



TC 001.122/2014-2

Apenso: TC 032.388/2010-1

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade jurisdicionada: Prefeitura Municipal de Fagundes - PB

Responsáveis: Gilberto Muniz Dantas, CPF 203.798.974-15, ex-prefeito (Gestão: 2005-2012); Prestacon - Prestação de Serviços e Construções Ltda, CNPJ 04.904.242/0001-60; DJ Construções Ltda, CNPJ 03.592.746/0001-20; João Freitas de Souza, CPF 376.955.174-53; Jacson de Andrade Fablicio, CPF 038.624.694-76; Djanilton Alves de Oliveira, CPF 261.547.158-97; Fabiano Ribeiro dos Santos, CPF 012.726.174-59; Robério Saraiva Grangeiro, CPF 040.131.404 97.

Advogado ou Procurador: não há

Interessa em sustentação oral: não há

Proposta: de mérito

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de Tomada de Contas Especial autuada por determinação do Acórdão 6258/2013-TCU-1ª Câmara, mediante o qual este Tribunal decidiu converter Representação formulada pelo Tribunal de Contas do Estado da Paraíba – TCE-PB (TC 032.388/2010-0), que verificou, mediante fiscalização *in loco*, excessos nas obras amparadas com recursos federais provenientes dos convênios a seguir detalhados, correspondentes a pagamentos por serviços executados em desacordo com as especificações técnicas contratadas:

a) Convênio 1367/2005 (Siafi 556606), celebrado, em 19/12/2005, entre a Fundação Nacional de Saúde – Funasa e a Prefeitura Municipal de Fagundes-PB, tendo como objeto a construção de 25 módulos sanitários domiciliares com abastecimento de água e a promoção do Programa de Educação em Saúde e Mobilização Social, no Município de Fagundes-PB, no valor de R\$ 51.583,60, sendo R\$ 50.000,00 de recursos federais, destinados às obras, e R\$ 1.583,60 a título de contrapartida municipal, para fazer face às despesas com realização do treinamento;

b) Convênio 269/2005 (Siafi 553635), celebrado, em 5/1/2006, entre o Ministério da Integração Nacional - MIN e a Prefeitura Municipal de Fagundes-PB, tendo como objeto a construção de açude comunitário na localidade de Candeias, zona rural do Município de Fagundes-PB, no valor total de R\$ 155.241,16, sendo R\$ 150.000,00 de recursos federais e R\$ 5.241,16 de contrapartida municipal.

HISTÓRICO

2. Por meio do *decisum* retromencionado, este Tribunal decidiu desconsiderar a personalidade jurídica das empresas Prestacon Prestadora de Serviços Ltda e Dj Construções Ltda, para que seus sócios também respondam pelos danos apurados, e autorizou a realização das seguintes citações, nos termos propostos por esta Unidade Técnica (Peça 2, p. 18-20), adiante transcritos:

69.4.1. **Atos impugnados:** desvio de verba do Convênio 1367/2005 (Siafi 556606), celebrado entre a Fundação Nacional de Saúde – Funasa e a Prefeitura Municipal de Fagundes-PB, tendo como objeto a construção de 25 módulos sanitários domiciliares com abastecimento de água e promoção do Programa de Educação em Saúde e Mobilização Social, consubstanciado no pagamento, mediante a emissão de cheques nominativos sacados da conta vinculada ao convênio, à empresa



Prestacon – Prestadora de Serviços e Construções Ltda, CNPJ 04.904.242/0001-60, que emitiu as notas fiscais e os recibos correspondentes, mas não executou as obras pelas quais foi contratada e paga, conforme comprovado pelos indícios a seguir:

a) não localização da empresa nos endereços obtidos nos sistemas públicos informatizados, seja por diligência *in loco* promovida por equipe de auditoria deste Tribunal, seja por correspondências postadas por intermédio da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos;

b) não disponibilização de documentação, solicitada em diligências à Prefeitura Municipal, à empresa contratada e aos seus sócios, de fato e direito, visando comprovar a execução da obra pela empresa contratada, correspondente a: i) comprovante de matrícula da obra no INSS (CEI); ii) ARTs/CREA dos responsáveis pela execução da obra; iii) folha de pessoal da obra (senão todas, ao menos de três meses), acompanhada de cópia autenticada das referidas GFIP/GRPS (com o nº do CEI da obra), demonstrando adimplemento das obrigações e encargos trabalhistas (FGTS) e previdenciários (INSS), durante o período de execução da obra;

c) segundo dados coletados em bases públicas:

c.1) não cadastramento das obras do convênio no INSS, visto que, entre 2005 e 2009, não houve CEI vinculada à empresa;

c.2) recursos humanos incompatíveis com a execução do contrato, conforme demonstram os seguintes dados: a empresa detinha somente um empregado, nos exercícios de 2005 a 2006, que também era, à época, empregado da empresa DJ Construções Ltda, CNPJ 03.592.746/0001-20, e, entre os anos de 2007 e 2008, nenhum trabalhador foi identificado no seu quadro de pessoal, conquanto tenha contratado, de 2005 a 2009, pelo menos 19 obras, por ano, em média, com municípios paraibanos.

Dispositivos violados: art. 70, § único, da Constituição Federal/1988, c/c o art. 93 do Decreto-Lei 200, de 25/2/1967; art. 20 da Instrução Normativa-STN 1, de 15/1/1997; arts. 62 e 63 da Lei 4.320, de 17/3/1964; arts. 1º e 2º da Lei 6.496, de 7/12/1977, art. 3º da Resolução-Confea 425, de 18/12/1998; arts. 216 e 219, §§ 5º e 6º, do Decreto 3.048, de 6/5/1999.

Responsáveis solidários: Prestacon - Prestação de Serviços e Construções Ltda, CNPJ 04.904.242/0001-60, empresa contratada, seus sócios de direito, Sr. João Freitas de Souza, CPF 376.955.174-53, e Sr. Jacson de Andrade Fablicio, CPF 038.624.694-76, seu sócio de fato, Sr. Robério Saraiva Grangeiro, CPF 040.131.404-97, e o Sr. Gilberto Muniz Dantas, CPF 203.798.974-15, ex-Prefeito Municipal de Fagundes-PB.

Cofre credor: Fundação Nacional de Saúde – Funasa

Quantificação dos débitos:

Valor Histórico (R\$)	Data de ocorrência
12.000,00	14/6/2006
8.144,62	17/7/2006
10.000,00	16/11/2006
10.000,00	12/12/2006
9.855,38	16/1/2008

69.4.2. **Atos impugnados:** desvio de verba do Convênio 269/2005 (Siafi 553635), celebrado entre o Ministério da Integração Nacional e a Prefeitura Municipal de Fagundes-PB, tendo como objeto a construção de açude comunitário na localidade de Candeias, zona rural do Município de Fagundes-PB, consubstanciado no pagamento, mediante a emissão de cheques nominativos sacados da conta vinculada ao convênio, à empresa DJ Construções Ltda, CNPJ 03.592.746/0001-20, que emitiu as notas fiscais e os recibos correspondentes, mas não executou as obras pelas quais foi contratada e paga, conforme comprovado pelos indícios a seguir:

a) não localização da empresa nos endereços obtidos nos sistemas públicos informatizados, seja por diligência *in loco* promovida por equipe de auditoria deste Tribunal, seja por correspondências postadas por intermédio da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos;



b) não disponibilização de documentação, solicitada em diligências à Prefeitura Municipal, à empresa contratada e aos seus sócios, de fato e direito, visando comprovar a execução da obra pela empresa contratada, correspondente a: i) comprovante de matrícula da obra no INSS (CEI); ii) ARTs/CREA dos responsáveis pela execução da obra; iii) folha de pessoal da obra (senão todas, ao menos de três meses), acompanhada de cópia autenticada das referidas GFIP/GRPS (com o nº do CEI da obra), demonstrando adimplemento das obrigações e encargos trabalhistas (FGTS) e previdenciários (INSS), durante o período de execução da obra;

c) segundo dados coletados em bases públicas:

c.1) não cadastramento das obras do convênio no INSS, visto que, entre 2005 e 2008, não houve CEI vinculada à empresa;

c.2) recursos humanos incompatíveis com a execução do contrato, conforme demonstram os seguintes dados: a empresa detinha somente 3 empregados, nos exercícios de 2005 a 2006, sendo que um destes também era, à época, empregado da empresa Prestacon - Prestação de Serviços e Construções Ltda, CNPJ 04.904.242/0001-60; no ano de 2007, nenhum trabalhador foi identificado no seu quadro de pessoal e, em 2008, contava com apenas um empregado, conquanto tenha contratado, de 2005 a 2008, pelo menos 19 obras, por ano, em média, com municípios paraibanos.

