



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
Tribunal Pleno

PROCESSO TC Nº 11718/11

Jurisdicionado: Prefeitura Municipal de Queimadas

Objeto: Processo decorrente de decisões proferidas pela Segunda Câmara deste Tribunal para verificação de inidoneidade de empresas

Responsáveis: Saulo Leal Ernesto de Melo (Ex-prefeito falecido), Sr^a Elinete Ernesto de Melo e Silva (herdeira do *de cuius*), América Construções e Serviços Ltda e seu representante, Sr. Marcos Tadeu Silva, e Construtora Mavil Ltda e seus representantes, Srs. Francisco Almeida da Silva e Edvaldo Alves da Silva

Relator: Conselheiro Substituto Antônio Cláudio Silva Santos

EMENTA: PODER EXECUTIVO MUNICIPAL – PREFEITURA MUNICIPAL DE QUEIMADAS – PROCESSO DECORRENTE DE DECISÕES PROLATADAS PELA SEGUNDA CÂMARA DESTES TRIBUNAL, CONSUBSTANCIADAS NO ACÓRDÃO AC2 TC 1049/2011 (PROCESSO TC 07198/09) E NO ACÓRDÃO AC2 TC 1119/2011 (PROCESSO TC 07191/09), COM VISTAS À EVENTUAL DECLARAÇÃO DE INIDONEIDADE - DECLARAÇÃO DE INIDONEIDADE DE EMPRESA E DE SEUS REPRESENTANTES - RECOMENDAÇÃO.

ACÓRDÃO APL TC 00617/2016

RELATÓRIO

Trata-se de processo decorrente de decisões prolatadas pela Segunda Câmara deste Tribunal, para verificação da inidoneidade de licitantes vencedores de certames realizados pela Prefeitura de Queimadas, para execução de obras públicas entre 2007 e 2008, de responsabilidade do Ex-prefeito Saulo Leal Ernesto de Melo (falecido). As empresas envolvidas são a América Construções e Serviços Ltda e a Construtora Mavil Ltda.

Por meio do Acórdão AC2 TC 1049/2011, emitido nos autos do Processo TC 07198/09, que trata de inspeção especial para avaliar as obras e serviços de engenharia executados em 2007, os Conselheiros da Segunda Câmara decidiram:

- I. Julgar irregulares as despesas referentes aos serviços de recuperação de estradas vicinais e às obras de construção de calçamento e de construção de três salas de aula no prédio da Escola Tertuliano Maciel no Ligeiro;
- II. Imputar débito ao gestor responsável, sr. Saulo Leal Ernesto de Melo, no valor total de R\$ 451.550,25, sendo R\$ 378.730,25 referentes a excesso de custo nos serviços de recuperação de estradas vicinais e R\$ 72.820,00 na obra de construção de três salas de aula no prédio da escola Tertuliano Maciel, no Ligeiro (2007), fixando-se o prazo de sessenta dias para recolhimento aos cofres do Município;
- III. Aplicar multa ao mencionado gestor, no valor de R\$ 2.805,10 (dois mil oitocentos e cinco reais e dez centavos), com base no art. 55 da LCE 18/93, a ser recolhida no prazo de trinta dias ao Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal;
- IV. Formalizar processo específico, para analisar os fatos apontados quanto a fraude a licitações por empresas da área de engenharia, com vistas à eventual declaração de inidoneidade dos envolvidos; e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
Tribunal Pleno

PROCESSO TC Nº 11718/11

- V. Determinar representação de ofício, ao Ministério Público Comum, acerca dos indícios de cometimento de atos de improbidade administrativa.

