



**TC 008.584/2006-3**

**Tipo:** Tomada de Contas Especial

**Unidade Jurisdicionada:** Prefeitura Municipal de Ibirapitanga/BA

**Responsável:** Ruiverson Lemos Barcelos (CPF 277.738.095-34)

**Responsáveis solidários:** João de Almeida Farias (CPF 142.895.555-00)  
Cosme José de Oliveira (CPF 403.570.827-53)

**Procuradores:** Otaviano Valverde Oliveira e outros (fl. 27 e 34 do Anexo 2).

**Proposta:** de mérito

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Ministério da Integração Nacional, tendo como responsável o Sr. Ruiverson Lemos Barcelos, ex-Prefeito do Município de Ibirapitanga/BA (período de 2001-2004), em razão da não aprovação da prestação de contas do Convênio 80/2001 (Siafi 423558), motivada pela ocorrência de irregularidades na execução do acordo.

2. Em última instrução desta unidade técnica, abaixo parcialmente transcrita, após análise das defesas apresentadas pelos responsáveis solidários, concluiu-se que os argumentos oferecidos não foram suficientes afastar as graves irregularidades na execução do convênio em exame sendo proposto a rejeição das alegações e defesa, bem como o julgamento irregular das contas (fls. 614/626).

10. No âmbito desta Corte de Contas, após análise da documentação encaminhada em resposta à diligência preliminar endereçada ao Banco do Brasil, na qual foram solicitadas cópias dos cheques referentes aos saques realizados na conta específica do convênio e listados na relação de pagamento, fl. 45, bem como a identificação do titular da conta na qual foram depositados ou por quem os tenha descontado, foi elaborada a instrução de fls. 420-427 de onde destaque, em síntese, os seguintes comentários:

10.1 os extratos de fls. 394-405 mostram que foram sacados 5 cheques da conta específica do convênio, sendo quatro emitidos em favor da empresa Messias Santos Construtora Ltda. (Cheques 850021, 850023, 850024 e 850033; fls. 406-407 e 410-415);

10.2. o Cheque 850022 foi emitido de forma nominal à prefeitura, fls. 408-409, e endossado pelo próprio ex-gestor, fl. 393 e 409, divergindo dos registros constantes da relação de pagamentos da prestação de contas onde consta que tal documento teria sido emitido em favor da empresa Messias Santos Construtora Ltda. para quitação das despesas referentes a Nota Fiscal 000053, fl. 45, e contrariando o disposto na Cláusula Segunda, Item 2, alínea “b”, do Termo de Convênio, fl. 13;

10.3. as assinaturas de endosso apostas nos cheques emitidos em favor da contratada são divergentes entre si, embora esteja indicado o nome do mesmo sócio-gerente (Sr. Manoel Messias do Nascimento), e diferem bastante, também, daquela constante do contrato social da empresa, arquivada na Junta Comercial do Estado da Bahia, fato que chama atenção e levanta suspeita quanto às operações de endosso realizadas, fls. 199-201, 209-217, 407, 411, 413 e 415;

10.4. além do convênio em apreço (80/2001 - Siafi 423558), foram firmados com o Ministério da Integração Nacional os Convênios 671/2001 (Siafi 412075) e 2423/2001 (Siafi 465078), tratados nas Tomadas de Contas Especiais 016.209/2006-7 e 013.352/2005-1, respectivamente, cujas obras conveniadas, por terem relação entre si (canalização de córregos no distrito de Itamarati), foram licitadas em um único procedimento (Tomada de preços 01/2001), e adjudicadas a Dutobrás Construções Ltda. Nos três casos a execução do objeto foi

sub-rogado à Messias Santos Construtora Ltda.;

10.5. a sub-rogação do objeto à Messias Santos Construtora Ltda., é ilegal e inconstitucional, conforme entendimento firmado por esta Corte de Contas (Decisão 420/2002 – Plenário), constituindo-se em uma afronta aos princípios básicos que regem os procedimentos licitatórios;

10.6. a Tomada de Preços 01/2001, vencida pela Dutobrás serviu para atender as despesas dos Convênios 671/2001, 80/2001 e 2423/2001, que tinham como objeto a canalização do mesmo córrego no Distrito de Itamarati, sendo que cada um deles estava relacionado a uma extensão específica da obra;

10.7. a planilha de custo apresentada pela vencedora do certame comportava, além dos serviços de canalização do córrego, a realização de outros serviços que não relacionados a estes. Na verdade, a mencionada licitação previa como objeto a execução de obras de infraestrutura e melhorias habitacionais, muito mais amplo que somente a canalização do córrego;

10.8. embora a parcela referente à canalização do córrego, incluindo os custos de construção e recuperação de unidades residenciais adjacentes ao mesmo (objeto do Convênio 671/2001) representasse, financeiramente, apenas 26,31% (R\$ 371.002,64) do total orçado pela vencedora (R\$ 1.410.120,26), fls. 270-273, foram promovidas três sub-rogações do contrato à Messias Santos Construtora Ltda., empresa indicada pelo ex-Prefeito, como se todo o contrato estivesse relacionado à canalização do córrego, o que não é verdade; e

10.9. as notas fiscais que teriam sido emitidas pela Messias Santos Construtora Ltda. não constam dos autos, impossibilitando o estabelecimento do liame entre os recursos repassados e a execução do objeto.

11. Por fim, foi proposta a citação do ex-gestor, em razão da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos repassados, haja vista não ter sido demonstrado o necessário liame entre tais recursos e o empreendimento realizado, levando-se em conta a ausência nos autos de documentos fiscais que indicassem a regularidade na aplicação destes recursos na consecução do objeto conveniado, pelas irregularidades a seguir resumidas, bem como a realização de audiência da empresa Dutobrás Construtora Ltda., ante a sua participação efetiva no processo que resultou na contratação direta da empresa Messias Santos Construtora Ltda.

