda Câmara), 1.512/2015, 1.557/2011, 4.703/2014 (Primeira Câmara), 1.891/2010, 2.854/2010, 1.694/2011 e 3.019/2011, 2.226/2012, 652/2014, 802/2014 e 356/2015 (Plenário), entre outros.

17. No presente caso, os elementos dos autos evidenciam que houve abuso da personalidade jurídica, caracterizado pelo desvio de finalidade, visto que as sociedades foram utilizadas para perseguir fins proibidos por lei (fraudar licitações e desviar recursos públicos). Por essa razão, correta a proposta da Secex/PB no sentido de estender aos sócios das empresas contratadas a responsabilidade pelo dano causado ao erário.

18. Quanto ao Convênio 4.599/2004, ainda que não oficiado o Fundo Nacional de Saúde, na qualidade de concedente, julgo adequadas as conclusões da unidade instrutiva, já que, em função das pesquisas realizadas nas bases de dados disponíveis nesta Corte, bem assim nos extratos bancários da conta corrente vinculada o referido ajuste, verificou-se que a empresa Globo Edificações Prediais Ltda., que também é empresa de fachada investigada pela Polícia Federal, recebeu alguns pagamentos entre 2005 e 2006.

## III

19. Assim, atendidas as condições dispostas no art. 47 da Lei 8.443/1992 e os pressupostos de constituição e desenvolvimento válido e regular do processo, convertam-se os autos em tomada de contas especial e promovam-se as citações propostas, constantes do relatório precedente.

20. Por demasiado relevante, necessário sejam adotadas, se já não foram, as providências necessárias para obtenção das provas emprestadas (junto aos órgãos competentes) nas quais a unidade instrutiva baseou sua convicção acerca das irregularidades apuradas neste processo, cuidando para que elas integrem os autos da tomada de contas especial a ser instaurada.

21. Registro minha anuência quanto às propostas atinentes a contratos que não foram objeto do exame realizado nessa representação, constantes do item 99.3 da instrução de peça 60. A primeira, de acostamento de algumas peças que constam desses autos ao TC 007.689/2012-8. Esse processo examina irregularidades em diversas obras, dentre as quais aquelas custeadas com recursos dos contratos de repasse CR 0168459-74/2004 (Siafi 511711) e CR 0171511-70 (Siafi 519713). A outra, de remessa de outras peças ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), para que sejam tomadas as providências cabíveis quanto a possíveis irregularidades na execução do Contrato 5/2006, celebrado entre a Prefeitura Municipal de Cruz do Espírito Santo/PB e a empresa Gema Construções e Comércio Ltda.

22. Por fim, acompanho a proposta de multa prevista no art. 58, inciso IV, da Lei 8.443/1992, a ser cominada a Pedro Gomes Pereira, ex-Prefeito de Cruz do Espírito Santo/PB. Como apontado no Relatório precedente, esse responsável manifestou indiferença a reiteradas diligências a ele encaminhadas (peças 62, 110 e 124), sem qualquer justificativa, causando embaraço à atividade fiscalizadora deste Tribunal.

Ante o exposto, voto por que seja adotada a deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 11 de agosto de 2015.

Ministro BRUNO DANTAS  
Relator