Através do Acórdão AC2 TC 1119/2011, lançado nos autos do Processo TC 07191/09, referente à inspeção especial para avaliar as obras e serviços de engenharia executados em 2008, a Segunda Câmara decidiu:

- I. Julgar irregulares as despesas referentes aos serviços de recuperação de estradas vicinais, construção de calçamento, construção de uma Unidade Escolar no Lot. Cássio Cunha Lima, construção de 64 módulos sanitários, construção do estádio de futebol, ampliação e reforma do Tertuliano Maciel e construção de posto de saúde;
- II. Imputar débito ao gestor responsável, Sr. Saulo Leal Ernesto de Melo, no valor total de R\$ 612.999,72, sendo R\$ 421.687,67 referentes a excesso de custo nos serviços de recuperação de estradas vicinais, R\$ 26.409,24 na construção de uma Unidade Escolar no Lot. Cássio Cunha Lima; e R\$ 4.500,00 na construção de um Posto de Saúde na av. Odilon Almeida Barreto; R\$ 61.800,86 à antecipação de pagamento da obra de construção de 64 módulos sanitários e R\$ 98.601,95 à falta de apresentação da planilha dos serviços adicionados à obra de construção do estádio de futebol, fixando-se o prazo de sessenta dias para recolhimento aos cofres do Município;
- III. Aplicar multa ao mencionado gestor, no valor de R\$ 2.805,10 (dois mil oitocentos e cinco reais e dez centavos), com base no art. 55 da LCE 18/93, a ser recolhida no prazo de trinta dias ao Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal;
- IV. Formalizar processo específico, para analisar os fatos apontados quanto a fraude a licitações por empresas da área de engenharia, com vistas à eventual declaração de inidoneidade dos envolvidos; e
- V. Determinar representação, de ofício, ao Ministério Público Comum, acerca dos indícios de cometimento de atos de improbidade administrativa.

Cumpra destacar que em ambos os processos, a Divisão de Controle de Obras Públicas – DICOP mencionou em sua análise que as empresas envolvidas foram citadas em inquérito policial como “fantasmas”, conforme ofício expedido pelo Ministério Público Federal. Cabe informar, por outro lado, que a Divisão de Licitações e Contratos – DILIC apontou naqueles autos que tais empresas mantinham registros em pleno vigor junto ao INSS e FGTS, à época da realização das licitações.

Devidamente formalizado, os autos foram submetidos à análise da DIAFI/DILIC, que, por meio do relatório de fls. 260/264, relacionou as licitações, as correspondentes empresas vencedoras, os demais participantes dos certames e as observações apuradas em cada processo, destacando que o conjunto de irregularidades, nos termos e condições em que foram constatadas, em complemento com informações do Ministério Público Federal, apontam para a prática de fraudes nos procedimentos licitatórios, conforme descrito nas tabelas “1”, “2” e “3” seguintes:

Tabela 1

Licitação:	Convite nº 092/2007 (fls. 37/99)
Objeto:	Recuperação de estradas vicinais
Vencedor:	Construtora Mavil Ltda – ME
Valor:	R\$ 147.160,00



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
Tribunal Pleno

PROCESSO TC Nº 11718/11

Demais participantes:	<ul style="list-style-type: none">• RLD Comércio e Construção Civil Ltda; e• Terracota Construções e Incorporações Ltda
Observações:	<ul style="list-style-type: none">a) Os documentos apresentados pelas empresas, com vistas à habilitação, estão regulares, nos termos do edital e da legislação;b) Ausência da comprovação da publicação no órgão oficial de imprensa do termo de homologação;c) Ausência do contrato firmado com a empresa vencedora e da publicação do seu extrato no órgão oficial de imprensa;d) A empresa Construtora Mavil Ltda, vencedora do certame, foi enquadrada na Operação I-Licitação, deflagrada pela Polícia Federal por se tratar, de forma incontestável, de empresa "fantasma" (fl. 259);e) O edital prevê a realização da licitação no mesmo dia da edição do mesmo, 13/06/2007 (fls. 42 e 45); ef) As cartas-convites foram emitidas e distribuídas no mesmo dia da emissão do edital (13/06/2007), inclusive antes do parecer jurídico, emitido no dia 16/06/2007 (fls. 47/50); eg) Na mesma data de 21/06/2007, foram elaboradas a Ata de reunião da CPL, Parecer Jurídico, informações e despachos, termo de homologação e termo de adjudicação (fls. 53/59).

