

VOTO

Trata-se de tomada de contas especial instaurada em decorrência da conversão de relatório de auditoria, realizada na Prefeitura Municipal de Aquiraz/CE, com o objetivo de apurar notícias veiculadas na imprensa acerca de grupos organizados de pessoas e empresas atuando no Estado do Ceará, com o intuito de realizar fraudes em licitações e desviar recursos públicos.

2. Referido relatório foi apreciado mediante o Acórdão 164/2013 - Plenário, ocasião em que foram examinados dois instrumentos de transferências voluntárias de recursos federais, sendo o Contrato de Repasse 0242055-65/2007, relativo a execução de pavimentação em pedra tosca, e o Contrato de Repasse 0229599-61/2007, objeto destes autos, relativo à construção de praças públicas no município (Siafi 613865).

3. Como visto no relatório precedente, o exame de mérito desta matéria foi apreciado por este Tribunal mediante o Acórdão 196/2018 – Plenário em sessão de extraordinária de caráter reservado do dia 31/1/2018. Todavia, restituído o feito à secretaria para as devidas notificações, constatou-se que a pauta de julgamento deste processo não foi publicada com o nome dos advogados de todos os responsáveis relacionados, de modo que, consoante os precedentes julgados mencionados, haveria prejuízo aos responsáveis quanto ao exercício pleno do direito a ampla defesa, ensejando a necessidade de tornar insubsistente o acórdão, em razão do vício causador de nulidade, na linha do disposto no art. 236, § 1º, do CPC/1973 referido no voto condutor do Acórdão 3.000/2013 – 2ª Câmara (Rel. o Min. Benjamin Zymler) de aplicação subsidiária a este TCU por força da Súmula 103.

4. Com efeito, o vício na publicação da pauta enseja o reconhecimento, de ofício, da nulidade do julgado, na linha inclusive do que dispõe a codificação civil atualmente em vigor, aplicada analógica e subsidiariamente a este TCU (“*Art. 272. ... § 2º Sob pena de nulidade, é indispensável que da publicação constem os nomes das partes e de seus advogados, com o respectivo número de inscrição na Ordem dos Advogados do Brasil, ou, se assim requerido, da sociedade de advogados.*”).

5. Uma vez que o prejuízo em relação aos responsáveis se deu em razão da possibilidade de produção de memoriais e sustentação oral, únicos atos possíveis de serem praticados pelas partes na etapa de julgamento (vide arts. 160 e 168 do RI/TCU), cabe desde logo conduzir este feito a nova deliberação de mérito, ao instante em que se declara a nulidade do acórdão anterior, eis que com a publicação adequada dos dados na pauta desta sessão, torna-se possível aos responsáveis a prática dos aludidos atos. Dessarte, passo a discorrer sobre meu exame e minhas proposições sobre a matéria, com base nos elementos de mérito trazidos pelos pronunciamentos da unidade técnica e do Ministério Público anteriormente produzidos nos autos, repetindo assim a manifestação anterior trazida a este Colegiado, conforme linhas seguintes.

I

6. Importante mencionar que, no curso da auditoria, realizada na forma de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC), e como subsídio aos trabalhos de fiscalização, foi previamente solicitada, no TC-032.845/2011-1, autorização junto ao Poder Judiciário (11ª Vara da Justiça Federal, Seção Judiciária do Ceará) para o compartilhamento de informações e dados, inclusive sigilosos, em face das investigações realizadas pela Polícia Federal acerca do esquema de fraudes sob investigação no Ceará, em decorrência da denominada “Operação Gárgula”, deflagrada à ocasião.

7. Nos autos do Processo 0007309-65.2008 (IPL 1005/2009) o magistrado encarregado do feito autorizou, mediante decisão prolatada em 26/10/2011, o compartilhamento das informações, resguardado o necessário sigilo, informando ao Tribunal, conforme decisão judicial anexada ao referido TC-032.845/2011-1, o que fez com que os autos da auditoria, bem como os processos de tomada de contas especial dele decorrentes, fossem tratados como sigilosos, seguindo suas apreciações em sessão de caráter reservado.