11.1. emissão do Cheque 850022, no valor de R\$ 35.000,00, que não teve como beneficiária a empresa Messias Santos Construtora Ltda., embora conste da relação de pagamentos apresentada na prestação de contas que o mesmo teria sido emitido em favor daquela empresa;

11.2. execução de parte da obra de canalização de córrego no Município de Ibirapitanga mediante contratação direta da empresa Messias Santos Construtora Ltda., utilizando-se licitação pretérita para contratação irregular da licitante vencedora e, em seguida, sua substituição ilegal, por meio de sub-rogação do contrato; e

11.3. indicação da Messias Santos Construtora Ltda., que sequer havia participado do procedimento licitatório, sem que fossem apresentados critérios para tal escolha ou sem que fossem convocados os licitantes remanescentes, ante a recusa da vencedora, conforme estabelece o art. 64 da Lei 8.666/93.

12. Com anuência do Titular da 7ª SECEX, fl. 428, foram promovidas as comunicações processuais pertinentes, mediante Ofícios de Citação 118/2010 e 1520/2010, fls., 429-431, 434 e 443-446 e 454-455, e Ofício de Audiência 124/2010, fls. 432-433 e 435.

13. Em 21/7/2010 a 7ª Secex realizou inspeção no Ministério da Integração Nacional, objetivando a verificação dos documentos integrantes das prestações de contas dos Convênios 80/2001 e 2423/2001, que resultou na inclusão das Notas Fiscais 156, 50, 53, 54 e 57, emitidas

pela Messias Santos Construtora Ltda. e relacionadas à execução do Convênio 80/2001, fls. 447-453. Tais documentos não identificam o convênio ao qual estão vinculadas, conforme exigido no art. 30 da IN/STN 1/97.

14. Embora dentro de um quadro de regularidade esta exigência poderia ser considerada como falha formal, diante de todos os indícios de fraude e simulação já comentados, o fato constitui-se em agravante.

15. Em resposta à audiência, a Dutobrás Construção Ltda. encaminhou suas razões de justificativa, fls. 5-27 do Anexo 2, as quais, após minuciosamente analisadas, foram consideradas insuficientes para afastar sua participação direta no processo que resultou na contratação direta da Messias Santos Construtora Ltda, evidenciada pela indevida sub-rogação de parte dos serviços previstos na Tomada de Preços 01/2001, pelas razões expostas na instrução de fls. 333-342, a seguir parcialmente reproduzidas:

14. **Argumentos 1:**

- não há ilícito em sub-rogar parte do objeto da obra, objeto da licitação;
- segundo o artigo 72 da Lei nº 8.666/1993 “*o contratado, na execução do contrato, sem prejuízo das responsabilidades contratuais e legais, poderá subcontratar partes da obra, serviço ou fornecimento, até o limite admitido, em cada caso, pela Administração*”;
- a subcontratação estava prevista no edital da Tomada de Preços 001/2001 (fls. 18, V. Anexo 2);
- A cláusula contratual (item 9.1, fls. 25, V. Anexo 2) resguardava o direito da Dutobrás Construções Ltda. em uma eventual transferência de parte do objeto do referido contrato a outra firma, dando indicação de que a sub-rogação estava prevista no contrato.

15. **Análise:** Conforme entendimento do Tribunal de Contas da União firmado no âmbito da relatoria do processo TC nº 004.440/2001-4, pelo Plenário da Corte “*em contratos administrativos, é ilegal e inconstitucional a sub-rogação da figura da contratada ou a divisão das responsabilidades por ela assumidas, ainda que de forma solidária, por contrariar os princípios constitucionais da moralidade e da eficiência (art. 37, caput, da Constituição Federal), o princípio da supremacia do interesse público, o dever geral de licitar (art. 37, XXI, da Constituição) e os artigos 2.º, 72 e 78, inciso VI, da Lei 8.666/93*”.

16. O artigo 72 da Lei nº 8.666/1993, invocado pela Dutobrás Construções Ltda., não se aplica ao presente caso, porque o dispositivo mencionado permite a subcontratação de “*partes da obra*”, sendo que no presente caso foi sub-rogada toda a obra objeto do Convênio nº 80/2001 – MI (serviços de canalização de trecho do córrego), e não partes dela. Essa sub-rogação consistiu apenas de um artifício para fugir ao processo licitatório, como bem observou a concedente no parágrafo 28 da Informação Financeira nº 437/2005 (fls. 343, Volume 1).

17. A contratação da Dutobrás Construções Ltda. foi realizada por intermédio do uso indevido de licitação pretérita (Tomada de Preços nº 01/2001), combinada com a contratação irregular da licitante vencedora de tal certame (Dutobrás Construções Ltda.) e, em seguida, sua substituição ilegal, mediante a sub-rogação do contrato s/nº firmado com a Messias Santos Construtora Ltda., contrariando, assim, o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal e art. 2º da Lei nº 8.666/93.

18. Ademais, o contrato decorrente do referido processo licitatório era integrado pelos serviços de canalização de córregos, pavimentação de vias, construção de unidades sanitárias com tratamento individual e de melhorias habitacionais (fls. 256, Volume 1). Essas especificações vinculavam o contrato, conforme a cláusula primeira do mesmo (fls. 275, Volume 1).

19. Assim, a Tomada de Preços e o Contrato tinham previsão de execução de obras distintas, não cabendo à contratada declinar da execução de uma delas integralmente, sob pena de caracterizar o fracionamento de licitação.

20. No presente caso, conforme já demonstrado, além de contratada irregularmente, a Dutobrás Construções Ltda. não esclareceu a participação da empresa no processo que resultou na contratação direta da Messias Santos Construtora Ltda., subcontratada para executar a íntegra do objeto do Convênio nº 80/2001 – MI.

21. Além disso, em nada se aproveita o argumento de que a subcontratação estaria prevista no edital da Tomada de Preços e no respectivo contrato (item 9.1 do contrato, fls. 25, V. Anexo 2), posto que a sub-rogação da totalidade de uma obra objeto do contrato, já foi considerada ilegal, conforme a análise feita nos parágrafos 16 e 17 desta instrução.

22. **Argumento 2:** a obra foi realizada consoante as especificações técnicas e no prazo exigido no edital, motivo pelo qual o processo deve ser arquivado.