Dispositivos violados: art. 70, § único, da Constituição Federal/1988, c/c o art. 93 do Decreto-Lei 200, de 25/2/1967; art. 20 da Instrução Normativa-STN 1, de 15/1/1997; arts. 62 e 63 da Lei 4.320, de 17/3/1964; arts. 1º e 2º da Lei 6.496, de 7/12/1977, art. 3º da Resolução-Confea 425, de 18/12/1998; arts. 216 e 219, §§ 5º e 6º, do Decreto 3.048, de 6/5/1999.

Responsáveis solidários: DJ Construções Ltda, CNPJ 03.592.746/0001-20, empresa contratada, seus sócios de direito, Sr. João Freitas de Souza, CPF 376.955.174-53, Sr. Djanilton Alves de Oliveira, CPF 261.547.158-97, e Sr. Fabiano Ribeiro dos Santos, CPF 012.726.174-59, seu sócio de fato, Sr. Robério Saraiva Grangeiro, CPF 040.131.404-97, e o Sr. Gilberto Muniz Dantas, CPF 203.798.974-15, ex-Prefeito Municipal de Fagundes-PB.

Cofre credor: Tesouro Nacional

Quantificação dos débitos:

Valor Histórico (R\$)	Data de ocorrência
29.858,00	24/10/2006
51.000,00	16/11/2006
69.142,00	27/12/2006

3. As citações promoveram-se consoante a seguir detalhado:

Destinatário	Expediente	Recebimento
Gilberto Muniz Dantas	Ofício 0327/2014-TCU/SECEX-PB, de 14/2/2014 (Peça 13)	AR comprovando o recebimento em 26/2/2014 (Peça 23)
Prestacon - Prestação de Serviços e Construções Ltda	Ofício 0324/2014-TCU/SECEX-PB, de 14/2/2014 (Peça 10)	AR devolvido, sob o motivo "desconhecido" (Peça 20)
	Edital 0021/2014-TCU/SECEX-PB, de 5/6/2014 (Peça 29), publicado no DOU de 12/6/2014 (Peça 31)	
DJ Construções Ltda	Ofício 0328/2014-TCU/SECEX-PB, de 14/2/2014 (Peça 6)	AR devolvido, sob o motivo "mudou-se" (Peça 19)
	Edital 0020/2014-TCU/SECEX-PB, de 5/6/2014	



	(Peça 28), publicado no DOU de 12/6/2014 (Peça 30)	
João Freitas de Souza	Ofício 0324/2014-TCU/SECEX-PB, de 14/2/2014 (Peça 9)	AR comprovando o recebimento em 26/2/2014 (Peça 18)
Jacson de Andrade Fablício	0325/2014-TCU/SECEX-PB, de 14/2/2014 (Peça 8)	AR comprovando o recebimento em 26/2/2014 (Peça 17)
Djanilton Alves de Oliveira	Ofício 0329/2014-TCU/SECEX-PB, de 14/2/2014 (Peça 12)	AR devolvido, sob o motivo “endereço insuficiente” (Peça 15)
	Edital 0020/2014-TCU/SECEX-PB, de 5/6/2014 (Peça 28), publicado no DOU de 12/6/2014 (Peça 30)	
Fabiano Ribeiro dos Santos	Ofício 0330/2014-TCU/SECEX-PB, de 14/2/2014 (Peça 11)	AR comprovando o recebimento em 25/2/2014 (Peça 14)
Robério Saraiva Grangeiro	Ofício 0326/2014-TCU/SECEX-PB, de 14/2/2014 (Peça 7)	AR comprovando o recebimento em 26/2/2014 (Peça 16)

4. Todos os responsáveis deixaram transcorrer os prazos das citações, *in albis*. Destaca-se que antes das citações por edital às empresas Prestacon - Prestação de Serviços e Construções Ltda e DJ Construções Ltda e ao Sr. Djanilton Alves de Oliveira, foram adotadas providências que esgotaram as tentativas de localização dos responsáveis, mediante consulta aos sistemas informatizados acessíveis a este Tribunal (Peças 24, 25 e 26).

EXAME TÉCNICO

I – Revelia dos responsáveis

5. Regularmente citados, os responsáveis não compareceram aos autos. Operam-se, portanto, os efeitos da revelia, dando-se prosseguimento ao processo, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443, de 16/7/1992.

6. O efeito da revelia não se restringe ao prosseguimento dos atos processuais, como erroneamente se pode inferir do teor do mencionado dispositivo legal, vez que esse prosseguimento constitui decorrência lógica na estipulação legal dos prazos para que as partes produzam os atos de seu interesse. O próprio dispositivo legal citado vai mais além ao dizer que o prosseguimento dos atos, uma vez configurada a revelia, se dará para todos os efeitos, inclusive para o julgamento pela irregularidade das contas, como se pode facilmente deduzir.

7. Nos processos do TCU, a revelia não leva à presunção de que seriam verdadeiras todas as imputações levantadas contra os responsáveis, diferentemente do que ocorre no processo civil, em que a revelia do réu opera a presunção da verdade dos fatos narrados pelo autor.

8. Assim, independente da revelia, a avaliação da responsabilidade do agente nos processos desta Corte não prescinde dos elementos existentes nos autos ou para ele carreados, uma vez que são regidos pelo Princípio da Verdade Material (Acórdãos 1.128/2011-TCU-Plenário, 1.737/2011-TCU-Plenário, 341/2010-TCU-2ª Câmara, 1.732/2009-TCU-2ª Câmara, 1.308/2008-TCU-2ª Câmara e 2.117/2008-TCU-1ª Câmara).

9. Ao não apresentarem suas defesas, os responsáveis deixaram de produzir prova da regular aplicação dos recursos sob suas responsabilidades, em afronta às normas que impõem aos gestores



públicos a obrigação legal de, sempre que demandados pelos órgãos de controle, apresentarem os documentos que demonstrem a correta utilização das verbas públicas, a exemplo do contido no art. 93 do Decreto-Lei 200, de 25/2/1967: “Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes.”

10. Configurada sua revelia frente à citação deste Tribunal e inexistindo elemento nos autos que comprovem a boa e regular aplicação dos recursos transferidos, não resta alternativa senão dar prosseguimento ao processo, proferindo julgamento sobre os elementos aqui presentes.

II – Informações sobre a gestão municipal

11. Exerceu o cargo de Prefeito Municipal de Fagundes-PB, o Sr. Gilberto Muniz Dantas, CPF 203.798.974-15, no período de 2005 a 2008 e 2009 a 2012 (reeleição), A partir de 2013, assumiu a administração municipal o Sr. José Pedro da Silva, CPF 690.918.204-97, que a exerce até os dias atuais.

