VOTO

Trata-se de tomada de contas especial instaurada por determinação do Acórdão 4.520/2015 – 1ª Câmara (peça 4) em razão de irregularidades na execução do convênio 2.903/2005, firmado entre a Fundação Nacional de Saúde (Funasa) e o Município de Gurinhém/PB, cujo objeto era a construção de melhorias sanitárias domiciliares e cisternas de reservação de água pluvial.

Claudino Cesar Freire, ex-prefeito, foi citado, nos presentes autos, pela:

> *[...] não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos do Convênio 2903/2005 (Siafi 558184), celebrado entre a Fundação Nacional de Saúde e o Município de Gurinhém-PB, para realização de melhorias sanitárias domiciliares e cisternas de reservação de água pluvial, uma vez que não resta comprovado o devido nexo causal entre a execução financeira da despesa e a execução da obra, em razão de a obra não ter sido executada pelas beneficiárias dos pagamentos, empresas de fachada.*

As empresas DJ Construções Ltda. e Prestacon Prestadora de Serviços e Construções Ltda. e o seu sócio de fato, Robério Saraiva Grangeiro, foram citados por:

[...] receber pagamentos feitos com recursos federais, sem ter executado o objeto contratado, já que se trata de empresas de fachada, contratadas por processos licitatórios irregulares, que não tinham condições físicas (pessoal e maquinário) para realização do objeto; fornecerem documentos para comprovação de despesas fictícias.

Conquanto regularmente citados, os responsáveis permaneceram silentes, devendo ser considerados revéis, com base no artigo 12, §3º, da Lei 8.443/1992.

A unidade técnica propõe julgar irregulares as contas de Claudino Cesar Freire e de Robério Saraiva Grangeiro, condenando-os, em regime de solidariedade, com as empresas, ao pagamento do débito apurado e de multas individuais, sem prejuízo de inabilitar os dois primeiros para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança e declarar inidóneas as referidas sociedades empresárias.

O MPTCU concorda, em essência, com a proposta da unidade instrutiva, sugerindo, apenas, dois ajustes: a) que sejam julgadas somente as contas do ex-prefeito, pois, embora Robério Saraiva Grangeiro, sócio de fato das empresas, tenha concorrido para a consecução do dano, não responde pela gestão em si das presentes contas e b) seja acrescentada a alínea "d", do inciso III, do artigo 16, da Lei 8.443/1992, no fundamento legal do julgamento das contas, porquanto o conjunto dos fatos apurados configura a ocorrência de desfalque ou desvio de recursos públicos em proveito pessoal do responsável ou de terceiros.

Exceto quanto aos responsáveis que devem ter suas contas julgadas no presente processo, acolho as conclusões da unidade técnica, com o ajuste sugerido pelo *Parquet* quanto ao fundamento legal da condenação, incorporando-as às minhas razões de decidir, sem prejuízo das seguintes considerações.

A presente tomada de contas especial trata de esquema criminoso descortinado em município do estado da Paraíba, cujo *modus operandi* já é, há muito, conhecido por esta Corte de Contas. Como descrito pela unidade técnica:

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

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58689298.

consequências, geralmente, eram obras inacabadas, ou, quando concluídas, eram sérios os comprometimentos na qualidade da obra e no prazo de execução.

As empresas Prestacon e DJ Construções, nos anos em que receberam os pagamentos, não tinham empregados suficientes para realizar o objeto do convênio, sobretudo se consideradas as diversas outras obras para as quais foram contratadas, nos mesmos anos, em municípios paraibanos. Segundo a Secex/PB:

[...] de acordo com bancos de dados públicos, nos exercícios em que teriam executado os serviços (2006 e 2007, peças 9-10), as empresas DJ Construções Ltda. e Prestacon – Prestadora de Serviços e Construções Ltda. não registraram obras no INSS, além do que em 2006 possuíram apenas três e um empregados, respectivamente, e em 2007 a primeira também não registrou empregado e o CNPJ da segunda aparece como "inexistente", embora tenham faturado mais de 1,5 milhões de reais anuais, restando evidente a incapacidade operacional delas para cumprirem o volume de serviços de engenharia contratado tanto com prefeituras quanto com o Estado da Paraíba (peças 96-98).