23. Nota-se que não foi questionada a execução da obra. Ademais, o Tribunal tem entendimento firmado no sentido de que a mera execução física do objeto, por si só, não comprova que os recursos foram aplicados corretamente (Acórdão 399/2001-TCU-2ª Câmara).

24. É importante observar que a empresa Dutobrás Construções Ltda., conforme mostrado no parágrafo 8º desta instrução, foi contratada para mais três convênios do Ministério da Integração Nacional, sendo que nesses quatro casos sub-rogou as execuções dos seus objetos à Messias Santos Construtora Ltda., conforme mostrado no parágrafo 8 desta instrução.

25. A esse respeito, o Ministro-Relator Augusto Sherman Cavalcanti, ao relatar o processo nº 015.827/2005-5, que tratava da tomada de contas especial instaurada contra o Sr. Ruiverson Lemos Barcelos em decorrência da não aprovação da prestação de contas de um desses convênios (Convênio 2424/2001-MI - desassoreamento da Lagoa Grande), teceu, no voto condutor do Acórdão nº 4201/2010-2ª, as seguintes observações:

*“De se estranhar que a empresa vencedora do certame e primeiramente contratada, a Dutobrás Construções Ltda., tenha perdido o interesse na execução do contrato tão rapidamente. Lembro que, formalmente, a contratação da empresa vencedora da licitação se deu no mesmo dia da cessão e sub-rogação de seu contrato.*

*Além do que, existe entendimento sedimentado nesta Corte de que as sub-rogações contratuais, diversamente do que ocorre com as subcontratações, são ilegais e inconstitucionais. Cito como precedentes, dentre muitos, a Decisão 420/2002-Plenário e os Acórdãos 396/2003-Plenário, 136/2004-Plenário, 1000/2005-Plenário e 11/2006-Plenário.*

*Outro aspecto que ilustra e configura a ocorrência de simulação e fraude diz respeito à data em que foram emitidos determinados atos e firmados os referidos*

*contratos. Não é razoável admitir como verdadeira a afirmação de que, no mesmo dia (4/7/2002), ocorreram os seguintes atos ou fatos: homologação da licitação; adjudicação do objeto; contratação da Dutobrás Construções Ltda. pelo município; consulta à Dutobrás quanto ao seu interesse em executar parte dos serviços para os quais foi contratada; envio de resposta da Dutobrás, informando que não tinha interesse; indicação, pelo ex-prefeito, da Construr Construtora Ltda. (ou da Messias Santos Construtora Ltda.); celebração do contrato de cessão e sub-rogação; emissão de ordem de serviço autorizando a Construr a iniciar as obras referentes ao Convênio.*

*Na verdade, a fraude documental foi, de alguma forma, admitida pelo responsável em suas alegações de defesa, justamente na parte em que afirma que a Dutobrás Construções Ltda. iniciou as obras, mas perdeu o interesse em prosseguir em sua execução em razão de que "o primeiro pagamento à empresa executante ocorreu somente em 21/2/2003, muito embora as obras tenham se iniciado em 4/7/2002, ou seja, mais de 6 (seis) meses antes." (fl. 323).*

...

*Pelos diversos motivos acima expendidos, não se pode concluir pela correta aplicação dos recursos, não apenas porque subsistem indícios de desvio e de pagamentos irregulares, mas também porque restou evidenciada manobra para burlar a lei, para fraudar a licitação e para contratar a empresa indicada pelo ex-prefeito.*

*Na verdade, ao menos quanto aos recursos relativos ao Convênio em exame, a Dutobrás Construções Ltda. sequer chegou a iniciar a execução do contrato, tendo em vista que sua cessão se deu no mesmo dia da adjudicação e de sua contratação (apenas formal) pelo município. Sua contratação, pelo visto, foi uma farsa que propiciou a contratação da empresa indicada pelo então Prefeito. Pode-se afirmar que a fraude não ocorreu apenas na fase de execução contratual, estendendo-se, também, para o processo licitatório, sobretudo porque o tornou sem efeito e sem propósito."*

26. No convênio de que resultou a presente TCE, a Tomada de Preços realizada pela prefeitura (Tomada de Preços 001/2001), a contratação da Dutobrás Construções Ltda., sub-rogado à Messias Santos Construtora Ltda., encontra-se eivados dos mesmos vício de que se referiu o relator daqueles TC nº 015.827/2005-5.

27. Portanto, considerando que a Dutobrás Construções Ltda. foi a peça fundamental na simulação de procedimento licitatório, tendo sido contratada para os quatro convênios mencionados nesta instrução, sem ter realizado pelo menos parte das obras, entende-se que a empresa deva ser punida, por ter dado causa ao dano ao erário decorrente da impugnação das despesas realizadas no âmbito do ajuste aqui comentado.

28. Tendo em vista que não constam dos autos que a referida firma tenha recebido pagamentos com recursos do ajuste, não se tem elementos para promover a citação da empresa e condená-la em débito.

29. A Dutobrás Construções Ltda. foi chamada nestes autos para se manifestar quanto a efetiva participação da empresa no processo que resultou na contratação direta da Messias Santos Construtora Ltda., evidenciada pela indevida sub-rogação de parte dos serviços previstos no Contrato Referente à Tomada de Preços nº 001/2001, a qual já havia

sido inclusive sub-rogada anteriormente no âmbito do Convênio 671/2001. No entanto, os argumentos apresentados não foram capazes de esclarecer este fato, concluindo-se que a Dutobrás Construções Ltda. deva ser penalizada com a aplicação de multa, conforme o artigo 58, II, da Lei nº 8.443/1992.

16. O Sr. Ruiverson Lemos Barcelos, por sua vez, apresentou, em sua defesa, a documentação de fls. 35-68 do Anexo 2, sendo promovida a análise detalhada das justificativas, na mesma instrução, nos seguintes termos:

35. Da leitura da peça de defesa apresentada, depreende-se que o Sr. Ruiverson Lemos Barcelos apresentou, em linhas gerais, os mesmos argumentos já esboçados pela Dutobrás Construções Ltda., todos rejeitados por esta análise no subitem 3.1 desta instrução.