III – Informações sobre o Convênio-Funasa 1367/2005 (Siafi 556606)

12. Os recursos federais foram integralmente liberados por meio das Ordens Bancárias 2006OB904875, de 19/5/2006, no valor de R\$ 20.000,00; 2006OB911821, de 10/11/2006, no valor de R\$ 20.000,00; e 2008OB900184, de 11/1/2008, no valor de R\$ 10.000,00 (Peça 32).

13. A vigência do convênio estendeu-se de 19/12/2005 a 10/1/2009, com prazo para prestação de contas até 11/3/2009 (Peça 32),

14. As obras foram licitadas por intermédio do Convite 24/2006, sagrando-se vencedora a empresa Prestacon – Prestadora de Serviços e Construções Ltda, CNPJ 04.904.242/0001-60, com a qual foi firmado, em 2/6/2006, o Contrato 29/2006, no valor de R\$ 50.555,50, com vigência de 120 dias (Peça 2, p. 5), cujo contrato foi integralmente pago à contratada (Peça 2, p. 11).

15. A prestação de contas final do convênio foi apresentada em 28/3/2011 (Peça 34, p. 64-66, do TC 032.388/2010-1).

16. No Siafi, o convênio apresenta, atualmente, a situação “inadimplência suspensa”, motivada por determinação judicial, implicando que as contas não foram aprovadas pelo concedente, resultando no registro da inadimplência do Município, e que outro administrador, que não o faltoso, adotou medidas judiciais, com vistas à suspensão da inadimplência e liberação do Município para recebimento de recursos federais (Peça 32).

IV – Informações sobre o Convênio- MIN 269/2005 (Siafi 553635)

17. Os recursos federais foram integralmente liberados por meio das Ordens Bancárias 2006OB901037, de 20/6/2006, no valor de R\$ 80.000,00, e 2006OB902679, de 21/12/2006, no valor de R\$ 70.000,00 (Peça 2, p. 6).

18. A vigência do convênio estendeu-se de 5/1/2006 a 19/4/2007, tendo o prazo para prestação de contas expirado em 18/6/2007 (Peça 2, p. 6).

19. As obras foram licitadas por intermédio da Tomada de Preços 3/2006, sagrando-se vencedora a empresa DJ Construções Ltda, CNPJ 03.592.746/0001-20, com a qual foi firmado, em 5/10/2006, o Contrato 30/2006, no valor de R\$ 153.077,64, com vigência de 180 dias. O valor final da obra importou em R\$ 173.026,32, pago à contratada, composto de R\$ 150.000,00 provenientes do convenente, R\$ 20.000,00 da contrapartida e R\$ 3.026,32 de rendimentos de aplicações financeiras (Peça 2, p. 6-7).

20. No Siafi, o convênio apresenta, atualmente, a situação “concluído”, implicando que a prestação de contas foi apresentada e aprovada pelo concedente (Peça 2, p. 6).



21. De fato, a prestação de contas final obteve aprovação técnica e financeira do concedente (Peça 2, p. 7). Mesmo comunicado a respeito das irregularidades aduzidas no processo de representação que originou a presente TCE, o Ministério da Integração Nacional, manteve a aprovação das contas, sem se pronunciar a respeito dos indícios colacionados (Peça 58 do TC 032.388/2010-1).

V – Quadro societário das empresas contratadas

22. O quadro societário das empresas contratadas para as obras objeto dos convênios que ora se examinam apresentam a seguinte composição, de acordo com consultas ao Sistema CNPJ:

22.1. Prestacon – Prestadora de Serviços e Construções Ltda, CNPJ 04.904.242/0001-60: Jacson de Andrade Fablicio, CPF 038.624.694-76, sócio-administrador, e João Freitas de Souza, CPF 376.955.174-53 (Peça 4);

22.2. DJ Construções Ltda, CNPJ 03.592.746/0001 20: João Freitas de Souza, CPF 376.955.174-53, Djanilton Alves de Oliveira, CPF 261.547.158-97, e Fabiano Ribeiro dos Santos, CPF 012.726.174 59, todos sócios-administradores (Peça 5).

23. Ocorre que, nas investigações empreendidas pelo Ministério Público Federal, foi constatado que as citadas empresas são administradas, de fato, pelo Sr. Robério Saraiva Grangeiro, CPF 040.131.404 97, seu verdadeiro dono (item 35 desta instrução).

VI – Recebimento dos recursos pelas empresas contratadas

24. Os seguintes documentos comprovam que os recursos oriundos dos convênios foram pagos às empresas contratadas e por elas recebidos:

<u>Convênio-Funasa 1367/2005 (Siafi 556606) – Recurso federal: R\$ 50.000,00</u> <u>Empresa contratada:</u> Prestacon – Prestadora de Serviços e Construções Ltda, CNPJ 04.904.242/0001-60 <u>Nota Fiscal:</u> 423, de 14/6/2006, no valor de R\$ 50.555,50, discriminando os serviços de construção dos 25 módulos sanitários (Peça 35, p. 94, do TC 032.388/2010-1)		
Cheque nominal emitido pela Prefeitura, em favor da Prestacon - Prestadora de Serviços e Construções Ltda	Recibo correspondente emitido pela empresa	Valor – R\$
Cheque 850001, datado de 14/6/2006 (Peça 35, p. 93, do TC 032.388/2010-1), descontado na conta vinculada em 14/6/2006 (peça 35, p. 7, do TC 032.388/2010-1)	-	12.000,00
Cheque 850002, datado de 17/7/2006 (Peça 35, p. 100, do TC 032.388/2010-1) descontado na conta vinculada em 17/7/2006 (Peça 35, p. 8, do TC 032.388/2010-1)	Recibo emitido em 17/7/2006 (Peça 35, p. 101, do TC 032.388/2010-1)	8.144,62
Cheque 850003, datado de 16/11/2006 (Peça 35, p. 104, do TC 032.388/2010-1) descontado na conta vinculada em 16/11/2006 (Peça 35, p. 12, do TC 032.388/2010-1)	Recibo emitido em 16/11/2006 (Peça 35, p. 105, do TC 032.388/2010-1)	10.000,00
Cheque 850004, datado de 12/12/2006 (Peça 35, p. 96, do TC 032.388/2010-1), descontado na conta vinculada em 12/12/2006 (Peça 35, p. 13, do TC 032.388/2010-1)	Recibo emitido em 12/12/2006 (Peça 35, p. 97, do TC 032.388/2010-1)	10.000,00
Cheque 850005, descontado na conta vinculada em 16/1/2008 (Peça 35, p. 26, do TC 032.388/2010-1)	-	10.410,88
	Total	50.555,50