Tabela 2

Licitação:	Convite nº 082/2007 (fls. 100/145)
Objeto:	Serviços de terraplanagem e revestimento primário em estradas vicinais
Vencedor:	América Construções e Serviços Ltda
Valor:	R\$ 145.000,00
Demais participantes:	<ul style="list-style-type: none">• Construtora Mavil Ltda - ME; e• Terracota Construções e Incorporações Ltda
Observações:	<ul style="list-style-type: none">a) Os documentos apresentados pelas empresas, com vistas à habilitação, estão regulares, nos termos do edital e da legislação;b) Ausência da comprovação da publicação no órgão oficial de imprensa do termo de homologação;c) Ausência do contrato firmado com a empresa vencedora e da publicação do seu extrato no órgão oficial de imprensa;d) O edital, emitido em 15/02/2007, está assinado pelo Sr. Hélio Rodrigues Pereira (fl. 110), porém, conforme Portaria nº 321/2007 (fl. 102), a sua nomeação para a presidência da CPL se deu em 02/05/2007, ou seja, mais de dois meses depois da emissão do referido edital;e) A empresa Construtora Mavil Ltda, participante, foi enquadrada na Operação I-Licitação, deflagrada pela Polícia Federal, por se tratar, de forma incontestável, de empresa "fantasma" (fl. 259); ef) Na mesma data de 11/05/2007, foram elaboradas a Ata de reunião da



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
Tribunal Pleno

PROCESSO TC Nº 11718/11

	CPL, Parecer Jurídico, informações e despachos, termo de homologação e termo de adjudicação (fls. 170/248).
--	---

Tabela 3

Licitação:	Convite nº 087/2007 (fls. 146/257)
Objeto:	Construção de calçamento em diversas ruas da cidade e da zona rural
Vencedor:	Comércio e Construções JJ Ltda – ME
Valor:	R\$ 142.472,41
Demais participantes:	<ul style="list-style-type: none">• Construtora Mavil Ltda - ME; e• Terracota Construções e Incorporações Ltda
Observações:	<ul style="list-style-type: none">a) Os documentos apresentados pelas empresas, com vistas à habilitação, estão regulares, nos termos do edital e da legislação;b) Ausência da comprovação da publicação no órgão oficial de imprensa do termo de homologação;c) Ausência do contrato firmado com a empresa vencedora e da publicação do seu extrato no órgão oficial de imprensa;d) O edital, emitido em 25/04/2007, está assinado pelo Sr. Hélio Rodrigues Pereira (fl. 157), porém, conforme Portaria nº 321/2007 (fl. 148), a sua nomeação para a presidência da CPL se deu em 02/05/2007, ou seja, mais de dois meses depois da emissão do referido edital;e) As empresas América Construções e Serviços Ltda, vencedora, e Construtora Mavil Ltda, participante, foram enquadradas na Operação I-Licitação, deflagrada pela Polícia Federal, por serem consideradas, de forma incontestável, de empresas "fantasmas" (fl. 259); ef) Na mesma data de 01/03/2007, foram elaboradas a Ata de reunião da CPL, Parecer Jurídico, informações e despachos, termo de homologação e termo de adjudicação (fls. 137/146).

Ante as irregularidades anotadas pela Auditoria, o Relator determinou a citação dos herdeiros do Ex-prefeito, em razão do falecimento do Sr. Saulo Leal Ernesto de Melo, porém nada foi apresentado.

O Ministério Público junto ao TCE/PB, em cota da lavra da d. Procuradora Elvira Samara Pereira de Oliveira, fls. 277/278, sugeriu a citação dos representantes das empresas América Construções e Serviços Ltda e Construtora Mavil Ltda. No entanto, apenas o Sr. Marcos Tadeu Silva veio aos autos, fl. 288, informando que sua participação na empresa América Construções e Serviços Ltda "era apenas de procurador e mero comissionado nos contratos de prestação de serviços executados pela construtora, não podendo responder solidariamente em virtude de várias outras pessoas possuírem também procurações para representarem a citada empresa".

Provocada a se manifestar sobre os argumentos apresentados, a Auditoria emitiu o relatório de fls. 298/301, destacando que o Sr. Marcos Tadeu Silva nada comentou sobre as eivas apontadas, o



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
Tribunal Pleno

PROCESSO TC Nº 11718/11

que a fez concluir pela irregularidade dos procedimentos licitatórios Convite nº 92/2007, Convite nº 82/2007 e Convite nº 87/2007.