36. Quanto à emissão do cheque de n.º 850022 – Banco do Brasil – Agência 2113-X – conta corrente n.º 6758-X, que não teve como destinatária a empresa contratada, divergindo, portando, da informação apresentada na prestação de contas alusiva ao convênio, na qual consta que o mesmo havia sido emitido em favor da empresa Messias Santos Construtora Ltda., com emissão da Nota Fiscal n.º 000053, de 12/12/2001 (fls. 451. Volume 2), o Sr. Ruiverson Lemos Barcelos, não apresentou qualquer alegação ou esclarecimento.

37. No que diz respeito à execução das obras relativas à parte da canalização de córrego no Município de Ibirapitanga/BA mediante a contratação direta da empresa Messias Santos Construtora Ltda., por intermédio do uso indevido de licitação pretérita (Tomada de Preços n.º 01/2001), combinada com a contratação irregular da licitante vencedora de tal certame (Dutobrás Construções Ltda.) e, em seguida, sua substituição ilegal, mediante a sub-rogação do contrato s/n.º firmado com essa última, contrariando, assim, o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal e art. 2º da Lei nº 8.666/93, o Sr. Ruiverson Lemos Barcelos alegou que houve legalidade na contratação da Dutobrás Construções Ltda. para a execução do objeto do ajuste aqui comentado.

38. A esse respeito, convém observar que a despeito de o Edital da Tomada de Preços n.º 001/2001 haver sido lançado em 13 de fevereiro de 2001 (fls. 61, Anexo 2), e de o contrato com a Dutobrás Construções Ltda. ter sido celebrado em 09/03/2001 (fls. 47, Anexo 2), o Convênio n.º 80/2001 – MI (fls. 12-21, V. Principal) somente viria a ser celebrado em 29/10/2001. Sete meses depois. Dessa forma, a referida licitação, e o mencionado contrato, não tinham como objetivar a execução do ajuste em tela, visto que de acordo com o inciso V do artigo 55 da Lei nº 8.666/1993, o contrato deve indicar o crédito pelo qual ocorrerá a despesa, e nesse caso o crédito dependia de um convênio que ainda não havia sido celebrado.

39. Corrobora esse entendimento, o expediente de fls. 52 (V. Principal), no qual o prefeito convida a Dutobrás Construções Ltda. a “*estudar a possibilidade*” de vir a executar o objeto do convênio.

40. Portanto, pelos motivos aqui expostos, do ponto de vista da execução do objeto do Convênio n.º 80/2001 – MI, a contratação da Dutobrás Construções Ltda. foi ilegal.

41. Também foi ilegal a indicação da Messias Santos Construtora Ltda., empresa que sequer havia participado do processo licitatório anterior, sem que fossem apresentados os critérios para tal escolha, inclusive sem que fossem convocados os licitantes remanescentes ante a recusa da empresa Dutobrás Construções Ltda., nos termos do §

2º, do art. 64, da Lei 8.666/93.

42. A despeito dessas irregularidades, o Sr. Ruiverson Lemos Barcelos alegou que os pagamentos à Messias Santos Construtora Ltda. guardam liame com o objeto do Convênio nº 80/2001 – MI, que houve legalidade na subcontratação da Messias Santos Construtora Ltda., e que aquela empresa fez jus aos valores repassados, por ter executado parte dos serviços, sendo o repasse financeiro proporcional à execução da obra. No entanto, não trouxe informações ou documentos fiscais que indicassem a regularidade na aplicação dos recursos transferidos na consecução do objeto conveniado e que fossem capazes de demonstrar o liame entre tais recursos e o empreendimento realizado.

43. A esse respeito, deve-se observar que o Ministro-Relator Augusto Sherman Cavalcanti, ao relatar o processo nº 015.827/2005-5, que tratava da tomada de contas especial instaurada contra o Sr. Ruiverson Lemos Barcelos em decorrência da não aprovação da prestação de contas do Convênio 2424/2001-MI (desassoreamento da Lagoa Grande), no voto condutor do Acórdão nº 4201/2010-2ª, asseverou que *“não se pode concluir pela correta aplicação dos recursos, não apenas porque subsistem indícios de desvio e de pagamentos irregulares, mas também porque restou evidenciada manobra para burlar a lei, para fraudar a licitação e para contratar a empresa indicada pelo ex-prefeito”*.

44. Naquele caso, o Tribunal julgou irregulares as contas do Sr. Ruiverson Lemos Barcelos, com fundamento nas alíneas “b” e “c” do artigo 16 da Lei Orgânica do TCU, pela prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico, ou infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial; e dano ao Erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ao antieconômico.

45. Analogamente, no presente caso, em que houve a participação da Dutobrás Construções Ltda. na fraude que consistiu da simulação de processo licitatório (Tomada de Preços nº 01/2001), com vistas a favorecer a Messias Santos Construtora Ltda., conforme demonstrado no subitem 3.1 (parágrafo 26) desta instrução, resta caracterizado que não houve a correta aplicação dos recursos.

46. A análise dos documentos fornecidos pelo Banco do Brasil (fls. 393-415, Volume 2) mostra que os cheques 850021 (R\$ 200.000,00), 850023 (R\$ 24.980,00), 850024 (R\$ 15.733,96), 850033 (R\$ 275.000,00) foram nominais à Messias Santos Construtora Ltda., e que a Prefeitura Municipal de Ibirapitanga foi a beneficiária do cheque: 850022 (R\$ 35.000,00).

47. Portanto, a realização de pagamentos à Messias Santos Construtora Ltda., contratada irregularmente mediante sub-rogação, bem como o pagamento direto à prefeitura impedem o estabelecimento do nexos de causalidade entre os recursos transferidos e as obras constatadas pela fiscalização (fls. 59-61, V. Principal).

48. A jurisprudência do TCU informa que a mera execução física do objeto, por si só, não comprova que os recursos foram aplicados corretamente, cabendo ao responsável demonstrar o nexos causal entre os recursos que lhe foram repassados e a consecução do objeto.