Provas do processo judicial 0002225-71.2008.05.8201 (peça 99), mormente os depoimentos dos sócios dessas empresas, demonstram que não passavam de firmas de fachada, sem estrutura física, patrimonial e de pessoal para a execução das obras em questão, administradas, de fato, por Robério Saraiva Grangeiro.

Nesse sentido, Robério Saraiva Grangeiro afirmou, em depoimento prestado em 31/5/2010, (peça 99, p. 25):

> *[...] Atua como procurador da PRESTACON representando a empresa em licitações. [...] A empresa não tinha equipamentos e bens, em suma não tinha nenhum patrimônio. A empresa tinha como único funcionário, de carteira assinada, o engenheiro Manoel Vital de Oliveira, para fins de atender exigências do CREA. O objetivo da empresa era conseguir pequenas obras em licitações de prefeitura. Poderia movimentar sozinho a conta da PRESTACON. [...] Admite que era o verdadeiro dono da empresa PRESTACON, quem mandava na empresa. Participava de licitações em nome da PRESTACON. Também era procurador da DJ Construções Ltda. Também era o verdadeiro dono, quem mandava, na empresa DJ Construções Ltda. Também participava de licitações em nome da DJ Construções Ltda.*

João Freitas de Souza, sócio da Prestacon e da DJ Construções, disse, em depoimento prestado em 19/2/2010 (peça 99, p. 28):

> *[...] Era o acusado Robério Saraiva Granjeiro quem atuava como procurador dessa empresa [Prestacon] nas licitações. O depoente não movimentava a conta bancária dessa empresa. O acusado Robério Saraiva Grangeiro era o responsável pela empresa nas licitações. O depoente também é sócio da DJ Construções Ltda., fazendo nesta a mesma coisa que fazia na Prestacon. [...] O depoente não entrou com nenhum dinheiro ou bem para virar sócio dessa empresa [Prestacon]. O depoente não lembra quem era o outro sócio dela na época. O acusado Rogério Saraiva Grangeiro já era procurador da empresa Prestacon quando o depoente dela virou sócio. O depoente não conhecia o acusado Jacson até este virar sócio da Prestacon. O depoente não sabe quem convidou o acusado Jacson para participar da sociedade nessa empresa. A participação do acusado na DJ Construções aconteceu da mesma forma que na Prestacon, inclusive a convite da mesma pessoa. Não lembra quem era o outro sócio da DJ naquela época. O depoente não sabe qual era o faturamento da Prestacon na época dos fatos objeto da denúncia. O depoente não se preocupava com isso, pois sempre recebia os valores semanais antes referidos. O depoente não sabe quem assinava os livros fiscais e contábeis da Prestacon, nem quem movimentava suas contas bancárias. O depoente estava desempregado quando virou sócio da Prestacon, nunca tendo tido experiência anterior com construção civil. Antes de ficar desempregado o depoente tinha sido vigilante da Soservi, que faliu. O depoente não sabe quanto o acusado Robério Saraiva Grangeiro*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58689298.

ganhava para ser procurador da Prestacon. Nem o depoente nem o acusado Jacson de Andrade Fablício participavam da administração dessa empresa ou movimentavam suas contas. [...] A sede da empresa era alugada porque tinha que ter um endereço, mas ela ficava fechada. O depoente ia lá apenas para pegar correspondência, entregando ao acusado Robério Saraiva Grangeiro quando era alguma coisa de licitação. Ninguém trabalhava na sede da empresa não havendo secretária.

Na fundamentação da sentença, o e. magistrado consignou (peça 99, p. 5):

O exame do conteúdo dos interrogatórios judiciais dos Acusados JÁCSON DE ANDRADE FABLÍCIO (fls. 414/417) e ROBÉRIO SARAIVA GRANGEIRO (fls. 418/421) e do depoimento da testemunha de Acusação João Freitas de Souza (fls. 342/344) deixam evidente que:

I – as empresas PRESTACON – Prestadora de Serviços e Construções Ltda. e DJ Construções Ltda. pertenciam e eram administradas, de fato, pelo Acusado ROBÉRIO SARAIVA GRANGEIRO, que era seu verdadeiro dono, conforme, inclusive, por ele confessado em seu interrogatório judicial (fl. 419), não correspondendo seus quadros sociais à efetiva estrutura funcional de propriedade e administração respectiva;

II – essas empresas eram, apenas, pessoas jurídicas de fachada, sem estrutura física, patrimonial e de pessoal para o exercício das atividades indicadas em seu objeto social, sendo, apenas, utilizadas para participarem de licitações de obras em Municípios do interior do Estado da Paraíba.