Em parecer emitido pela d. Procuradora Elvira Samara Pereira de Oliveira, de nº 001/16, o Ministério Público de Contas, ao destacar a verossimilhança das irregularidades nos procedimentos licitatórios, entendeu, *in verbis*:

"Em relação à ausência da publicação em órgão de imprensa do termo de homologação, do contrato firmado com as empresas e seu respectivo extrato, entende-se que tal procedimento per si não traz a irregularidade por completo do procedimento.

Como sabido, porém, a publicidade tem por função principal permitir um maior controle por parte de toda a sociedade e também dos participantes do certame. É o que proclama o artigo 3º da Lei das Licitações, quando afirma que 'a licitação não será sigilosa, sendo públicos e acessíveis ao público os atos de seu procedimento, salvo quanto ao conteúdo das propostas, até a respectiva abertura'. Assim, evidencia-se que o procedimento formal é necessário e se deve ser observado.

Contudo, agravando a situação e partindo-se para caracterização da ocorrência de fraude, tem-se que a Auditoria ainda indicou que as empresas, a América Construções e Serviços Ltda e Construtora Mavil Ltda, figuravam como 'empresas fantasmas' em investigação da Polícia Federal, conforme consta às fls. 259. Segundo informação do site do Ministério Público Federal¹, tais empresas, junto a uma terceira, faturaram no exercício de 2006 em torno de 9,5 milhões de reais. As fraudes seriam relacionadas à falsificação de documentos, procedimentos cartorários ilegais e intermediação com as Prefeituras para serem contratadas.

Inclusive, tramita na Justiça Federal, Ação Penal Pública referente à investigação mencionada, que se encontra em análise no Tribunal Regional Federal da 5ª Região.

Diante deste grave quadro, observou-se também que não houve comprovação de que os serviços foram devidamente executados. Outrossim, não houve apresentação de defesa pelos responsáveis, e quando tal se deu (defesa apresentada pela Empresa América, às fls. 288), tratou-se de manifestação que em nada acrescentou para apuração e exame dos fatos.

Além do que já fora exposto, evidencia-se a possibilidade da ocorrência de fraude quando, ao se verificar a documentação, constata-se que as cartas-convite do Procedimento nº 092/2007 foram emitidas e entregues no mesmo dia em que o edital fora lançado, inclusive, antes do parecer jurídico que trata da regularidade do procedimento.

No Convite nº 082/2007, repetem-se as razões que fazem levantar as hipóteses de fraude ao procedimento licitatório, quando há a prática de vários atos necessários ao procedimento licitatório na mesma data, quais sejam: reunião da Comissão

¹ MPF denuncia envolvidos em esquema de fraude em licitação". Disponível em: <http://noticias.pgr.mpf.mp.br/noticias/noticias-do-site/copy_of_criminal/mpf-pb-denuncia-envolvidos-na-operacao-i-licitacao> Acesso em: 02/10/2015.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
Tribunal Pleno

PROCESSO TC Nº 11718/11

Permanente de Licitação, Parecer Jurídico, despachos e informações. Às fls. 102, verifica-se, também, que a portaria anexada versando sobre a designação dos membros da Comissão Permanente de Licitação possui data de 02 de maio de 2007, divergindo também da Portaria mencionada no edital de abertura da Licitação aqui analisada. As mesmas inconsistências se repetem no Convite nº 087/2007, quando a Construtora Mavil Ltda também foi participante do certame.

Ora, mesmo não existindo na lei delimitação temporal mínima entre a prática de terminados atos de procedimentos licitatórios é irrazoável admitir que muitos atos – como os aqui mostrados - ocorram numa mesma data, ou em datas muito próximas.

Enfim, nos casos em epígrafe, a prática de diversos atos no mesmo dia, a constatação de irregularidades concernentes a excesso de custos na execução das obras, a ausência de documentos (fls. 06 e 14), conjugados com a existência de procedimentos investigatórios no âmbito da Polícia Federal envolvendo as participantes, considerando-as 'empresas fantasmas', representam elementos substanciais que indicam a possibilidade de ter havido fraude nas licitações.