49. O voto condutor do Acórdão 399/2001-TCU-2ª Câmara sintetiza o entendimento do TCU sobre o assunto: nos seguintes termos: *“quanto ao mérito, assiste razão aos pareceres quando afirmam que a verificação física da obra, isoladamente, não é suficiente para comprovar que os recursos do convênio em exame foram*

*corretamente aplicados. A existência física não comprova que a obra foi realizada com os recursos do referido convênio. Há que se obter nexo causal entre essa execução e os documentos de despesas da Municipalidade, tais como notas de empenho, recibos, extratos bancários, de forma que seja possível à fiscalização afirmar que aquela obra foi executada com os recursos transferidos pelo Convênio examinado”.*

50. A ausência do nexo de causalidade impossibilita identificar se a obra foi executada (ou custeada) com recursos municipais, estaduais ou, ainda, oriundos de outro convênio com entidades federais, com possíveis desvios das verbas próprias da avença. Esse entendimento fundamenta-se no dever de prestar contas, previsto no parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal, bem como em outros normativos infraconstitucionais, como o Decreto-Lei 200/1967 e a Instrução Normativa - STN 1/1997. Nesse sentido é o teor dos Acórdãos 1.573/2007-TCU-1a Câmara, 297/2008-TCU-2a Câmara e 747/2007-TCU-Plenário.

51. Desse modo, conclui-se que, no presente caso, não restou caracterizado o nexo de causalidade entre os recursos federais repassados no Convênio nº 80/2001 e as obras atestadas pela equipe de fiscalização (fls. 59-61, V. Principal), permitindo concluir que não houve boa e regular aplicação dos recursos do ajuste.

17. Por fim, o auditor concluiu que as razões de justificativas apresentadas tanto pela Dutobrás Construção Ltda. quanto pelo Sr. Ruiverson Lemos Barcelos não mereciam ser acatadas por não serem capazes de afastar as irregularidades detectadas, propondo, com anuência da Secretaria da Secex-7, a irregularidade das contas e a condenação do ex-gestor a recompor o Erário, bem como a aplicação de multa a ambos envolvidos no processo.

18. O Ministério Público, por sua vez, no Parecer de fls. 475-478, discordou da proposta alvitrada, propondo a restituição dos autos à unidade técnica competente para citação solidária das empresas Messias Santos Construtora Ltda. e Dutobrás Construção Ltda., por entender que os indícios de desvio de recursos públicos apontados nos autos deixa evidente a participação de ambas as empresas nas irregularidades relativas à contratação e execução do objeto do convênio em apreço, destacando elas deveriam ser chamadas a se pronunciar sobre condutas diversas. A primeira quanto ao desvio de recursos públicos e a segunda quanto ao deliberado intuito de frustrar a competitividade da Tomada de Preços 1/2001, mediante sub-rogação dos serviços.

19. No mesmo documento foi sugerida, ainda, a realização de diligências juntos a outros órgãos, integrantes da Rede de Controle de Gestão Pública, que têm competência para apurar as irregularidades identificadas nesta TCE, com o objetivo de verificar a existência evidências, em possíveis processos instaurados, que agreguem novas informações de forma a fortalecer, ainda mais, as provas apresentadas nestes autos quanto ao desvio de recursos públicos federais.

20. Por ordem do Exmo Sr. Ministro Relator, retornaram os autos para a Secex-BA para a adoção das medidas consignadas no mencionado parecer, fl. 479.

21. Nos termos do despacho de fls. 480-481, foi promovida a citação do ex-gestor, solidariamente com as empresas Dutobrás Construção Ltda. e Messias Santos Construtora Ltda., para que apresentassem defesa quanto ao desvio de recursos do Convênio 80/2001/MI e à conduta deliberada de frustrar a competitividade da Tomada de Preços 1/2001, da Prefeitura Municipal de Ibirapitanga, mediante sub-rogação dos serviços, caracterizando fraude ao procedimento licitatório (Ofícios TCU-SECEX-BA 793/2011, 1031/2011, 1032/2011, 792/2011, 794/2011, 795/2011, 1329/2011 e 1598/2011 e Edital 2208/2011, fls. 484-489, 497-498 e 613); bem como as diligências aos Ministério Público Federal e Ministério Público Estadual da

Comarca de Ibirapitanga no Estado da Bahia, solicitando informações a cerca da existência de processo instaurado contra o Sr. Ruiverson Lemos Barcelos que tratem de irregularidades concernentes ao Convênio 80/2044/MI (Ofícios TCU/SECEX/BA 789/2011 e 791/2011, fls. 490-491).

22. Ressalte-se que, embora tenha sido determinado pelo Relator a citação da Dutobrás para que se pronunciasse a cerca das irregularidades atinentes à Tomada de Preços 1/2001, conforme comentado no item 18 retro, foi também encaminhado ofício citatório à empresa para apresentar justificativa quanto ao desvio de recursos do convênio ora tratado.

23. Antes de passarmos para análise das respostas às citações, é oportuno comentar sobre as diligências promovidas aos Ministérios Público Estadual e Federal. O primeiro encaminhou Ofício 16/2011-PJI, fl. 603, informando que foram encontrados dois procedimentos administrativos em nome do Sr. Ruiverson Lemos Barcelos, que tratam de irregularidades apontadas na prestação de contas do Município de Ibirapitanga pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia – TCM/BA, exercício de 2004, e da inexecução de obrigações assumidas perante a Empresa Baiana de Alimentos – EBAL, vinculada ao Governo do Estado da Bahia.

24. Por sua vez, o Ministério Público Federal informou, no Ofício 1597/2011-ERGEH, fl. 583, a existência de Ação Civil Pública, contra o Sr. Ruiverson Lemos Barcelos e outros, autuada sob o nº 2009.33.01.001530-0, na qual foram apontadas diversas irregularidades.