II

8. Relativamente ao contrato de repasse em questão, a seleção da empresa responsável pela execução da obra se deu mediante a Tomada de Preços 8/2008.
9. Entrementes, a auditoria realizada por este Tribunal identificou, conforme constou do relatório apreciado pelo Acórdão 164/2013 - Plenário, que o procedimento licitatório resultou na contratação de uma empresa sem capacidade operacional para a realização da obra, resultando na perda do nexo de causalidade entre os recursos transferidos e a obra supostamente executada pela empresa Goiana Construções e Prestações de Serviços Ltda.
10. Por ocasião daquela deliberação, trouxe a este Tribunal os relatos da equipe de fiscalização deste Tribunal de que os preços propostos pelas empresas participantes do certame guardavam relação de proporção entre os valores dos itens, demonstrando alinhamento de preços, ou apresentavam diferenças mínimas de valores. A empresa Goiana Construções e Prestações de Serviços Ltda., vencedora do certame, apresentou proposta cujo valor global era inferior ao orçamento base da Prefeitura Municipal em apenas 1,5%. Embora esse fator, por si só, não representasse indício de irregularidade, quando considerado que participaram da licitação outras seis empresas, tendo todas elas apresentando preços que se situaram na estreita faixa entre os ofertados pela vencedora e o orçamento base da prefeitura, o indício de combinação de preços visando fraudar o caráter competitivo do certame se apresentava, examinado todo o contexto, bastante robusto.
11. Ademais, reforçava esse indício a constatação de vínculos entre as empresas participantes da tomada de preços, conforme apontado pela equipe de auditoria no relatório de fiscalização.
12. Quanto à empresa Goiana Construções e Prestações de Serviços Ltda., vencedora da licitação, foi apurado pela equipe de auditoria que essa não dispunha de estrutura operacional para a execução do objeto licitado. Informações obtidas da Relação Anual de Informações Sociais - Rais, do Ministério do Trabalho e Emprego, indicavam que, no exercício de 2008, ano em que foi realizado o certame, a empresa não possuía nenhum empregado. Apesar de a empresa ter chegado a contar com quarenta empregados no exercício de 2009, ano em que teria ocorrido a suposta execução contratual, esse quadro seria totalmente insuficiente para que a empresa executasse, no mesmo período, não apenas esse contrato, mas todas as onze obras decorrentes de várias licitações realizadas em nove municípios do Estado do Ceará, das quais também se sagrou vencedora.
13. Outro indício da ausência de capacidade operacional da mencionada empresa consistiu na constatação de que no seu endereço constante do CNPJ, no Município de Eusébio, existia apenas uma sala usada como um suposto almoxarifado, sem qualquer movimentação. A sede da empresa também não foi encontrada no endereço constante das notas fiscais. Naquele local foram obtidas informações de que a empresa “funcionaria” no escritório de outra empresa envolvida no esquema investigado pela Polícia Federal, ou seja, na mesma sala da empresa Cateto Construções Ltda.
14. Àquela ocasião, mencionou a equipe de fiscalização que a empresa Goiana Construções e Prestações de Serviços Ltda. figura entre as empresas investigadas pela Polícia Federal na “Operação Gárgula” (dez/2009), tendo sido arrolada em diversos outros processos constantes da fiscalização de orientação centralizada determinada pelo Acórdãos 447/2012-TCU-Plenário. Ademais, essa empresa possuía um sócio administrador presente na composição societária de diversas outras investigadas pela PF em esquema de fraudes em licitações no Ceará.
15. Os indícios apontados justificaram a formação de processo apartado de tomada de contas especial, autorizando-se a citação de todos os envolvidos, inclusive dos sócios das empresas licitantes, após desconsideração das suas personalidades jurídicas.
16. Assim, mediante o Acórdão 164/2013 - Plenário, foi determinada a citação solidária dos responsáveis arrolados naquele *decisum*, após a desconsideração das personalidades jurídicas das empresas envolvidas, em razão da execução fraudulenta/participação na execução fraudulenta do Contrato de Repasse.