Convênio-MIN 269/2005 (Siafi 553635) – Recurso federal: 150.000,00			
Empresa contratada: DJ Construções Ltda, CNPJ 03.592.746/0001-20			
Nota Fiscal	Cheque nominal emitido pela Prefeitura, em favor da DJ Construções Ltda	Recibo correspondente emitido pela empresa	Valor – R\$
Nota Fiscal 607, datada de 24/10/2006 (Peça 48, p. 38, do TC 032.388/2010-1)	Cheque 850001, datado de 24/10/2006 (Peça 48, p. 36, do TC 032.388/2010-1), descontado na conta vinculada em 24/10/2006 (Peça 55, p. 27, do TC 032.388/2010-1)	Recibo emitido em 24/10/2006 (Peça 48, p. 37, do TC 032.388/2010-1)	29.858,00
Nota Fiscal 609, datada de 16/11/2006, no valor de R\$ 51.000,00 (Peça 48, p. 34, do TC 032.388/2010-1)	Cheque 850004, datado de 16/11/2006 (Peça 48, p. 40, do TC 032.388/2010-1), descontado na conta vinculada em 16/11/2006 (Peça 55, p. 28, do TC 032.388/2010-1)	Recibo emitido em 16/11/2006 (Peça 48, p. 40, do TC 032.388/2010-1)	3.000,00
	Cheque 850005, datado de 16/11/2006 (Peça 48, p. 33, do TC 032.388/2010-1), descontado na conta vinculada em 16/11/2006 (Peça 55, p. 28, do TC 032.388/2010-1)	Recibo emitido em 16/11/2006 (Peça 48, p. 33, do TC 032.388/2010-1)	48.000,00
Nota Fiscal 619, datada de 27/12/2006 no valor de R\$ 72.168,32 (Peça 48, p. 43, do TC 032.388/2010-1)	Cheque 850007, datado de 27/12/2006 (Peça 48, p. 42, do TC 032.388/2010-1), descontado na conta vinculada em 27/12/2006 (Peça 55, p. 29, do TC 032.388/2010-1)	Recibo emitido em 27/12/2006 (Peça 48, p. 42, do TC 032.388/2010-1)	40.000,00
	Cheque 850009, datado de 27/12/2006 (Peça 48, p. 44, do TC 032.388/2010-1), descontado na conta vinculada em 27/12/2006 (Peça 55, p. 29, do TC 032.388/2010-1)	Recibo emitido em 27/12/2006 (peça 48, p. 44, do TC 032.388/2010-1)	32.168,32
Nota Fiscal 620, datada de 28/12/2006, no valor de R\$ 21.124,85 (Peça 48, p. 48, do TC 032.388/2010-1)	Cheque 850882, datado de 28/12/2006, emitido em outra conta-corrente [Conta 600.100-9] (Peça 48, p. 47, do TC 032.388/2010-1).	Recibo emitido em 28/12/2006 (Peça 48, p. 46, do TC 032.388/2010-1)	20.000,00
		Total	173.026,32

VII - Inexecução das obras pelas empresas contratadas

25. No âmbito do TC 032.388/2010-1, a Prefeitura Municipal, as empresas contratadas e os respectivos sócios, de fato e de direito, foram, sem êxito, diligenciados, no intuito de que fornecessem documentos que comprovassem a execução das obras [CEI, ART, folhas de pessoal, GFIP e GRPS] (Peça 2, p. 3 e 12).

26. Nenhuma das duas obras foi cadastrada no INSS, pois, nos períodos de execução dos convênios, nem a Prestacon – Prestadora de Serviços e Construções Ltda (de 2005 a 2009) nem a DJ

Construções Ltda (de 2005 a 2008) apresentam CEIs cadastrados, conforme consultas ao Sistema RAIS (Peça 2, p. 13).

27. Ainda consoante o Sistema RAIS, a Prestacon – Prestadora de Serviços e Construções Ltda manteve somente um empregado, durante os exercícios de 2005 a 2006, o engenheiro civil Manoel Vital de Oliveira [PIS 130.36662.19.6]; não há informação quanto aos exercícios de 2007 a 2009, sugerindo que ela não realizou obras nesse período (Peça 2, p. 13).

28. O Sr. Manoel Vital de Oliveira foi também contratado como engenheiro eletrônico de manutenção da DJ Construções Ltda, durante os mesmos exercícios em que esteve contratado pela Prestacon – Prestadora de Serviços e Construções Ltda (2005 e 2006). Além do citado profissional, a DJ Construções Ltda manteve, nos exercícios de 2005 e 2006, os seguintes empregados: um gerente de almoxarifado (de 2005 a 2006), um carpinteiro (de janeiro a abril de 2005) e um eletricitista (de julho a setembro de 2006); em 2007, não manteve nenhum empregado; em 2008, contratou apenas um auxiliar de escritório, que trabalhou durante dez meses do referido exercício (Peça 2, p. 13).

29. Em resumo, as empresas em destaque mantiveram os seguintes quantitativos de pessoal nos exercícios examinados (Peça 2, p. 13):

Empresa	Exercício	Qtde. de empregados	Profissionais
Prestacon	2005	1	1 Engenheiro (*)
	2006	1	1 Engenheiro (*)
	2007	0	
	2008	0	
	2009	0	
DJ	2005	3	1 Engenheiro (*) 1 gerente de almoxarifado 1 carpinteiro (durante 4 meses)
	2006	3	1 Engenheiro (*) 1 gerente de almoxarifado 1 eletricitista (durante 3 meses)
	2007	0	
	2008	1	1 auxiliar de escritório (durante 10 meses)

(*) Sr. Manoel Vital de Oliveira

30. A despeito do ínfimo quadro de pessoal, as empresas mantiveram, durante os aludidos exercícios, contratos com os seguintes quantitativos de municípios do Estado da Paraíba, conforme dados obtidos do Sistema Sagres do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (Peça 2, p.13-14):

Empresa	Exercício	Qtde. de empregados	Qtde. de municípios contratantes
Prestacon	2005	1	28
	2006	1	22
	2007	0	19
	2008	0	18
	2009	0	8
DJ	2005	3	26
	2006	3	23
	2007	0	17
	2008	1	13

31. Ainda que se considere que cada município contratou apenas uma obra, em cada exercício, com cada empresa, não há como vislumbrar a possibilidade de execução, por exemplo, pela Prestacon, de 19 obras por ano, em média $[(28+22+19+18+8):5]$, nos exercícios enfocados, com apenas 1 engenheiro (também engenheiro da DJ), de 2005 a 2006, e nenhum empregado de 2007 a 2009. Ou que a DJ tenha realizado 19 obras, por ano, em média $[(26+23+17+13):4]$, com 1 engenheiro (em comum com a Prestacon) e 1 gerente de almoxarifado, de 2005 a 2006, e 1 carpinteiro, durante 4 meses em 2005, e 1 eletricitista, durante 3 meses em 2006, nenhum empregado em 2007 e 1 eletricitista, durante 3 meses de 2007, e apenas 1 auxiliar de escritório, durante 10 meses de 2008.

32. Sequer há como acatar a execução de uma única obra por cada empresa, com os quadros de pessoal mantidos, ainda mais que o único técnico contratado durante os exercícios examinados foi o engenheiro comum às duas, e somente durante os dois primeiros exercícios, à exceção do carpinteiro, que, durante 4 meses de 2005, e do eletricitista que, durante 3 meses de 2006, prestaram serviço à DJ Construções Ltda. Seria impossível, sem pessoal técnico de execução, as referidas empresas executarem quaisquer obras, quicá os 25 módulos sanitários domiciliares, objeto do Convênio 1367/2005 (Siafi 556606), ou o açude comunitário, objeto do Convênio 269/2005 (Siafi 553635).

33. Inexistindo mão de obra suficiente nas empresas contratadas, conclui-se, por óbvio, que as obras ora em debate foram executadas por outrem. Portanto, infere-se, facilmente, que os recursos recebidos pelas duas empresas foram desviados, configurando, dessa maneira, o dano ao erário federal.

VIII – Constatações de auditoria realizada pela Secex-PB, investigações do Ministério Público e sentença judicial

34. Foi realizada auditoria por equipe desta Secretaria, no período de 17/5/2011 a 26/7/2011, objetivando verificar a regularidade da aplicação dos recursos federais transferidos voluntariamente à Prefeitura Municipal de Fagundes-PB, em razão de indícios de direcionamento de licitações e contratação de empresas de fachada pelo Município, fundamentados no grande volume de contratações de empresas específicas (TC 013.265/2011-3).

