

Processo TC nº 007.382/2013-8
TOMADA DE CONTAS ESPECIAL

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator,

Trata-se de Tomada de Contas Especial instaurada por força do Acórdão nº 164/2013-Plenário (peça 2) em desfavor da Sra. Ritelza Cabral Demétrio, prefeita do Município de Aquiraz/CE de 2005 a 2008, de vários funcionários da municipalidade, de empresas e de seus sócios, por conta de irregularidades na execução do Contrato de Repasse nº 0229599-61/2007.

2. O ajuste entre o Município e o Ministério do Turismo, com interveniência da Caixa Econômica Federal (CEF), tinha por objeto a construção de praças públicas nas localidades de Gruta e Serpa, sendo previsto o repasse da União de R\$ 195.000,00. A esse valor somava-se a contrapartida municipal de R\$ 9.750,00, perfazendo o total de R\$ 204.750,00. Sua vigência estendeu-se de 12/12/2007 a 30/06/2012.

3. O presente processo teve origem em auditoria realizada no âmbito do TC nº 013.676/2012-1. Na ocasião, constatou-se fraude na Tomada de Preços nº 8/2008, certame licitatório conduzido pela Prefeitura a fim de realizar as obras. À semelhança do ocorrido em outras licitações realizadas por Municípios cearenses (Maracanaú, Pacatuba, Aracati, Eusébio e Aracoiaba; peça 1, p. 8 e 18), foram detectados indícios de fraude e conluio entre as empresas Goiana Construções e Prestações de Serviços Ltda., Nabla Construções Ltda., Lest Engenharia Ltda., Virga Construções Ltda., Cosampa Projetos e Construções Ltda. e Construtora Girassol Ltda., ante a existência de alinhamento de preços entre as propostas oferecidas, de vínculo entre representantes das empresas e a nomeação de sócios sem condições financeiras condizentes com os rendimentos das empresas (sócios “*laranjas*”).

4. Ademais, a fraude resultou na contratação de empresa sem capacidade operacional para a execução das obras, a Goiana Construções e Prestações de Serviços Ltda., evidenciada pela insuficiência de mão de obra no ano de 2009 para fazer frente ao contrato, uma vez que nesse período, apesar de contar com quarenta empregados, sagrou-se vencedora em onze licitações realizadas em nove Municípios do Ceará, bem como pela inexistência de funcionários em 2010. Em decorrência, determinou-se a constituição da presente TCE e a realização de citações e oitivas, considerando os responsáveis apontados no Relatório de Auditoria (itens 9.4 e 9.7 do Acórdão nº 164/2013-Plenário; peça 2).

5. Com a finalidade de reforçar as informações já apresentadas, que indicavam fraude na licitação e na execução do contrato de repasse em tela, foram trazidas aos autos informações presentes na Denúncia nº 14279/2014, apresentada pelo Ministério Público Federal à 11ª Vara Federal da Justiça Federal/CE (peças 214, 215 e 216), a qual originou a Ação Penal 0002811-13.2014.4.05.8100, em trâmite na Justiça Federal no Ceará, conhecida como Operação Gárgula. Na denúncia, há elementos contundentes de que a empresa Goiana Construções fez parte de uma organização criminoso que teve por objetivo fraudar licitações públicas em vários Municípios do Estado do Ceará, além de praticar procedimentos que visaram o desvio de recursos públicos e lavagem de dinheiro.

6. Apesar de a maioria dos responsáveis já ter comparecido aos autos em atendimento às citações e oitivas determinadas no Acórdão nº 164/2013-Plenário (peça 217, p. 2-4), foi autorizada nova rodada de citações para que os envolvidos pudessem se manifestar sobre as novas informações, provenientes da referida Ação Penal, que corroboraram os achados de auditoria relativos ao presente processo (peça 217), observando que houve a desconstituição das pessoas jurídicas a fim de alcançar os sócios das empresas envolvidas na irregularidade.