17. O conjunto de indícios de irregularidades motivou a citação solidária dos agentes públicos responsáveis então identificados, empresas privadas e respectivos sócios, tendo-se determinado as citações de Ritelza Cabral Demétrio, Prefeita Municipal de Aquiraz/CE no período de 1º/1/2005 a 31/12/2008; Edson Sá, Prefeito Municipal de Aquiraz/CE no período de 1º/1/2009 a 11/6/2012; Alexandre Costa, Secretário de Turismo, Comunicação e Cultura no período de 1º/1/2006 a 9/12/2008; Francisco Humberto Montenegro Cavalcante, Secretário de Turismo e Cultura no período de 1º/1/2009 a 8/2/2010; Rosana Barbosa de Lima, servidora responsável pela liquidação de despesas; Antônio Napoleão Leite Filgueiras, Assessor Técnico Especial no período de 1º/1/2005 a 11/6/2012; Liana Rangel Borges, Presidente da Comissão Especial de Licitação; Maria Ieda Dantas, Francisco José Maia de Aguiar e Marion Merten, membros da Comissão Especial de Licitação; Goiana Construções e Prestações de Serviços Ltda. e seu sócio administrador Miguel Ângelo Pinto Martins; Nabra Construções Ltda. e seus sócios administradores José Cidrão Filho e Manoel Carvalho Cidrão; Construtora Girassol Ltda., seu sócio administrador Jardel Gonçalves da Silva e seu representante legal (procurador) Daniel Arruda de Jesus; Lest Engenharia Ltda. EPP e seu sócio administrador Luiz Eduardo Studart Gomes Junior; Virga Construções Ltda. (Athos Construções Ltda.) e seu sócio administrador José Railton Teixeira Costa; Cosampa Projetos e Construções Ltda. e seu sócio administrador Jânio Keilthon Teixeira Costa.

18. O contexto verificado na auditoria, e que conduziu à citação de todos os envolvidos, referiu-se exatamente à prática de fraude na execução do contrato de repasse, dada a sua execução por empresa sem capacidade operacional, ou seja, uma empresa de fachada, selecionada a partir de tomada de preços com características de montagem e conluio.

19. Efetuadas as citações, verificaram-se revéis, em um primeiro momento, a empresa contratada e seu sócio, bem como o responsável Alexandre Costa (secretário municipal). Todavia, análise empreendida em instrução de peça 217 destes autos concluiu pela necessidade de complementação de todas as citações, incluindo novos responsáveis, em face da coleta de novos elementos, oriundos da Denúncia 14279/2014, apresentada pelo Ministério Público Federal à 11ª Vara Federal da Justiça Federal/CE (peças 214, 215 e 216), os quais são contundentes ao estabelecer que a empresa Goiana Construções e Prestações de Serviços faz parte de uma organização criminoso que tem por objetivo fraudar licitações públicas, além de praticar procedimentos que visam o desvio de recursos públicos e lavagem de dinheiro. Tais informações foram buscadas junto à Ação Penal 0002811-13.2014.4.05.8100, em trâmite na Justiça Federal no Ceará.

20. Como visto no relatório precedente, após novos procedimentos de citações permaneceram revéis o sócio da empresa Goiana, bem como referida empresa. Também permaneceram revéis Jardel Gonçalves da Silva (sócio da Construtora Girassol) e Rosana Barbosa de Lima, servidora responsável pela emissão de notas de liquidação e pagamento de restos a pagar relativos aos serviços contratados.