35. A despeito de os trabalhos terem-se concentrado nas licitações promovidas a partir de 2007, importa transcrever, a seguir, trechos do relatório, nos quais foram detalhados os esquemas de fraude praticados pelas mesmas empresas contratadas pelo Município para consecução dos convênios ora abordados, Prestacon – Prestadora de Serviços e Construções Ltda, CNPJ 04.904.242/0001-60, e DJ Construções Ltda, CNPJ 03.592.746/0001-20 (Peça 15, p. 28, 29, 31 e 32, do TC 013.265/2011-3):

2.2 - Contratação de empresas de fachada

2.2.1 - Situação encontrada:

...

PRESTACON PRESTADORA DE SERVIÇOS E CONSTRUÇÕES LTDA. (CNPJ 04.904.242/0001-60) e DJ CONSTRUÇÕES LTDA. (CNPJ 03.592.746/0001-20)

...

As duas empresas têm o seguinte quadro societário:

Prestacon - Sócios: João Freitas de Souza e Jacson de Andrade Fablício

DJ Construtora - Sócios: João Freitas de Souza e Fabiano Ribeiro dos Santos.

Observa-se que o sócio da empresa DJ, Sr. Fabiano Ribeiro dos Santos, também aparece como sócio da Construtora Daobra Ltda. Já o sócio da Construtora Prestacon, Sr. Jacson de Andrade Fablício, conforme abordado no achado anterior, relativamente aos indícios de direcionamento da licitação a esta Construtora, é também funcionário da Prefeitura Municipal de Fagundes.

Conforme mencionado anteriormente, essas duas empresas foram alvo de investigação realizada pelo Ministério Público Federal, sendo comprovadamente empresas de fachada, conforme consta

da sentença proferida pela 4ª Vara Federal de Campina Grande, nos autos do Processo 0002225-71.2008.4.05.8201, que tramita na 4ª Vara Federal de Campina Grande-PB, cujo trecho julgamos oportuno transcrever novamente:

I- as empresas PRESTACON – Prestadora de Serviços e Construções Ltda. e DJ Construções Ltda. pertenciam e eram administradas, de fato, pelo Acusado ROBÉRIO SARAIVA GRANJEIRO, 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 Estado da Paraíba.

Em pesquisa realizada em Sistema Público disponibilizado ao TCU, foi verificado que não consta o registro de qualquer vínculo de emprego em nome das duas empresas tanto em 2007 quanto em 2008.

Em relação à empresa DJ Construções, que também tem endereço na cidade de Lagoa Seca, foi possível identificar que o endereço onde deveria funcionar a empresa (Rua Otaviano Pequeno, nº 06, Centro), existe uma casa paupérrima, que se encontra fechada, conforme relatório fotográfico.

Para que não restasse dúvida acerca dos indícios de que essas duas empresas são mesmo de fachada, a equipe solicitou também à Prefeitura Municipal de Fagundes que apresentasse a relação do pessoal constante da folha de pagamento das obras e as guias de recolhimento do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço e Informações à Previdência Social - GFIPs das empresas contratadas. No entanto, mais uma vez, a documentação, embora solicitada pela Prefeitura às empresas, não foi apresentada, pois sequer as empresas foram localizadas em seus endereços, conforme ofício da Prefeitura. Ressalte-se que a obra objeto do Convênio EP 0717/07-FUNASA, objeto do Contrato 00033/2008-CPL, celebrado com a empresa Prestacon, ainda se encontra vigente, conforme informação da Funasa, e a empresa sequer foi localizada em seu endereço, o que demonstra claramente tratar-se de empresa de fachada, constituída com o único propósito de fraudar licitações e desviar recursos públicos.

...

2.2.6 - Conclusão da equipe:

Da análise realizada, bem como das diligências *in loco* efetuadas, restou demonstrado que as empresas Construtora Daobra Ltda, Prestacon Prestadora de Serviços e Construções Ltda, DJ Construtora Ltda e JW Construções Ltda, embora tenham existência documental que as habilitem a participar de licitações, tratam-se, na verdade, de empresas de fachada, que não dispõem de empregados, máquinas ou equipamentos compatíveis com as obras contratadas pelo município de Fagundes, constituídas com o único propósito de fraudar licitações públicas e desviar recursos públicos, cabendo propor a audiência dos responsáveis para que se manifestem acerca das irregularidades apontadas. Após as audiências realizadas, subsistindo as irregularidades, haverá a quantificação do débito, identificação dos responsáveis, inclusive, com a possibilidade de desconsideração de pessoas jurídicas, a conversão dos autos em tomada de contas especial e citação dos responsáveis.

...

2.2.7 - Responsáveis:

Nome: Gilberto Muniz Dantas - CPF: 203.798.974-15 - Cargo: Prefeito Municipal (de 5/10/2006 até 16/3/2011).

...

2.2.8 - Proposta de encaminhamento:



Audiência do responsável, com fundamento no art. 43, inciso II, da Lei 8.443/92, c/c o art. 250, inciso IV, do Regimento Interno/TCU, para que apresente razões de justificativa acerca da seguinte irregularidade:

Contratação de empresas de fachada: Prestacon Prestadora de Serviços e Construções Ltda, DJ Construções Ltda, JW Construções Ltda e Construtora Daobra Ltda, e execução das obras por terceiros, com possível desvio dos recursos, consubstanciada nos seguintes fatos:

- a) Não localização das empresas nos seus endereços constantes dos respectivos contratos sociais e do cadastro dos Fiscos Federal e Estadual;
- b) Não apresentação da relação de empregados das obras e das Guias de Recolhimento do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço e Informações à Previdência Social-GFIPs, que comprove documentalmente a existência de pessoal das contratadas executando as obras;
- c) Inexistência de empregados com vínculos de emprego registrado em nome das empresas em Sistemas públicos no período contratado;
- d) Em visita às obras executadas pela Construtora Daobra Ltda, não foram identificados trabalhadores com vínculo de emprego com a contratada, através de carteira de trabalho assinada.

36. Tendo a proposta da equipe de auditoria recebido a anuência do supervisor da auditoria e dos titulares desta Secex (peças 16 e 17 do TC 013.265/2011-3), o Exmo. Ministro-Relator Valmir Campelo determinou a audiência dos responsáveis, Sr. Gilberto Muniz Dantas, ex-Prefeito Municipal, e do Presidente e dos Membros da Comissão Permanente de Licitação, bem como a oitiva das empresas envolvidas (Peça 18 do TC 013.265/2011-3).

37. Até o momento da presente instrução, ainda não haviam sido apreciados por este Tribunal, no âmbito do TC 013.265/2011-3, as razões de justificativas e os pronunciamentos apresentados, tendo o auditor instrutor promovido as análises e formulado as propostas a seguir destacadas, no que diz respeito aos fatos aqui abordados (Peça 176 do TC 013.265/2011-3).

38. Conforme demonstrado pelo auditor instrutor, restou comprovado que o Sr. Jackson de Andrade Fablício, funcionário da Prefeitura Municipal de Fagundes-PB, era sócio da empresa Prestacon – Prestadora de Serviços e Construções Ltda, até 15/5/2008 (Peça 176, p. 3, do TC 013.265/2011-3).

39. Outrossim, o Sr. Gilberto Muniz Dantas, embora tenha atendido à audiência, pronunciando-se a respeito de outras irregularidades, não apresentou justificativas quanto às contratações das empresas de fachada, dentre as quais se inseriram a Prestacon Prestadora de Serviços e Construções Ltda e a DJ Construções Ltda, e execução das obras por terceiros, com possível desvio dos recursos (peça 176, p. 7, do TC 013.265/2011-3).