7. Realizadas as citações, permaneceram revéis o Sr. Jardel Gonçalves da Silva (citado por edital; peça 319), o Sr. Miguel Ângelo Pinto Martins e a Sra. Rosana Barbosa de Lima, assim como a empresa contratada, Goiana Construções. Ao analisar os argumentos apresentados pelos responsáveis (peça 336), a unidade técnica concluiu por:

Continuação do TC nº 007.382/2013-8

a) acatar as alegações de defesa das empresas Lest Engenharia Ltda. – EPP e Nabla Construções Ltda., e de seus sócios, Srs. Luiz Eduardo Studart Gomes Júnior, José Cidrão Filho e Manoel Carvalho Cidrão, porque o motivo de suspeita em relação à lisura da participação dessas construtoras na licitação em tela foi essencialmente a apresentação de proposta de preço com desconto linear em relação ao orçamento-base do edital, considerado insuficiente para caracterizar envolvimento no esquema de fraude (peça 336, p. 19-20 e 21-22);

b) acatar as alegações de defesa dos membros da Comissão Especial de Licitação, Sras. Liana Rangel Borges, Maria Iêda Dantas, Marion Merten e Sr. Francisco José Maia de Aguiar, considerando o argumento de que eles não teriam obrigação de promover análises voltadas a detectar alinhamento de preços entre as propostas, porque à época da licitação não se tinha notícias do esquema de fraude deflagrado a partir da operação Gárgula, tampouco havia previsão nesse sentido no edital. Observou-se, ainda, que não houve menção a esses responsáveis na Denúncia nº 14279/2014 (peça 336, p. 16 e 23-24);

c) acatar as alegações de defesa dos Secretários de Turismo, Comunicação e Cultura de Aquiraz/CE, Srs. Alexandre Costa (2005-2008) e Francisco Humberto Montenegro Cavalcante (a partir de 2009), aproveitando-as em favor da Sra. Rosana Barbosa de Lima (revel, atuou como Secretária de Turismo interina, de 01/01/2006 a 09/12/2008), uma vez que esses gestores não teriam a atribuição de analisar as propostas das licitantes ou de acompanhar diretamente a execução da obra, não sendo razoável exigir que eles percebessem e adotassem providências em relação à falta de capacidade operacional da empresa contratada. Ademais, seus nomes não foram mencionados na Denúncia nº 14279/2014 (peça 336, p. 6-7, 14-15 e 29);

d) rejeitar as alegações de defesa das empresas licitantes Goiana Construções e Prestações de Serviços Ltda., Construtora Girassol Ltda., Cosampa Projetos e Construções Ltda. e Virga Construções Ltda., e de seus sócios/procuradores, Srs. Miguel Ângelo Pinto Martins, Daniel Arruda de Jesus, Jardel Gonçalves da Silva, Jânio Keilthon Teixeira Costa e José Railton Teixeira Costa, uma vez que não foram trazidos aos autos argumentos/documentos hábeis a descaracterizar o envolvimento dessas empresas no esquema de fraude/conluio detectado na auditoria realizada por este TCU no Município de Aquiraz/CE, e corroborado pelas informações provenientes da Denúncia nº 14279/2014;

e) rejeitar as alegações de defesa dos prefeitos municipais que atuaram no período de vigência do Contrato de Repasse, Sra. Ritelza Cabral Demétrio (2005-2008) e Sr. Edson Sá (2009-2012), por não terem exercido a adequada supervisão dos trabalhos realizados por servidores municipais responsáveis pela obra (culpa *in eligendo* e *in vigilando*), contribuindo para que fosse contratada empresa sem capacidade operacional para a execução da obra, o que impede a comprovação da regular utilização dos recursos públicos canalizados para a consecução do objeto (peça 336, p. 12-13 e 28);

f) rejeitar as alegações de defesa do Sr. Antônio Napoleão Leite Filgueiras, engenheiro responsável pela fiscalização da obra, uma vez que o mesmo não trouxe aos autos elementos capazes de se contrapor às evidências de que a obra não foi executada pela empresa contratada (empresa de fachada).

8. Acompanho, na essência, as análises e conclusões obtidas pela unidade técnica. Registro ressalvas apenas em relação aos membros da Comissão Especial de Licitação e ao Sr. Edson Sá, prefeito de Aquiraz/CE de 2009-2012, conforme esclareço nos itens seguintes.

II

9. O Sr. Edson Sá, prefeito de Aquiraz/CE no período de 2009 a 2012, foi chamado aos autos em razão da seguinte conduta (peça 220):

“[...] não realizou adequadamente a supervisão sobre a atuação do Secretário Municipal de Turismo e Cultura, bem como dos servidores municipais responsáveis pelos atestos dos serviços prestados e pelos pagamentos efetuados (grifo nosso) em relação à execução do contrato celebrado pelo

Continuação do TC nº 007.382/2013-8

Município de Aquiraz/CE com a empresa Goiana Construções e Prestações de Serviços Ltda. (CNPJ 07.192.755/0001-84), firma não detentora de estrutura física e capacidade operacional para executar o objeto contratual[...].”