21. Novamente instruindo o feito, após alegações de defesa adicionais produzidas, a Secex/CE, em sua derradeira instrução transcrita integralmente no relatório precedente, chegou às seguintes conclusões, em síntese:

a) as alegações de defesa das empresas licitantes Lest Engenharia Ltda. - EPP e Nabra Construções Ltda., e de seus sócios Srs. Luiz Eduardo Studart Gomes Júnior, José Cidrão Filho e Manoel Carvalho Cidrão, deveriam ser acolhidas, haja vista que não há qualquer menção aos mesmos na Denúncia 14279/2014, apresentada pelo Ministério Público Federal à 11ª Vara Federal da Justiça Federal/CE, a qual originou a Ação Penal 0002811-13.2014.4.05.8100, além de não ter sido detectado, na auditoria realizada no Município de Aquiraz/CE, que originou a presente TCE, qualquer vínculo entre os sócios das referidas empresas, o que, aliado à falta de outras evidências no sentido de corroborar a existência de fraude e/ou conluio praticado por essas à época do processamento da Tomada de Preços 8/2008, que não o alinhamento de preço entre as propostas das referidas empresas e o preço base constante do edital, conduz à exclusão de suas responsabilidades na presente relação processual;

b) quanto aos membros da Comissão Especial de Licitação, Sras. Liana Rangel Borges, Maria Iêda Dantas, Marion Merten e Sr. Francisco José Maia de Aguiar, também por não haver qualquer menção aos mesmos na Denúncia 14279/2014, apresentada pelo Ministério Público Federal à 11ª Vara Federal da Justiça Federal/CE, a qual originou a Ação Penal 0002811-13.2014.4.05.8100, além de que a Tomada de Preços 8/2008 foi realizada em 5/6/2008, portanto, um ano e meio antes da deflagração da Operação Gárgula, quando as ilegalidades levantadas na referida operação não eram de conhecimento público, e do entendimento de ser aceitável que membros de uma Comissão de Licitação não descubram que esteja ocorrendo um conluio em uma licitação no seu município, quando toda documentação hábil necessária para que as empresas participassem da licitação eram apresentadas, sendo de difícil detecção qualquer irregularidade nas mesmas, suas defesas deveriam ser acolhidas com exclusão de suas responsabilidades;

c) quanto aos Secretários de Turismo, Comunicação e Cultura de Aquiraz/CE, Srs. Alexandre Costa, Francisco Humberto Montenegro Cavalcante e quanto à Srª Rosana Barbosa de Lima, igualmente, em razão de não haver qualquer menção aos mesmos na Denúncia 14279/2014, apresentada pelo Ministério Público Federal à 11ª Vara Federal da Justiça Federal/CE, a qual originou a Ação Penal 0002811-13.2014.4.05.8100, e do fato de que as ações irregulares imputadas aos mesmos foram executadas antes do conhecimento público das ilegalidades detectadas na Operação Gárgula, e ainda aliado ao fato de ser aceitável que um Secretário de Turismo, Comunicação e Cultura de um município, que não acompanha diretamente a execução de uma obra, não descubra que a empresa que a está executando não detenha capacidade operacional para tanto também haveria que excluí-los da presente relação processual;

d) quanto aos demais, entendeu a unidade técnica que deveriam ser rejeitadas 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, haja vista a detecção, na Denúncia 14279/2014, apresentada pelo Ministério Público Federal à 11ª Vara Federal da Justiça Federal/CE, a qual originou a Ação Penal 0002811-13.2014.4.05.8100, de uma organização criminoso que teve por objetivo fraudar licitações públicas em vários municípios do estado do Ceará, da qual fazia parte a empresa Goiana Construções e Prestações de Serviços Ltda., além de ter sido detectado, na auditoria realizada no Município de Aquiraz/CE, que originou a presente TCE, vínculo entre os sócios das empresas Cosampa Projetos e Construções Ltda. e Virga Construções Ltda., e pessoa interposta, o chamado sócio 'laranja', na Construtora Girassol Ltda., o que se levou a concluir pela existência das ilegalidades imputadas a esses responsáveis, devendo os mesmos terem suas contas julgadas irregulares e em débito pelo valor total repassado;

e) em solidariedade, e também diante da rejeição das alegações de defesa, os Prefeitos Municipais à época dos fatos, Srª Ritelza Cabral Demétrio e Sr. Edson Sá, deveriam ser condenados em débito com julgamento pela irregularidade de contas, haja vista a nomeação e não supervisão dos trabalhos realizados por servidores municipais responsáveis pela obra, que foi executada por empresa sem capacidade operacional para tanto, o que impede a comprovação da regular utilização dos recursos públicos canalizados para a consecução do objeto, devendo os mesmos terem suas contas julgadas irregulares e em débito;