40. Em consequência das citadas irregularidades e de outras que não guardam relação com o presente processo, foi proposta a conversão daqueles autos em tomada de contas especial e a citação dos responsáveis, merecendo relevo os seguintes atos impugnados:

a) Responsáveis solidários: Gilberto Muniz Dantas, Robério Saraiva Grangeiro e Prestacon Prestadora de Serviços e Construções Ltda e outros:

a.1) Atos impugnados (Peça 176, p. 36-38 e 40, do TC 013.265/2011-3):

a.1.1) em relação aos agentes públicos, seleção e contratação da empresa de fachada Prestacon – Prestadora de Serviços e Construção Ltda, por meio de procedimentos licitatórios fraudulentos e realização dos pagamentos, configurando ausência de nexo causal entre as obras que teriam sido executadas, principalmente, em razão da falta de elementos de comprovação de que existiam empregados vinculados à contratada que trabalharam nas obras, e os recursos federais repassados pelo Ministério das Cidades, por intermédio do Contrato de Repasse 0198298-53 (Siafi 567221), pelo Ministério da Saúde,

por intermédio do Convênio 3705/2007 (Siafi 616690) e pela Fundação Nacional de Saúde, por intermédio do Convênio EP 0717/07 (Siafi 619426);

a.1.2) em relação à contratada e respectivo sócio, recebimento dos pagamentos realizados com recursos federais transferidos sem ter executado as obras, por se tratar de empresa de fachada, contratada por processos licitatórios fraudulentos, segundo veementes indícios apurados na fiscalização, configurando ausência denexo causal entre os recursos repassados pela União e a execução das obras, principalmente, em razão da falta de elementos de comprovação de que existiam empregados vinculados à contratada que trabalharam nas obras.

IX – Investigações da Polícia Federal

41. Várias operações da Polícia Federal foram realizadas neste Estado nos últimos anos, como as operações Carta Marcada (objeto da Ação Civil Pública 1.24.000.000.316/2007-99-MPF) I-Licitação (Processo 2004.82.01.002068-0), Garparzinho e Ciranda, nas quais a investigação colheu evidências de que grupos de empresários estariam utilizando empresas de fachada, registradas em nome de "laranjas", para fraudar licitações, sonegar impostos e ocultar bens obtidos com o lucro dos crimes cometidos.

42. Conforme apurado nessas operações, o *modus operandi* do esquema é o seguinte: o prefeito corrupto compra 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, realiza as obras por administração direta (recursos humanos e materiais da prefeitura) e/ou contrata, informalmente, por preço bem inferior, terceiros (geralmente, pessoas físicas ou pequenas empresas); ao final, pratica o alcance dos recursos públicos não utilizados.

X - Responsabilização

43. Exerceu o cargo de Prefeito Municipal de Fagundes-PB, o Sr. Gilberto Muniz Dantas, CPF 203.798.974-15, no período de 2005 a 2012 (item 11 precedente), ou seja, durante toda a vigência dos convênios em exame, estendendo-se até os prazos finais de prestações de contas, visto que o Convênio-Funasa 1367/2005 (Siafi 556606) vigeu de 19/12/2005 a 10/1/2009, com prazo para prestação de contas até 11/3/2009, tendo as contas sido apresentadas em 28/3/2011, e o Convênio-MIN 269/2005 (Siafi 553635) vigeu de 5/1/2006 a 19/4/2007, com prazo para prestação de contas até 18/6/2007 (itens 13, 15 e 18 precedentes).

44. As empresas contratadas, Prestacon – Prestadora de Serviços e Construções Ltda, CNPJ 04.904.242/0001-60, e DJ Construções Ltda, CNPJ 03.592.746/0001-20, são, comprovadamente, empresas de fachada, constituídas em nome de laranjas, com o propósito de desviar recursos públicos, conforme constatado em auditoria realizada por esta Secretaria, em investigações do Ministério Público Federal e da Polícia Federal e em sentença judicial proferida (itens 34 a 42 precedentes).

45. Os sócios de fato e de direito das mencionadas empresas, Srs. João Freitas de Souza, CPF 376.955.174-53, Jacson de Andrade Fablicio, CPF 038.624.694-76, Djanilton Alves de Oliveira, CPF 261.547.158-97, Fabiano Ribeiro dos Santos, CPF 012.726.174 59, e Robério Saraiva Grangeiro, CPF 040.131.404 97, utilizaram-se da personificação societária para praticar o desvio dos recursos, devendo também responder pelos danos causados, conforme Acórdão 6258/2013-TCU-1ª Câmara.

46. Por conseguinte, encontra-se configurada a responsabilidade pelas irregularidades aqui descritas do gestor municipal, solidariamente com as empresas contratadas e seus sócios, de fato e direito, todos identificados nos itens precedentes.

XI - Nexo causal

47. Segundo a regra dos arts. 70, § único, da Constituição Federal de 1988 e do art. 93 do Decreto-Lei 200, de 25/2/1967, o gestor deve prestar contas e demonstrar o bom e regular emprego dos recursos por ele administrados.

48. Nesse diapasão, o Tribunal, ao longo das várias manifestações sobre o tema, consagrou o inteligente entendimento segundo o qual, além do dever legal e constitucional de prestar contas do bom e regular emprego dos recursos públicos recebidos, devem os gestores fazê-lo por meio de documentação que possibilite constatar que eles foram efetivamente utilizados no objeto pactuado, de acordo com os normativos legais e regulamentares vigentes (v. g. Decisão 225/2000 – 2ª Câmara e Acórdãos 3.968/2010 – 1ª Câmara, 1.445/2007 – 2ª Câmara e 1.031/2011 – Plenário).

49. Assim, de acordo com a mencionada jurisprudência, a existência física do objeto pactuado, por si só, não constitui elemento apto a comprovar a regular aplicação dos recursos federais repassados por meio de convênio ou congênere, devendo provar o administrador que os recursos recebidos foram utilizados para custear aquele objeto.

50. Para que não restem dúvidas quanto a esse entendimento, releva reproduzir trecho do Relatório que fundamentou o Acórdão 4539/2010 – 1ª Câmara:

No que concerne à primeira questão, nos termos da jurisprudência assente nesta Corte, faz-se necessário demonstrar, de forma efetiva, o nexos de causalidade entre as despesas realizadas e os recursos federais recebidos, de acordo com as normas legais e regulamentares vigentes, haja vista que a existência física do objeto pactuado, por si só, não constitui elemento apto a comprovar a regular aplicação dos recursos federais repassados por meio de convênio ou congênere (v.g., Decisão 225/2000 e Acórdão 701/2008, ambos da 2ª Câmara, e Acórdão 1.385/2008 - Plenário).

A respeito, cabe trasladar a sempre preciosa lição do nobre Ministro Adylson Motta, esposada no voto condutor da Decisão 225/2000 - 2ª Câmara:

“A não comprovação da lisura no trato de recursos públicos recebidos autoriza, a meu ver, a presunção de irregularidade na sua aplicação. Ressalto que o ônus da prova da idoneidade no emprego dos recursos, no âmbito administrativo, recai sobre o gestor, obrigando-se este a comprovar que os mesmos foram regularmente aplicados quando da realização do interesse público. Aliás, a jurisprudência deste Tribunal consolidou tal entendimento no Enunciado de Decisão 176, *verbis*: ‘Compete ao gestor comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos, cabendo-lhe o ônus da prova’.

Há que se destacar, ainda, que, além do dever legal e constitucional de prestar contas do bom e regular emprego dos recursos públicos recebidos, devem os gestores fazê-lo demonstrando o estabelecimento do nexos entre o desembolso dos referidos recursos e os comprovantes de despesas realizadas com vistas à consecução do objeto acordado. Assim, é imperioso que, com os documentos apresentados com vistas a comprovar o bom emprego dos valores públicos, seja possível constatar que eles foram efetivamente utilizados no objeto pactuado, de acordo com os normativos legais e regulamentares vigentes.”