10. Divergindo da unidade técnica, entendo que se aplica ao ex-prefeito o entendimento que levou ao afastamento da responsabilidade do Secretário de Turismo que atuou naquela gestão (a partir de janeiro de 2009), Sr. Francisco Humberto Montenegro Cavalcante (peça 336, p. 14-15).

11. Os dois gestores assumiram seus cargos quando o processo de contratação da Goiana Construções e Prestações de Serviços Ltda. já estava finalizado, não sendo esperado que eles se inteirassem ou questionassem o processo licitatório que originou o contrato. Tampouco seria exigível que acompanhassem diretamente a execução da obra, a fim de verificar a capacidade operacional da contratada ou sua efetiva atuação como executora da obra.

12. Veja-se que o valor do Contrato, em torno de R\$ 200.000,00, não era significativo a ponto de requerer do ex-prefeito uma atenção diferenciada. Ademais, o fato de a obra ter tido andamento deu ares de regularidade à etapa de execução do contrato, dificultando uma eventual intervenção por parte do administrador municipal.

13. Registre-se que o acompanhamento e o atesto dos serviços foram realizados por engenheiro da Prefeitura que já vinha exercendo a função de fiscal desde a gestão da ex-prefeita Ritelza, não havendo qualquer evidência de que o referido profissional tenha registrado problemas na execução do contrato, de modo a reclamar a atuação de seus superiores.

14. Assim, considerando que um dos supervisionados indicados na citação, o Secretário Municipal de Turismo e Cultura, teve sua conduta considerada regular pela unidade técnica, e que não se verificam, a partir dos elementos dos autos, motivos que exigissem do ex-prefeito um acompanhamento direto do contrato de execução da obra, concluo não ter havido a supervisão inadequada apontada no ofício de citação, devendo ser acolhidas as alegações de defesa do Sr. Edson Sá.

III

15. Em relação aos membros da Comissão de Licitação, a unidade técnica levou em conta o argumento de que não havia previsão legal ou editalícia para que se fizesse uma análise comparativa das propostas dos licitantes a fim de se verificar a existência de eventuais relações de proporção entre os preços dos itens, ou eventuais relações de vínculo entre as licitantes.

16. A meu ver, não seria esperada uma previsão editalícia nesse sentido. Num processo licitatório, é inequívoco que a etapa de análise das propostas é atribuição da comissão de licitação (art. 51 da Lei nº 8.666/93). Aos integrantes da comissão, assim como se exige de qualquer gestor público, cabe agir com o devido zelo, a fim de garantir o atingimento do interesse público.

17. Não é plausível alegar desconhecimento dos riscos de conluio e fraude inerentes ao processo licitatório, e eximir-se da responsabilidade de adoção de medidas mínimas no sentido de reprimir tal prática. Especialmente neste caso, a detecção do alinhamento de preços poderia se dar a partir de uma simples análise comparativa. A identificação desse primeiro indício de irregularidade poderia ter levado a uma pesquisa mais aprofundada a respeito das empresas participantes, evitando-se a contratação irregular.

18. Este Tribunal já manifestou o entendimento de que a comissão de licitação não tem papel passivo, incumbindo-lhe, na forma da lei, o recebimento, a análise e o julgamento de todos os documentos e procedimentos relativos às licitações e ao cadastramento de licitantes (art. 6º, inciso XVI, da Lei nº 8.666/93). Quaisquer decisões que afrontem a lei ou resultem em prejuízos aos cofres públicos sujeitam os infratores, membros das comissões de licitação, à devida responsabilização.

19. Foi nesse sentido o Acórdão nº 856/2015-Plenário, que condenou membro de comissão de licitação por haver levado adiante convites para a contratação de obras com aceitação de documentos

Continuação do TC nº 007.382/2013-8

(certidões negativas de débito) com fortes indícios e evidências de falsidade ou adulteração, ocasionando a habilitação indevida de licitantes.

20. A falta ou a insuficiência de verificação e análise dos documentos apresentados pelos licitantes configura negligência no desempenho das atribuições da comissão de licitação e infração ao princípio da eficiência, respondendo os seus membros solidariamente por todos os atos por ela praticados (Acórdão nº 720/2014-Plenário).

21. Também não favorece os responsáveis a alegação de que a Operação Gárgula foi deflagrada em data posterior à licitação em tela. A conduta dos gestores deve se dar com o devido cuidado e incorporar rotinas que garantam maior segurança e isonomia nas contratações públicas sempre, independentemente de se ter notícias específicas de esquemas de corrupção. Na ausência de boas práticas nesse sentido, cria-se um ambiente próprio para conluíus e fraudes, como o observado neste caso.