f) juntamente aos prefeitos, propõe a rejeição das alegações do Sr. Antônio Napoleão Leite Filgueiras, engenheiro responsável pela obra, haja vista que o mesmo acompanhou e mediu os serviços executados, tendo assinado os boletins de medição atestando a execução dos mesmos pela empresa Goiana Construções e Prestações de Serviços Ltda., nada obstante as evidências indicarem que a obra não foi executada pela referida empresa, devendo os mesmos terem suas contas julgadas irregulares e em débito pelo valor total repassado.

22. Em derradeiro parecer, o representante do Ministério Público/TCU neste feito, o Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin, pôs-se no essencial de acordo com as proposições da secretaria, apresentando, porém, divergência parcial em relação a alguns dos responsáveis, conforme parecer integralmente transcrito no relatório precedente.

23. Em síntese, entende o representante do *Parquet* que o prefeito sucessor, Sr. Edson Sá, não deveria ser responsabilizado, porquanto se aplicaria a ele o entendimento que levou ao afastamento da responsabilidade do Secretário de Turismo que atuou naquela gestão, qual seja, de que assumiram o cargo quando o processo de contratação já estava finalizado, não sendo esperado que questionassem o processo licitatório e tampouco exigível que acompanhassem diretamente a obra.

24. Já em relação aos membros da comissão de licitação, entende o representante do *Parquet* que devem ser responsabilizados solidariamente pelo débito, disso resultando em suas condenações e julgamento pela irregularidade de contas. Opina, ainda, por que se inclua proposta de inabilitação dos gestores públicos na deliberação deste Tribunal.

III

25. Devidamente examinadas as questões trazidas a estes autos, bem como as alegações de defesa dos responsáveis que aqui compareceram, consigno que acompanho, em linhas gerais, a análise e conclusões consignadas na instrução técnica elaborada no âmbito da Secex/CE quanto à rejeição das alegações de defesa apresentadas pelos responsáveis ex-prefeitos Ritelza Cabral Demétrio e Edson Sá, de modo que quanto a este último divirjo do Ministério Público/TCU. Também acompanho a unidade técnica quanto à revelia ou à rejeição das alegações de defesa apresentadas, no tocante às empresas 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.

26. Quanto à análise empreendida relativa a esses responsáveis, acolho como razões de decidir os pronunciamentos havidos no âmbito da secretaria, expressos na instrução transcrita no relatório precedente, sem prejuízo de considerações adicionais adiante eventualmente expendidas, necessárias em razão da delimitação da responsabilidade pelo dano, conforme consignarei.

27. No que tange aos secretários municipais de turismo, divirjo de ambos os pareceres, conforme razões também consignadas mais à frente, entendendo que devem eles ser condenados solidariamente em débito com os prefeitos municipais.

28. Em relação aos membros da comissão de licitação, apesar de considerar adequadas as colocações constantes do parecer do Ministério Público acerca da responsabilidade de uma comissão especial de licitação, entendo que, nestes autos, não há como imputar-lhes responsabilidade solidária pelo débito, o qual, também já adianto, entendo deva se limitar aos gestores responsáveis pelo contrato de repasse, pela fiscalização da execução da obra, pelos atestos e pagamentos, bem como da empresa efetivamente contratada para sua execução, sendo as demais, participantes do procedimento licitatório, também sancionadas em virtude dos atos fraudulentos de sua participação no certame. Nesse sentido, uma vez citados em solidariedade os sócios das empresas Construtora Girassol Ltda., Cosampa Projetos e Construções Ltda. e Virga Construções Ltda., e considerando que não serão responsabilizados pelo débito, cumpre excluí-los da relação processual, recaindo apenas sobre as empresas a sanção de inidoneidade. Por esse motivo, em que pese não acolher as defesas de Daniel Arruda de Jesus, Jardel Gonçalves da Silva, Jânio Keilthon Teixeira Costa e José Railton Teixeira Costa, entendo pertinente excluí-los da relação processual.