51. Merece destaque, ainda, a ementa do Acórdão 1019/2009-TCU-Primeira Câmara:

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. APROVAÇÃO PARCIAL DA PRESTAÇÃO DE CONTAS. CITAÇÃO. NÃO COMPROVAÇÃO DO NEXO CAUSAL ENTRE OS SAQUES DE RECURSOS E A EXECUÇÃO DO CONVÊNIO. IRREGULARIDADE. DÉBITO. MULTA.

- É essencial para a regularidade das contas e elisão do débito a comprovação do nexos de causalidade entre a movimentação dos recursos públicos federais, depositados em conta específica, e o pagamento das despesas derivadas do convênio.

- A mera execução do objeto do convênio não implica o julgamento pela regularidade das contas, pois os recursos utilizados na sua execução podem provir de fontes municipais, tendo sido integralmente desviados os recursos federais. (Grifamos)

52. Portanto, no caso em tela, o simples fato de as obras terem sido executadas não implica, automaticamente, em que elas foram custeadas com os recursos dos convênios. É necessário, sobretudo perante os indícios apontados nos autos, demonstrar o devidonexo de causalidade entre os mencionados recursos e as referidas despesas, sob pena de, na forma da legislação e jurisprudência citadas, presumir-se que houve irregularidade na sua aplicação.

53. No caso que ora se examina, restou demonstrada a impossibilidade de execução das obras pelas empresas contratadas, seja por ausência de registro obrigatório das obras nos órgãos devidos, seja pela inexistência de pessoal suficiente, seja por se tratarem de empresas de fachada, constituídas com o único fim de desviar os recursos (itens 25 a 42 precedentes), evidenciando a inexistência de nexocausal entre os recursos liberados e as obras executadas.

XII - Configuração do débito

54. As provas coletadas nos presentes autos (itens 25 a 33 precedentes), na auditoria realizada por esta Secretaria, nas investigações do Ministério Público Federal (itens 34 a 40 precedentes), nas investigações da Polícia Federal (itens 41 e 42 precedentes) e na Ação Penal 0002225-71.2008.4.05.8201 (item 35 precedente), evidenciam que as empresas Prestacon – Prestadora de Serviços e Construções Ltda e DJ Construções Ltda são pessoas jurídicas de fachada, sem estrutura física, patrimonial e de pessoal para o exercício das atividades indicadas em seu objeto social e são administradas, de fato, pelo Sr. Robério Saraiva Grangeiro.

55. Além dessas, o Sr. Robério Saraiva Grangeiro também é proprietário, de fato, da Construtora Daobra Ltda, CNPJ 10.482.566/0001-50 (v. g. TC 021.167/2011-7), também de fachada e também constituída em nome de laranjas, com propósito de praticar alcance de recursos públicos, notadamente de verbas federais, transferidas a municípios paraibanos mediante convênios e contratados de repasse.

56. A empresa Construtora Daobra Ltda foi constituída em 13/11/2008, logo após a autuação, em 21/10/2008, da Ação Penal 0002225-71.2008.4.05.8201, indicando que, tão logo os órgãos de fiscalização comprovem a existência de uma empresa fantasma de propriedade do Sr. Robério Saraiva Grangeiro (Ações Cíveis Públicas de Improbidade Administrativa 0004171-44.2009.4.05.8201 e 0009373-44.2005.4.05.8200), ele, imediatamente, constitui outra empresa de fachada para assumir as funções daquela e, com isso, continua violando a lei (art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal) e desviando recursos públicos.

57. Nas diligências *in loco* promovidas durante a auditoria realizada por equipe desta Secretaria, foi constatado que as referidas empresas, embora tenham existência documental que as habilitam a participar de licitações, celebrar contratos, emitir notas fiscais e recibos, tratam-se, na verdade, de empresas de fachada, que não dispõem de empregados, máquinas ou equipamentos compatíveis com as obras contratadas pelo Município de Fagundes-PB.

58. Naquela auditoria, foi verificado, também, que as duas empresas têm como sócio comum o Sr. João Freitas de Sousa. Além disso, Sr. Jacson de Andrade Fablício, sócio da DJ Construções Ltda, até 15/5/2008, é funcionário da Prefeitura Municipal de Fagundes-PB (item 38 precedente).

59. Por fim, embora haja prova documental de que os recursos foram pagos às empresas contratadas e por elas recebidos (item 24 precedente), há robustos indícios de que as obras não foram por elas executadas (itens 25 a 33 precedentes).

60. O Exmo Ministro Augusto Nardes, no Voto condutor do Acórdão 3946/2012-TCU-2ª Câmara, dispôs, *in verbis*:

23. Ressalto, em linha com o entendimento da unidade técnica, que a prova indiciária é plenamente aceita pela doutrina, pelos tribunais pátrios e tem amplo respaldo na jurisprudência desta Casa, da qual extraio o excerto a seguir, contido no Voto condutor do Acórdão nº 2143/2007-TCU-Plenário, de relatoria do eminente Ministro Aroldo Cedraz:

“(…)

18. Nesse sentido, vale lembrar que o Supremo Tribunal Federal já manifestou, no julgamento do RE 68.006-MG, que 'indícios são provas, se vários, convergentes e concordantes'.

19. A referida jurisprudência já vem sendo utilizada por esta corte de contas há longa data [...].

20. Permito-me transcrever, a respeito, as lúcidas palavras do ministro Ubiratan Aguiar constantes do voto condutor do acórdão 57/2003 - plenário, quando discute a existência de fraudes à licitação e a aplicação das sanções referidas no art. 46 da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992:

'Entendo que prova inequívoca de conluio entre licitantes é algo extremamente difícil de ser obtido, uma vez que, quando `acertos' desse tipo ocorrem, não se faz, por óbvio, qualquer tipo de registro escrito. Uma outra forma de comprovação seria a escuta telefônica, procedimento que não é utilizado nas atividades deste Tribunal. Assim, possivelmente, se o Tribunal só fosse declarar a inidoneidade de empresas a partir de `provas inquestionáveis', como defende o Analista, o art. 46 se tornaria praticamente `letra morta'.

O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE nº 68.006-MG, manifestou o entendimento de que `indícios vários e coincidentes são prova'. Tal entendimento vem sendo utilizado pelo Tribunal em diversas situações, como nos Acórdãos-Plenário nºs 113/95, 220/99 e 331/02. Há que verificar, portanto, no caso concreto, quais são os indícios e se eles são suficientes para constituir prova do que se alega.'

24. Estando, dessa forma, configurado o débito, há que se acolher a proposta da unidade instrutiva no sentido de converter os presentes autos em tomada de contas especial, atuando-se processo específico para a citação dos prefeitos responsáveis pelos pagamentos irregulares, solidariamente com o administrador da empresa Celta.

61. Portanto, adotando as lições prelecionadas no referido *decisum*, os vários indícios coletados nos presentes autos podem ser acatados como prova de que os recursos dos convênios foram desviados, devendo ser integralmente restituídos aos cofres federais.

XIII - Exame da boa-fé dos responsáveis

62. Citados os responsáveis, estes não se manifestaram acerca das irregularidades que lhes foram imputadas, operando-se a revelia e, conseqüentemente, deixando eles de cumprir a obrigação de comprovar o bom e regular emprego dos recursos públicos federais que lhes foram confiados (itens 5 a 10 precedentes).

63. O Plenário desta Casa sedimentou entendimento de que, quando se trata de processos atinentes ao exercício do controle financeiro da Administração Pública, tais como o que ora se examina, a boa-fé não pode ser presumida, devendo ser demonstrada e comprovada a partir dos elementos que integram os autos.