25. Apesar de a resposta do Ministério Público Estadual nada acrescentar a estes autos, pois a matéria tratada nos procedimentos administrativos informados não tem relação com o convênio em apreço, no âmbito do MPF, foi encaminhada cópia da Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa que relata evidências importantes, pertinentes ao objeto desta TCE, e comprovam a ocorrência de desvio de dinheiro público e fraude licitatória, sendo requerida, inclusive, a indisponibilidade dos bens dos réus. Merecem destaque os seguintes registros do MPF, em síntese:

25.1. no Procedimento Administrativo 1.14.001.000132/2009-27, que tramitou na Procuradoria da República de Ilhéus/BA, o Sr. Ruiverson Lemos Barcelos, na qualidade de Prefeito Municipal, o Sr. João de Almeida Farias e o Sr. Cosme José de Oliveira, sócios de fato da empresa Messias Santos Construtora Ltda., e a mencionada firma praticaram, no exercício de 2001, ato de improbidade administrativa, consubstanciados no enriquecimento ilícito, no prejuízo ao erário e na violação dos princípios da impessoalidade, legalidade e moralidade;

25.1. no mencionado procedimento consta que o Ministério da Integração Nacional apontou irregularidades na execução do Convênio 80/2001, decorrentes da sub-rogação feita pela empresa Dutobrás Construtora Ltda. à Messias Santos Construtora Ltda.;

25.2. no entanto, os procedimentos investigatórios instaurados pelo MPF, que incluíram informações disponibilizadas pela Receita Federal e testemunhos de diversos envolvidos, constataram que as irregularidades praticadas pelos réus vão muito além daquelas verificadas pelo concedente;

25.3. durante os oito anos de mandato do Sr. Ruiverson Lemos Barcelos, seu patrimônio teve acréscimo em montante indicativo de enriquecimento ilícito, restando comprovado que, já no início de seu segundo mandato (2001-2004), sua situação financeira era típica de milionário, tendo adquirido vários bens, declarados no imposto de renda em valores inferiores, com intuito de burlar o fisco e maquiagem sua evolução patrimonial, fls. 586-588;

25.4. também prova o enriquecimento ilícito do Sr. Ruiverson Lemos Barcelos o fato de suas movimentações financeiras serem incompatíveis com os rendimentos declarados. No exercício de 2002, o ex-prefeito movimentou em suas contas a importância de R\$ 292.446,32,

montante que não corresponde aos seus vencimentos de fiscal de tributos do Estado da Bahia;

25.5. foi desvendado esquema de fraude que consistia na constituição de empresas de fachada, na área de construção civil, para participarem das licitações da Prefeitura de Ibirapitanga, revezando na adjudicação dos objetos. A maioria das licitações era vencida por estas empresas ou, quando não venciam, eram beneficiadas através de sub-rogações suspeitas;

25.6. constatou-se que os Srs. João de Almeida Farias, com auxílio do Sr. Cosme José de Oliveira abriram três empresas, todas destinadas a fraudar os procedimentos licitatórios no município, utilizando-se de documentos de pessoas que funcionavam como “laranjas”. Foram constituídas as seguintes firmas:

a. LEFAR PROJETOS CONSTRUÇÃO CIVIL LTDA. (CNPJ 02.595.583/0001-76), cujo ato constitutivo indica como sócios Luciana da Silva Pereira e Neyde Brito Santos Farias

b. MESSIAS SANTOS CONSTRUTORA LTDA. (CNPJ 04.347.215/0001-34), cujo ato constitutivo indica como sócios Vanildo de Jesus Santos e Manoel Messias Nascimento; e

c. CONSTRUR CONSTRUTORA LTDA. (CNPJ 05.288.565/0001-30), cujo ato constitutivo indica como sócios Jenildo Barbosa de Andrade e Renato Francisco Rodrigues;

25.7. os testemunhos dos supostos proprietários, bem como do contador responsável pela abertura das três empresas confirmaram a fraude e apontaram como verdadeiros responsáveis pelas transações das construtoras os Srs. João de Almeida Farias e Cosme José de Oliveira;

25.8. o próprio Sr. João de Almeida Farias assumiu a utilização de pessoas humildes do município para abertura das empresas e que o Sr. Cosme José de Oliveira era seu sócio no esquema;

25.9. não se bastasse a fraude na constituição das empresas e nas licitações, o Sr. João de Almeida Farias era engenheiro contratado pela prefeitura como responsável técnico pelo acompanhamento das obras do convênio em exame, atuando como proprietário das empresas que fatalmente venciam os certames e como responsável técnico e executor indicado pela Prefeitura; e

25.10. os documentos acostados deixam claro não só a grave violação aos Princípios da Administração Pública, mas também o prejuízo ao Erário dela decorrente e o enriquecimento ilícito dos demandados.

26. Com relação às citações endereçadas ao Sr. Ruiverson Lemos Barcelos (fls. 485-486) e às empresas Messias Santos Construtora Ltda. (fl. 613) e Dutobrás Construção Ltda. (fls. 484 e 487), somente esta última compareceu apresentando a documentação de fls. 501-570, enquanto os demais responsáveis, embora devidamente cientificados do teor das comunicações, fls. 572-573 e 613, permaneceram silentes, podendo ser considerados revêis, nos termos do art. 12 da Lei 8.443/92.

27. Apesar de o Sr. Ruiverson não ter atendido a estes últimos chamados deste Tribunal (Ofícios 1031/2011 e 1032/2011, fls. 485-486), vale lembrar que ele já havia sido citado por meio do Ofício nº 1520/2010, fls. 443-446 e 454, e apresentou suas alegações de defesa, cuja análise concluiu que as mesmas eram insatisfatórias para afastar as ocorrências questionadas, conforme já comentado nos itens 10-11 da presente instrução.

28. A princípio, como o conteúdo das mencionadas nas citações são diferentes, a defesa apresentada para a primeira não poderia ser aproveitada nesta ocasião, sob pena de, no futuro, caso não acolhidas suas justificativas, o responsável arguir que as conclusões foram obtidas com base em argumentos construídos com o propósito de responder aquelas ocorrências específicas, no caso, as enumeradas na primeira citação; invalidando a análise sob a alegação de que, se fosse de seu interesse atender as últimas citações, sua defesa teria uma abordagem

diversa, direcionada para responder os novos questionamentos.