29. Princípio por consignar, a propósito da anexação aos autos de cópias da ação penal movida contra o grupo de pessoas e empresas envolvidas nas fraudes objeto da “Operação Gárgula”, que os elementos capitaneados na auditoria realizada por meio da FOC, por si sós, já conferiam um conjunto de indícios vários e coincidentes no sentido da inexistência operacional da empresa contratada, a qual

é, inclusive, revel, juntamente com seu sócio, neste e noutros processos em tramitação neste Tribunal nos quais tal fato restou também evidenciado (vide, e.g. o TC-007.720/2012-2, objeto do Acórdão 2.099/2015 - Plenário, o TC-016.283/2012-0, objeto do Acórdão 1276/2017 - Plenário, o TC-045.577/2012-9, objeto do Acórdão 1277/2017 - Plenário, o TC-011.877/2012-0, objeto do Acórdão 2.816/2017 - Plenário, o TC-012.078/2012-3, objeto do Acórdão 2.249/2017 - Plenário, e o TC-007.713/2012-6, todos sob minha relatoria.

30. Consoante também consignei naqueles outros autos, a maior evidência da inexistência da empresa está baseada na sua não localização nos endereços por ela informados e ausência de empregados, próprios ou terceirizados, verificada anteriormente à FOC, pela Polícia Federal e CGU, e confirmada a *posteriori* por visitação *in loco* dos auditores deste Tribunal, cujas constatações consignadas no relatório têm força probatória, ante suas presenças nos locais onde deveriam se encontrar funcionando.

31. Nestes autos, além dos indícios de irregularidades coletados pela equipe, foram acostados elementos constituintes da ação penal movida com base na “Operação Gárgula”, em que se evidencia, como já constatado nos processos anteriormente apreciadas por esta Corte de Contas, cujos acórdãos colacionei retro, que dentre o pool de empresas capitaneadas pelo escritório de contabilidade ETAP, encontrava-se a empresa Goiana Construções e Prestações de Serviço Ltda., a qual servia de fachada para a celebração de contratos com os entes municipais envolvidos, em que pese a realização de obras por terceiras empresas ou pessoas, eis que essa empresa não possuía realmente capacidade operacional.

32. A propósito, a jurisprudência deste Tribunal é farta no sentido de que a contratação de sociedade empresarial fictícia obstaculiza a comprovação da regular utilização dos recursos públicos canalizados para a consecução do objeto do mesmo contrato. Cito como exemplo os Acórdãos 802/2014-Plenário, 4703/2014-1ª Câmara, 6986/2014-1ª Câmara e 2246/2015-1ª Câmara e Acórdão 758/2015-Plenário. Nessa mesma linha, os acórdãos que mencionei retro, relativos aos processos da referida operação, já apreciados por este Tribunal.

33. Cabe lembrar que tanto nestes autos, como naqueles cujos acórdãos citei no item 29 retro, a equipe de auditoria cuidou de visitar os endereços da empresa Goiana Construções e Prestações de Serviços Ltda. a fim de confirmar as constatações indicadas, ainda na fase de planejamento de auditoria da FOC, de forma a verificar se tratava-se de empresa de fachada, como indicava o “Relatório de Demandas Especiais 00206.001088/2009-17 Operação Gárgula”, elaborado em época próxima à execução das obras objeto deste processo.

34. O relatório fotográfico elaborado pela equipe de fiscalização em visita aos endereços da empresa ([peça 39](#) do TC013.676/2012-3, a auditoria que deu origem a esta TCE) corrobora os indícios que conduziram à constatação de se tratar de empresa de fachada, sem capacidade operacional, elemento que, em conjunto com as demais evidências, constantes destes autos e da fiscalização empreendida, conduzem à evidente perda do nexo de causalidade entre os recursos transferidos e a execução das obras.