64. Tal interpretação decorre da compreensão de que, relativamente à fiscalização dos gastos públicos, privilegia-se a inversão do ônus da prova, pois cabe ao gestor comprovar a boa aplicação dos dinheiros e valores públicos sob sua responsabilidade.

65. Nesse contexto e, após exame de toda a documentação carreada aos autos, não há como se vislumbrar a boa-fé na conduta dos responsáveis. Com efeito, não alcançaram eles o intento de comprovar a aplicação dos recursos que lhes foram confiados, muito pelo contrário, há fortes indícios de que esses recursos foram desviados.

66. São nesse sentido os Acórdãos 1.921/2011-TCU-2ª Câmara, 203/2010-TCU-Plenário, 276/2010-TCU-Plenário, 621/2010-TCU-Plenário, 3.975/2010-TCU-1ª Câmara, 860/2009-TCU-Plenário, 1.007/2008-TCU-2ª Câmara, 1.157/2008-TCU-Plenário, 1.223/2008-TCU-Plenário, 337/2007-TCU-1ª Câmara, 1.322/2007-TCU-Plenário, 1.495/2007-TCU-1ª Câmara, entre outros.

CONCLUSÕES



67. Considerando que, regularmente citados, os responsáveis, constituídos pelo gestor público municipal, as empresas contratadas e os sócios destas, de fato e de direito (itens 43 a 46), permaneceram-se silentes, operando-se a revelia, com o conseqüente prosseguimento do processo (itens 5 a 10);

70. Considerando que as provas coletadas nos presentes autos, na auditoria realizada por esta Secretaria, nas investigações do Ministério Público Federal e da Polícia Federal e em ação penal evidenciam que as empresas contratadas são pessoas jurídicas de fachada, sem estrutura física, patrimonial e de pessoal para a execução das obras (item 54);

71. Considerando que, a despeito de estar comprovado documentalmente, que as empresas contratadas receberam os recursos dos convênios (item 24), também está comprovado que elas não executaram as obras, revelando ausência denexo causal entre os recursos liberados e as obras executadas (item 53);

72. Considerando que os vários indícios, na forma da jurisprudência desta Corte, podem ser acatados como prova de que os recursos foram desviados (item 61) e que inexistem, nos autos, elementos que demonstrem a boa-fé dos responsáveis ou a ocorrência de outros excludentes de culpabilidade (item 65);

73. Devem as contas das pessoas físicas responsáveis pelo débito consignado nos autos serem julgadas irregulares, procedendo-se às suas condenações em débito, solidariamente com as empresas contratadas que concorreram para o cometimento dos prejuízos, aplicando a todos os envolvidos as multas devidas, na forma do art. 57 da Lei 8.443/1992, e, ainda, ante a gravidade das infrações cometidas, inabilitando as pessoas físicas para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992.

BENEFÍCIOS DAS AÇÕES DE CONTROLE EXTERNO

74. Entre os benefícios do exame desta tomada de contas especial podem-se mencionar os débitos a serem imputados pelo Tribunal e as multas a serem aplicadas nos termos do art. 57 da Lei 8.443/1992.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

75. Ante o exposto, elevam-se os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

a) considerar revéis, para todos os efeitos, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443, de 16/7/1992, as empresas Prestacon - Prestação de Serviços e Construções Ltda, CNPJ 04.904.242/0001-60 e DJ Construções Ltda, CNPJ 03.592.746/0001-20, e os Srs. Gilberto Muniz Dantas, CPF 203.798.974-15, João Freitas de Souza, CPF 376.955.174-53, Jacson de Andrade Fablicio, CPF 038.624.694-76, Djanilton Alves de Oliveira, CPF 261.547.158-97, Fabiano Ribeiro dos Santos, CPF 012.726.174-59, e Robério Saraiva Grangeiro, CPF 040.131.404 97;

b) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “d” e § 2º, 19, *caput*, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, inciso I, 209, incisos II e IV e § 5º, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno do TCU, julgar irregulares as contas das pessoas físicas a seguir identificadas e condená-las, solidariamente com as empresas adiante apontadas, ao pagamento das quantias 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 do TCU), o recolhimento das dívidas aos cofres indicados, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até as datas dos recolhimentos, na forma prevista na legislação em vigor, abatendo-se, nas oportunidades, os valores eventualmente ressarcidos:

b.1) Responsáveis solidários: Sr. Gilberto Muniz Dantas, CPF 203.798.974-15, ex-Prefeito Municipal de Fagundes-PB, Sr. João Freitas de Souza, CPF 376.955.174-53, e Sr. Jacson de Andrade Fablicio, CPF 038.624.694-76, sócios, de direito, da empresa Prestacon - Prestação de Serviços e



Construções Ltda, CNPJ 04.904.242/0001-60, Sr. Robério Saraiva Grangeiro, CPF 040.131.404-97, sócio, de fato, da mesma empresa, e a referida empresa, contratada para execução das obras do Convênio 1367/2005 (Siafi 556606);

Cofre credor: Fundação Nacional de Saúde – Funasa

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
12.000,00	14/6/2006
8.144,62	17/7/2006
10.000,00	16/11/2006
10.000,00	12/12/2006
9.855,38	16/1/2008

Valor atualizado até 20/10/2014: R\$ 124.079,00

b.2) Responsáveis solidários: Sr. Gilberto Muniz Dantas, CPF 203.798.974-15, ex-Prefeito Municipal de Fagundes-PB, Sr. João Freitas de Souza, CPF 376.955.174-53, Sr. Djanilton Alves de Oliveira, CPF 261.547.158-97, e Sr. Fabiano Ribeiro dos Santos, CPF 012.726.174-59, sócios, de direito, da empresa DJ Construções Ltda, CNPJ 03.592.746/0001-20, Sr. Robério Saraiva Grangeiro, CPF 040.131.404-97, sócio, de fato, da mesma empresa, e a referida empresa, contratada para execução das obras do Convênio 269/2005 (Siafi 553635);

Cofre credor: Tesouro Nacional

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
29.858,00	24/10/2006
51.000,00	16/11/2006
69.142,00	27/12/2006

Valor atualizado até 20/10/2014: R\$ 376.533,08

c) aplicar aos Srs. Gilberto Muniz Dantas, João Freitas de Souza, Jacson de Andrade Fablicio, Djanilton Alves de Oliveira, Fabiano Ribeiro dos Santos e Robério Saraiva Grangeiro e às empresas Prestacon - Prestação de Serviços e Construções Ltda e DJ Construções Ltda, individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno do TCU, 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 do TCU), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido até as dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após os vencimentos, na forma da legislação em vigor;

d) autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;

e) autorizar, desde logo, o pagamento das dívidas em até trinta e seis parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 217 do Regimento Interno do TCU, caso solicitado pelos responsáveis, fixando-se os vencimentos das primeiras parcelas em quinze dias, a contar dos recebimentos das notificações, e os das demais a cada trinta dias, devendo incidir sobre cada parcela os encargos legais devidos, na forma prevista na legislação em vigor;

f) alertar os responsáveis de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal;

g) considerar graves as infrações cometidas pelos Srs. Gilberto Muniz Dantas, João Freitas de Souza, Jacson de Andrade Fablicio, Djanilton Alves de Oliveira, Fabiano Ribeiro dos Santos e



Robério Saraiva Grangeiro e inabilitá-los para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, nos termos do art. 60 da Lei 8.443/1992;

h) encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida, bem como do relatório e do voto que a fundamentarem, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado da Paraíba, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas que entender cabíveis.

À consideração superior.

SECEX-PB, 20/10/2014.

(Assinado eletronicamente)
ANA BEATRIZ BARROS OLIVEIRA DE
ALBUQUERQUE
AUFC - Matr. 3561-0