29. Ainda assim, reavaliando as alegações já oferecidas pelo Ex-Prefeito, no contexto das novas citações, permanece o entendimento de que as mesmas não merecem ser acatadas, ante as evidências reunidas nos autos, já relatadas ao longo desta instrução, que provam o desvio dos recursos do convênio em exame, a contratação irregular da empresa Messias Santos Construtora Ltda., mediante sub-rogação dos serviços e fraude em procedimento licitatório, vejamos:

29.1. utilização de licitação pretérita (Tomada de Preços 1/2001) na contratação de empresa para execução do objeto do convênio. O Edital da tomada de preços foi lançado em 13/2/2001 e o contrato foi firmado com a vencedora em 9/3/2001, sendo que somente em 29/10/2001 foi celebrado o convênio para execução do objeto contratado, contrariando o disposto no art. 55 da Lei 8.666/93 que obriga a indicação do crédito pelo qual ocorrerá a despesa;

29.2. substituição da empresa vencedora pela Messias Santos Construtora Ltda., indicada pelo Prefeito, que sequer participou do certame, mediante sub-rogação do contrato, procedimento ilegal e inconstitucional;

29.3. operações suspeitas de saques dos cheques emitidos em favor da Messias Santos Construtora Ltda., haja vista a divergência das assinaturas de endosso apostas nos versos desses documentos e a falta de correspondência entre elas e a assinatura do sócio-gerente da empresa constante do contrato social. Além disso, é de se estranhar, também, o saque em espécie de altos montantes (R\$ 200.000,00 e R\$ 275.000,00);

29.4. emissão de cheque em favor da Prefeitura, embora informado na prestação de contas que o mesmo correspondia ao pagamento da Nota Fiscal 0053;

29.5. evolução patrimonial indicativa de enriquecimento ilícito, sendo apurado pelo Ministério Público Federal que, já no início do seu segundo mandato, o ex-gestor assumiu situação financeira típica de milionário e que no exercício de 2002 sua movimentação financeira foi incompatível com os rendimentos declarados; e

29.6. constituição de empresas de fachada com o intuito de participarem de licitações da Prefeitura, utilizando documentação de pessoas humildes da comunidade que funcionavam como "Laranjas", inclusive a Messias Santos Construtora Ltda., quando o responsável de fato pelas transações das empresas era o funcionário da Prefeitura, contratado como Engenheiro técnico responsável pelo acompanhamento das obras.

30. Passando para análise das justificativas enviadas à Dutobrás Construtora Ltda., em resposta ao Ofício 793/2011, fl. 484, que questiona os: desvio de recursos do convênio, por ausência de contraprestação pelos serviços pagos; indícios de fraude no endosso dos cheques emitidos em seu nome e saque em espécie de valores pagos pelo município, a empresa, às fls. 502-506, nega a acusação de desvio da verba alegando, em síntese, que não recebeu nenhum pagamento de fatura referente à execução das obras e que promoveu a sub-rogação do contrato firmado com o município sem receber repasse financeiro da Prefeitura, devendo a empresa cessionária responder a respeito da contraprestação pelos serviços pagos e pelo endosso dos cheques.

31. De fato, não há nos autos qualquer indício de que a Dutobrás tenha recebido pagamento com verba do convênio, inclusive as investigações do Ministério Público Federal não apontam a participação da empresa nestas irregularidades. Além disso, nenhum dos cheques foi emitido em seu nome ou por ela sacado.

32. Portanto, considerando a ausência denexo de casualidade entre a conduta da Dutobrás e a irregularidade analisada, não há como responsabilizá-la pela recomposição do

Erário. Na verdade, houve equívoco quanto à responsabilização da Dutobrás para responder sobre tais irregularidades, haja vista o parecer da D. Procuradoria, acolhido pelo Ministro Relator, fls. 477 e 479, que deixou claro que a mencionada empresa deveria responder tão somente pela frustração da competitividade da Tomada de Preços 1/2001.

33. Com relação ao questionamento sobre a conduta deliberada de frustrar a competitividade da Tomada de Preços 1/2001, mediante sub-rogação dos serviços, caracterizando-se fraude ao procedimento licitatório (Ofício 792/2011, fl. 487), a Dutobrás nega a ocorrência, argumentando que participou e venceu a licitação, sendo assinado contrato com a Prefeitura em 9/3/2001, e, como não houve liberação financeira para execução da obra, posteriormente, sub-rogou o contrato para a Messias Santos Construtora Ltda., com anuência do executivo municipal, não havendo qualquer conduta ilícita com relação a esse procedimento.

34. Os demais argumentos apresentados pela Dutobrás, em linhas gerais, são os mesmos já apresentados em resposta à audiência promovida, os quais defendem que não houve ilegalidade na sub-rogação do contrato, não acrescentando nada de novo capaz de modificar a minuciosa análise do auditor da Secex-7, transcrita no item 15 desta instrução, cuja conclusão considerou que a mencionada empresa não apresentou justificativas suficientes para afastar sua responsabilidade no processo que resultou na contratação direta da Messias Santos Construtora Ltda. e em fraude ao procedimento licitatório.

35. Sobre a conduta da Dutobrás, ao analisar o TC 016.209/2006-7, que trata da mesma irregularidade e envolve os mesmos responsáveis, porém relacionada ao Convênio 671/2001, o Exmo. Sr. Exmo. Sr. Ministro Augusto Sherman Cavalcanti, em seu despacho manifestou o seguinte entendimento:

“... a empresa Dutobrás Construções Ltda. ao declinar da execução da obra constante do contrato firmado com a Prefeitura Municipal de Ibirapitanga/BA, sub-rogando ilegalmente o referido objeto à empresa Messias Santos Construtora Ltda., acabou por tornar-se parte em um processo que resultou na contratação direta dessa última. Estaria, assim, burlada a obrigação de licitar a execução do objeto conveniado, equiparável à prática de fraude em licitação, o que, em princípio, enseja a declaração da inidoneidade do fraudador para participar, por até cinco anos, de licitação na Administração Pública Federal, nos termos do art. 46 da Lei 8.443/92.”

36. As diversas ocorrências relatadas ao longo desta instrução, não deixam dúvida quanto a prática de graves irregularidades na execução do Convênio 80/2001 (Siafi 423558), caracterizadas pela não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos repassados, haja vista não ter sido demonstrado nexo de causalidade entre a receita e as despesas realizadas, bem como pelo desvio de recursos federais e fraude no procedimento licitatório.