35. Quanto às alegações de defesa produzidas pelos agentes públicos citados, entendo, na linha do que restou analisado pela unidade técnica deste Tribunal, que não são capazes de comprovar o nexo de causalidade entre as obras e sua execução com recursos do contrato de repasse em questão, por intermédio da empreiteira contratada, vez que se tratava de empresa de fachada. Tampouco socorrem os agentes públicos responsáveis pela contratação, supervisão e pagamento das obras a cargo da construtora, a constatação física do objeto do convênio, ou seja, a efetiva construção das praças, visto que restou evidente tratar-se de empresa de fato inexistente.

36. Não socorre à ex-prefeita Ritelza Cabral Demétrio a alegação de descentralização administrativa, porquanto na qualidade de prefeita responde pelos recursos federais empregados, uma vez signatária do ajuste (a propósito, a assinatura da ex-prefeita Ritelza Cabral Demétrio, como signatária responsável pelo Contrato de Repasse, consta da [peça 91](#) do [TC-013.676/2012-1](#), originador desta TCE). É dever do gestor acompanhar a execução do referido contrato de repasse e prestar contas

da sua regular aplicação, com o ônus de tal encargo, que, em Direito Financeiro, é do signatário do ajuste. E deve fazê-lo com respeito integral à legislação federal, incluindo a Lei de Licitações e as normas de Direito Financeiro. Afinal, o dever de prestar as contas devidas perante a União é do signatário (art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal), atuando como garantidor da regular aplicação dos recursos que lhe foram confiados. E, se delega a seus subordinados, ainda há que responder por culpa *in vigilando* e *in eligendo*, de natureza gravíssima, em razão do contexto evidenciado nos autos.

37. Como garantidora do ajuste firmado com a União, ainda que delegasse atribuições suas aos secretários municipais, caberia à ex-prefeita supervisionar os atos da pasta responsável pela homologação do certame, assinatura do contrato, ordem de serviço, atesto pela realização dos serviços e ordenação dos pagamentos. E não poderia se furtar de supervisionar essa diversidade de atribuições simplesmente com base na alegação de delegação de competência, visto que assinou o ajuste representando o ente federado perante a União. Entretanto, mais que culpa grave, evidenciam-se nos autos elementos de convicção quanto ao esquema orquestrado, o qual não poderia se dar sem a ciência da prefeita, o qual foi responsável pela nomeação dos agentes municipais responsáveis pela execução do ajuste por ela firmado.

38. Além do mais, a própria responsável aduz em suas alegações de defesa que na qualidade de prefeita assinou o ajuste e acompanhou as respectivas obras, que teriam sido efetivamente realizadas sem qualquer prejuízo ao erário. Como não se questiona a execução das mesmas, mas apenas a perda do nexo de causalidade, porquanto contratadas junto a uma empresa sem existência, empresa ficta, releva então considerar que algum conhecimento tinha a responsável acerca da irregularidade, porquanto acompanhou as obras. E mesmo que não o tivesse, persiste sua responsabilidade como garantidora do ajuste perante a União.

39. Quanto ao prefeito sucessor, Sr. Édson Sá, entendo que também persiste sua responsabilidade pelos débitos que lhes são atribuídos, porquanto após o primeiro pagamento à empresa ficta, efetuado na gestão anterior, tiveram os demais pagamentos se efetuado em sua gestão, sendo esse a quem coube encaminhar as prestações de contas à Caixa.

40. Em suas alegações de defesa o responsável afirmou, inicialmente, que, quando da assinatura do Contrato de Repasse 229599-61/2007, quem estava à frente da Prefeitura Municipal de Aquiraz/CE era a Sr^a Ritelza Cabral Demétrio, e que o contrato de repasse sequer teve início em sua gestão, de modo que pelo princípio da boa-fé contratual, não tinha como rever todos os atos administrativos da gestão anterior, razão pela qual, em sua gestão, apenas foram repassados os valores de acordo com os atestos da Caixa Econômica Federal e que tais repasses foram efetuados pelo Secretário Municipal de Turismo e Cultura de Aquiraz à época dos fatos.