22. Posto isso, opino para que os membros da Comissão Especial de Licitação tenham suas contas julgadas irregulares e sejam condenados solidariamente pelo débito.

IV

23. A despeito de não ter atendido à segunda citação deste TCU, a Sra. Ritelza, prefeita à época da licitação e contratação da obra, e signatária do contrato de repasse, juntou aos autos documentos a título de memoriais (peça 339).

24. Em relação às alegações de defesa apresentadas na primeira rodada de citações (peça 115), a ex-prefeita acrescentou que não seria plausível responsabilizá-la por não supervisionar os trabalhos dos servidores municipais responsáveis pela obra em comento, uma vez que na instrução de mérito a unidade técnica afastou a responsabilidade tanto dos membros da Comissão Especial de Licitação, quanto do então Secretário de Turismo, admitindo que eles não teriam cometido qualquer ilícito em relação ao Contrato de Repasse nº 0229599-61/2007 (peça 339, p. 10-12).

25. De fato, reconheço haver incoerência em se condenar um gestor por culpa *in vigilando*, tendo afastado a culpa daquele que ele teria supervisionado. Porém, ante a proposta acima, de manutenção da responsabilidade dos membros da Comissão de Licitação, resta inócuo o argumento da ex-prefeita.

V

26. São vastos os elementos que em conjunto apontam para a formação de conluio e fraude na Tomada de Preços nº 8/2008, objeto dos presentes autos, não se resumindo ao alinhamento de preços observado entre as propostas das licitantes. Há evidências de que todo o procedimento licitatório foi montado, envolvendo a participação de entidades de fachada atuando de forma combinada e a existência de uma relação íntima entre a empresa vencedora e as demais participantes do certame, conforme se depreende das informações provenientes da Denúncia nº 14279/2014 do Ministério Público.

27. As evidências revelam que a vencedora da licitação, Goiana Construções e Prestações de Serviços Ltda., é na verdade uma empresa fictícia que não possuía a capacidade operacional necessária para executar o volume de obras a que se comprometeu de forma concomitante em diversos Municípios do Ceará. Os elementos trazidos aos autos pelos responsáveis tampouco têm o condão de demonstrar que a empresa, de fato, tenha executado as obras por meio de seus empregados e equipamentos, motivo pelo qual não se pode considerar regulares os atos de gestão praticados no âmbito do Contrato de Repasse nº 0229599-61/2007, ainda que o objeto avençado tenha sido realizado, ante a evidente quebra do nexo de causalidade entre a verba federal repassada e a obra executada.

28. Em razão da gravidade dos fatos apurados e das evidências de fraude à licitação, reputo adequada a proposta da unidade técnica pelo julgamento irregular das contas, a condenação solidária dos

Continuação do TC nº 007.382/2013-8

envolvidos ao ressarcimento de débito equivalente ao valor total repassado e a aplicação de multa individual fundamentada no art. 57 da Lei nº 8.443/92; bem como a aplicação da penalidade de declaração de inidoneidade das empresas envolvidas na fraude (peça 336, p. 31-32).

29. Considerando as análises precedentes, sugiro apenas que se inclua proposta de inabilitação dos gestores públicos para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na Administração Pública Federal e sejam promovidas adequações quanto aos responsáveis relacionados nos itens II, III, IV e VI da proposta, de modo a:

a) excluir os Srs. Francisco José Maia de Aguiar, Alexandre Costa, Francisco Humberto Montenegro Cavalcante, Liana Rangel Borges, Maria Iêda Dantas, Marion Merten e Rosana Barbosa de Lima dentre os responsáveis relacionados no item II;

b) acrescentar item com proposta de julgamento regular das contas dos Srs. Alexandre Costa, Francisco Humberto Montenegro Cavalcante, Rosana Barbosa de Lima e Edson Sá, ante o acatamento de suas alegações de defesa;

c) excluir o Sr. Edson Sá da relação de responsáveis do item III (contas irregulares e débito) e do item IV (multa do art. 57 da Lei nº 8.443/92);

d) incluir os membros da Comissão de Licitação (Srs. Liana Rangel Borges, Maria Iêda Dantas, Marion Merten e Francisco José Maia de Aguiar) na relação de responsáveis do item III (contas irregulares e débito) e do item IV (multa do art. 57 da Lei nº 8.443/92), ante a rejeição de suas alegações de defesa.

Ministério Público, em agosto de 2017.

(Assinado eletronicamente)
PAULO SOARES BUGARIN
Subprocurador-Geral