No mais, impera registrar que este Eg. Tribunal de Contas já declarou a inidoneidade da empresa América Construções e Serviços Ltda, no âmbito do Processo TC Nº 9424/10, cabendo, agora, declarar a inidoneidade da Construtora Mavil Ltda.

Assim, pugnou pela:

- a) DECLARAÇÃO DE INIDONEIDADE da empresa Construtora Mavil Ltda, bem como dos seus administradores para participar de procedimentos licitatórios com a Administração Pública pelo prazo máximo de até cinco anos, a ser fixado por esta Egrégia Corte, conforme previsto no art. 46 da Lei Orgânica desta Corte (LC 18/93); e*
- b) RECOMENDAÇÃO à Administração do Município de Queimadas, no sentido de zelar pela estrita observância das normas consubstanciadas na Lei de Licitações e Contratos, bem como dos princípios basilares da Administração Pública."*

É o relatório, informando que as intimações de praxe foram efetivadas.

PROPOSTA DE DECISÃO DO RELATOR

Cabe destacar, inicialmente, que os presentes autos foram constituídos por força de decisão da Segunda Câmara, na ocasião do exame das obras realizadas pelo município de Queimadas, durante os exercícios de 2007 e 2008.

A análise realizada pela DILIC, nos presentes autos, não contempla o exame documental dos gastos em si. Mas, a relação existente entre as empresas participantes dos certames licitatórios, à luz dos indicativos de fraude suscitados pela DICOP na avaliação das obras erguidas em 2007 e 2008, que resultou, dentre outras deliberações, na imputação de elevados valores, consoante Processo TC 07198/09 (Acórdão AC2 TC 1049/2011) e Processo TC 07191/09 (Acórdão AC2 TC 1119/2011), respectivamente, fls. 03/15.

Naqueles autos, a DICOP mencionou que as empresas América Construções e Serviços Ltda e Construtora Mavil Ltda constavam de inquérito policial como "fantasmas", segundo ofício do Ministério Público Federal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
Tribunal Pleno

PROCESSO TC Nº 11718/11

De fato, o documento de fl. 259, extraído da página do Ministério Público Federal, relaciona as empresas envolvidas na Operação I-licitação, deflagrada pela Polícia Federal, e dentre elas constam a América Construções e Serviços Ltda e Construtora Mavil Ltda. O mencionado documento descreve, também, o *modus operandi*, que consistia em, *ipsis litteris*:

"A organização criminosa criava empresas fantasmas, por intermédio de interpostas pessoas (laranjas), através da falsificação da documentação necessária para criação das empresas, valendo-se, muitas vezes, de procedimentos cartorários ilegais por meio dos quais eram reconhecidas firmas, autenticados e confeccionados documentos.

Após a criação das empresas de fachada, estas ingressavam em licitações públicas, quando também falsificavam eventual documentação complementar exigida para essa finalidade, sendo em muitas oportunidades preciso utilizar procedimentos cartorários ilícitos com o intuito de reconhecer firmas, autenticar e confeccionar documentos.

As empresas fantasmas eram administradas com base em procurações falsificadas, nas quais os 'sócios laranjas' conferiam a integrantes da organização criminosa os poderes necessários para tal encargo. O sistema fazia a intermediação entre as prefeituras e as 'empresas de fachada' mencionadas, a fim de que estas últimas ganhassem as licitações."

Cumpra informar que, apesar das citações postal e editalícia, os representantes da Construtora Mavil Ltda não apresentaram quaisquer justificativas, e que apenas o Sr. Marcos Tadeu Silva, representante da América Construções e Serviços Ltda, veio aos autos informando, em resumo, não lhe caber quaisquer responsabilidades, visto ter funcionado apenas como procurador e mero comissionado nos contratos executados pela construtora.

Quanto à América Construções e Serviços Ltda, o Relator acompanha o *Parquet*, entendendo que a declaração de inidoneidade em análise não deve alcançá-la, visto que já ter sido examinada e atestada nos autos do Processo TC 09424/10.