Embora no processo judicial se mencione outro convênio (nº 2997/2001), as empresas e as pessoas envolvidas são as mesmas e, como visto, assumiram o esquema criminoso em depoimentos prestados à Justiça Federal em 2010.

Caracterizada a condição de empresas de fachada da Prestacon Pretadora de Serviços e Construções Ltda. e da DJ Construções Ltda., não há como estabelecer o nexo entre os recursos federais transferidos e as despesas supostamente realizadas. Nesse cenário, não é possível saber quem realmente executou as obras e o destino dos recursos federais repassados.

Devem responder pelo débito, como proposto pelos pareceres precedentes, o ex-prefeito, as referidas sociedades empresárias e seu sócio de fato, peça central no esquema criminoso, Robério Saraiva Grangeiro.

Todos que deram causa à irregularidade da qual resultou dano ao erário devem ter suas contas julgadas irregulares. Nesse sentido, destacou o eminente relator no voto condutor do Acórdão 1785/2017 – Plenário:

16.Com as devidas vênias, dissinto das ponderações do Ministério Público no que se refere ao julgamento das contas de terceiros que não tenham atuado como gestores dos recursos públicos. Filio-me à corrente majoritária que defende o julgamento das contas de todos aqueles que derem causa à irregularidade da qual resulte dano ao erário. São nessa linha, entre outros, os Acórdãos 295/2016 – Plenário (Relator Ministro Bruno Dantas), 8650/2013 – 1ª Câmara (Relator Ministro Benjamin Zymler), 2545/2013 – Plenário (Relator Ministro José Múcio Monteiro) e 2248/2013 – Plenário (Relator Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti).

Adotei o mesmo entendimento por ocasião do Acórdão 368/2018 – Plenário:

Quanto à proposta do MP/TCU de deixar de julgar as contas da [empresa], conforme o art. 16, § 2º, da Lei nº 8.443/92, a responsabilidade pelo débito deve recair solidariamente sobre os agentes públicos que praticaram o ato irregular, bem como sobre os terceiros que, de qualquer modo, hajam concorrido para o cometimento do dano apurado.

O julgamento pela irregularidade das contas de empresa contratada, solidária pelo dano causado ao Erário, está em consonância com a jurisprudência do Tribunal (Acórdãos 7798/2015,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58689298.

907/2016 e 463/2017, todos da 1ª Câmara) e com a interpretação sistemática das disposições da Constituição Federal (arts. 70 e 71, inciso II) em conjunto com os arts. 5º, inciso II, e 16, § 2º, da Lei 8.443/1992.

Além disso, os responsáveis devem ser condenados ao pagamento de multas individuais, com base no artigo 57, da Lei 8.443/1992.

Diante da gravidade dos fatos apurados, envolvendo a contratação de empresas de fachada, com fracionamento de despesa e direcionamento das licitações, Claudino Cesar Freire e Robério Saraiva Grangeiro devem ser inabilitados para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública por cinco anos, com base no artigo 60, da Lei 8.443/1992.

Em razão da fraude nas licitações realizadas no âmbito do convênio, as empresas Prestacon e DJ Construções devem ser declaradas inidôneas para participar de licitação na Administração Pública Federal por cinco anos, com fulcro no artigo 46, da Lei 8.443/1992.

Registro que o valor atualizado do débito solidário de Claudino Cesar Freire, Robério Saraiva Grangeiro e Prestacon Prestadora de Serviços e Construções Ltda., em 21/5/2018, é de: R$ 64.785,96 e o valor atualizado do débito solidário de Claudino Cesar Freire, Robério Saraiva Grangeiro e DJ Construções Ltda. é de: R$ 229.922,69.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à deliberação deste colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 6 de junho de 2018.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 58689298.