37. Quanto à participação da Dutobrás Construtora Ltda. está claro, também, que a sub-rogação do contrato à Messias Santos Construtora Ltda. foi ilegal. No entanto, o fato de não haver provas de que a empresa recebeu qualquer pagamento com recursos do convênio, exclui sua responsabilidade quanto ao ressarcimento do Erário, sendo-lhe devida apenas aplicação de pena de inidoneidade. Ao examinar o TC 016.209-2006-7, o MP/TCU manifestou-se no sentido de que, neste caso, não cabe aplicação de multa à Dutobrás.

38. É oportuno comentar que no mencionado processo já foi proposto, com anuência do Secretário desta Unidade Técnica e do MP/TCU, a declaração de inidoneidade da Dutobrás para participar de licitações na Administração Pública, pelo que entendemos ser desnecessária nova proposta nesse sentido. A TCE encontra-se no gabinete do Ministro Relator, aguardando pronunciamento.

3. No Parecer de fls. 632/634, o Ministério Público considerando os inúmeros indícios de fraude e dano ao erário manifestou-se pela inclusão dos Srs. João de Almeida Farias e Cosme José de Oliveira,



sócios de fato da empresa Messias Santos Construtora Ltda., como responsáveis solidários no débito apurado no presente processo.

4. Acolhendo a proposta do Ministério Público, o Exmo. Sr. Ministro Augusto Sherman Cavalcanti determinou a restituição dos autos à esta secretaria para promoção das novas citações, fl. 635.

5. Promovidas as citações dos Srs. João de Almeida Farias e Cosme José de Oliveira, por meio do Edital 1868/2012 (peça 31) e do Ofício Secex-BA 1276/2012 (peças 23 e 25), respectivamente, e transcorrido o prazo para apresentação de suas alegações de defesa ambos permaneceram silentes, podendo ser considerados revéis, nos termos do art. 12, inciso IV, § 3º da Lei 8.443/92.

6. Diante do exposto, considerando as graves irregularidades apontadas neste processo, propomos:

6.1. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “c” e “d”, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma lei, julgar irregulares as contas do Sr. Ruiverson Lemos Barcelos, em decorrência das irregularidades a seguir identificadas, e condená-lo solidariamente com os Srs. João de Almeida Farias e Cosme José de Oliveira, sócios de fato da empresa Messias Santos Construtora Ltda., ao pagamento da importância abaixo indicada, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovar, perante este Tribunal, o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora calculados a partir da data da ocorrência até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor;

**Responsável:** Ruiverson Lemos Barcelos (CPF 277.738.095-34).

**Responsáveis solidários:** João de Almeida Farias (CPF 142.895.555-00)

Cosme José de Oliveira (CPF 403.570.827-53)

**Irregularidade:** Não aprovação da prestação de contas do Convênio 80/2001 (Siafi 423558), que teve por objeto a canalização de um córrego no distrito de Itamarati, no Município de Ibirapitanga/BA, em razão da não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos, tendo em vista que não restou comprovado o nexo de causalidade entre as despesas declaradas na prestação de contas e os recursos repassados à conta do mencionado acordo, caracterizando desvio de recursos públicos, bem como em razão de:

a. emissão do Cheque 850022, no valor de R\$ 35.000,00, que não teve como beneficiária a empresa Messias Santos Construtora Ltda., embora conste da relação de pagamentos apresentada na prestação de contas que o mesmo teria sido emitido em favor daquela empresa;

b. execução de parte da obra de canalização de córrego no Município de Ibirapitanga mediante contratação direta da empresa Messias Santos Construtora Ltda., utilizando-se licitação pretérita para contratação irregular da licitante vencedora e, em seguida, sua substituição ilegal, por meio de sub-rogação do contrato;

c. indicação da Messias Santos Construtora Ltda., que sequer havia participado do procedimento licitatório, sem que fossem apresentados critérios para tal escolha ou sem que fossem convocados os licitantes remanescentes, ante a recusa da vencedora, conforme estabelece o art. 64 da Lei 8.666/93;

d. fraude no endosso dos cheques emitidos em nome da Messias Santos Construtora Ltda. e no saque em espécie de valores pagos pelo Município;

e. conduta deliberada de frustrar a competitividade da Tomada de Preços 1/2001, mediante



sub-rogação do contrato, caracterizando fraude no procedimento licitatório; e

f. indicação da Messias Santos Construtora para execução do objeto do convênio, empresa de fachada, constituída, exclusivamente, de participar de licitações da Prefeitura utilizando-se de documentos de “laranjas”, sendo comprovado que o responsável pelas transações da mesma, de fato, era engenheiro contratado pela Prefeitura como responsável técnico para acompanhamento das obras do convênio.

**Valor original do débito e data da ocorrência:** R\$ 250.000,00, em 13/11/2001.

R\$ 250.000,00, em 10/7/2002.

a. com fundamento no art. 57 da Lei 8.443/1992, aplicar ao Sr. Ruiverson Lemos Barcelos multa a ser recolhida, no prazo de quinze dias a contar da notificação, aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data da deliberação que vier a ser proferida até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor;

b. com fundamento no art. 57 da Lei 8.443/1992, aplicar os Srs. João de Almeida Farias e Cosme José de Oliveira, sócios de fato da empresa Messias Santos Construtora Ltda. multa a ser recolhida, no prazo de quinze dias a contar da notificação, aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data da deliberação que vier a ser proferida até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor;

c. que seja autorizada, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações; e

d. com fundamento no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992, a remessa de cópia da deliberação que vier a ser adotada, acompanhada do relatório e voto que a fundamentarem, à Procuradoria da República no Estado da Bahia, para adoção das medidas que entender cabíveis.

À consideração superior com vistas ao encaminhamento dos autos à d. Procuradoria para pronunciamento regimental e posterior envio ao gabinete do Exmo. Sr. Ministro Relator Augusto Sherman Cavalcanti.

SECEX-BA, 1ª DT, em 10/12/2012.

Patricia Almeida de Amorim Ferreira  
Auditora Federal de Controle Externo  
Mat. TCU 2947-5