Relativamente à Construtora Mavil Ltda, os fortes indícios de fraude envolvendo o contrato com ela celebrado, aliados ao silêncio dos gestores, apesar das tentativas de localização promovidas por este Tribunal, são suficientes para que se declare a inidoneidade da empresa e de seus administradores, utilizando-se os dados constantes da primeira alteração societária inserta às fls. 216/219.

Feitas essas observações, o Relator, em concordância com o *Parquet*, propõe aos Conselheiros do Tribunal de Contas da Paraíba, que:

1. DECLAREM A INIDONEIDADE da empresa Construtora Mavil Ltda, CNPJ: 04.925.612/0001-46, com endereço à Rua João Alves de Oliveira, 25-A, Centro, Campina Grande-PB, CEP: 58.102-367, e dos seus administradores, Sr. FRANCISCO ALMEIDA DA SILVA, CPF: 050.125.664-40, RG: 2.961.940 – SSP/PB, residente à Rua João Paulo I, 106, Nova Brasília, CEP: 58.103-600, e Sr. EDVALDO ALVES DA SILVA, CPF: 060.574.984-10, RG: 3.124.737-SSP/PB, residente à Rua João Alves de Oliveira, 25-B, Centro, Campina Grande-PB, CEP: 58.102-367, para participarem de procedimentos licitatórios com a Administração Pública Estadual e Municipal, no âmbito do Estado da Paraíba, pelo prazo de cinco anos, conforme previsto no art. 46 da Lei Orgânica desta Corte (LC 18/93); e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
Tribunal Pleno

PROCESSO TC Nº 11718/11

2. RECOMENDEM à Administração do Município de Queimadas, no sentido de zelar pela estrita observância das normas consubstanciadas na Lei de Licitações e Contratos, bem como dos princípios basilares da Administração Pública.

DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo TC nº 11718/11, originado de decisões prolatadas pela Segunda Câmara deste Tribunal (Processo TC 07198/09 - Acórdão AC2 TC 1049/2011 e Processo TC 07191/09 - Acórdão AC2 TC 1119/2011), para verificação da inidoneidade de licitantes vencedores de certames realizados pela Prefeitura de Queimadas, para execução de obras públicas entre 2007 e 2008, de responsabilidade do Ex-prefeito Saulo Leal Ernesto de Melo, ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, na sessão realizada nesta data, por unanimidade, acatando a proposta de decisão do Relator, em:

- I. DECLARAR A INIDONEIDADE da empresa Construtora Mavil Ltda, CNPJ: 04.925.612/0001-46, com endereço à Rua João Alves de Oliveira, 25-A, Centro, Campina Grande-PB, CEP: 58.102-367, e dos seus administradores, Sr. FRANCISCO ALMEIDA DA SILVA, CPF: 050.125.664-40, RG: 2.961.940 – SSP/PB, residente à Rua João Paulo I, 106, Nova Brasília, CEP: 58.103-600, e Sr. EDVALDO ALVES DA SILVA, CPF: 060.574.984-10, RG: 3.124.737-SSP/PB, residente à Rua João Alves de Oliveira, 25-B, Centro, Campina Grande-PB, CEP: 58.102-367, para participarem de procedimentos licitatórios com a Administração Pública Estadual e Municipal, no âmbito do Estado da Paraíba, pelo prazo de cinco anos, conforme previsto no art. 46 da Lei Orgânica desta Corte (LC 18/93); e
- II. RECOMENDAR à Administração do Município de Queimadas, no sentido de zelar pela estrita observância das normas consubstanciadas na Lei de Licitações e Contratos, bem como dos princípios basilares da Administração Pública.

Publique-se e cumpra-se.
TC-PB – Plenário Min. João Agripino.
João Pessoa, 26 de outubro de 2016.

Assinado 3 de Novembro de 2016 às 08:00



Cons. Arthur Paredes Cunha Lima
PRESIDENTE

Assinado 3 de Novembro de 2016 às 07:14



Cons. Subst. Antônio Cláudio Silva Santos
RELATOR

Assinado 3 de Novembro de 2016 às 07:58



Sheyla Barreto Braga de Queiroz
PROCURADOR(A) GERAL