41. Todavia, como assentou a secretaria em sua instrução, o responsável não pode se eximir da adequada 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 em relação à execução da obra, ocorrida em seu mandato, junto à empresa Goiana Construções e Prestações de Serviços Ltda., empresa essa não detentora de estrutura física e capacidade operacional para executar o objeto contratual. Ademais, dentre os servidores municipais responsáveis pela obra e sob supervisão do Sr. Edson Sá estava o engenheiro fiscal da obra, Sr. Antônio Napoleão Leite Filgueiras, que acompanhou o objeto desde seu início, tendo assinado os boletins de medição atestando a execução dos serviços pela empresa Goiana Construções e Prestações de Serviços Ltda., nada obstante as evidências indicarem que a obra não foi executada pela mencionada empresa.

42. Sendo farta a jurisprudência deste Tribunal no sentido de que a contratação de sociedade empresarial fictícia impede a comprovação da regular utilização dos recursos públicos canalizados para a consecução do objeto do mesmo contrato (Acórdãos 802/2014-Plenário, 4703/2014-1^a Câmara, 6986/2014-1^a Câmara e 2246/2015-1^a Câmara e Acórdão 758/2015-Plenário), é evidente que o ex-Prefeito tem responsabilidade por pagamentos que ora se reputam sem correspondente nexo de

causalidade entre os recursos postos à disposição da municipalidade - da qual é o gestor máximo executivo -, e as obras esperadas.

43. Em relação aos secretários municipais, resta evidente que suas alegações de defesa acerca da capacidade operacional e regularidade da documentação da empresa, aferida em fase anterior (de licitação), não lhes socorrem, porquanto interessa, para fins da condenação que ora proponho, que no caso houve o pagamento a empresa sem capacidade operacional, cujos serviços foram executados por terceiros, haja vista que os autos demonstraram a inexistência de funcionários e estrutura para operar por parte da Goiana. Destarte, os atos praticados revelam a inexistência de providências necessárias visando a impedir a celebração de contrato ou a realização de pagamentos a uma empresa ficta. No mínimo há culpa grave, embora o esquema revelado pela operação policial aponte, na ação penal, ação deliberada de um grupo de agentes públicos e privados.

44. Ciente de que a contratação de empresa sem capacidade operacional constituía o cerne do *modus operandi* da organização criminosa que teria se instalado no Estado do Ceará, revelada pela “Operação Gárgula”, consignei em diversos processos por mim relatados que não seria improvável a participação conjunta de diversos agentes, desde a licitação até a contratação e pagamento.

45. Ora, enquanto os ex-prefeitos tentam se eximir da responsabilidade atribuindo esta à descentralização administrativa aos seus respectivos secretários municipais, estes tentam se eximir da responsabilidade atribuindo responsabilidades inerentes à fase de licitação. Todavia, os secretários municipais aqui arrolados foram quem celebraram ou o contrato original com a empresa ficta, ou aditivos contratuais, que lhe permitiu recebimento das verbas federais transferidas ao município. Apuseram eles suas assinaturas ao lado da assinatura de Miguel Ângelo Pinto Martins, réu proprietário de várias das empresas indicadas como integrantes do esquema junto à ação penal da Operação Gárgula, incluindo a própria e principal empresa do esquema tratado neste processo, a empresa ficta Goiana Construções e Prestações de Serviços. Dessarte, entendo que não devem ser acolhidas as alegações de defesa dos responsáveis Francisco Humberto Montenegro Cavalcante e Alexandre Costa, então secretários municipais, devendo eles ser condenados em débito juntamente com os prefeitos que os nomearam para os cargos e pastas que tiveram a seu cargo a execução das obras.

46. Finalmente, no que tange aos membros da comissão de licitação, cabe registrar que em alguns dos processos que relatei perante este Colegiado, consignei que no caso específico, não seria improvável que a licitação tivesse sido montada com a participação dos servidores do município encarregados da licitação. Mas, na linha de alguns outros julgados, considerando que as provas coletadas não foram suficientes para concluir sobre a consciência dos membros da licitação sobre a ficção que representava a empresa contratada, e não tendo sido coletados outros elementos capazes de indicar que no momento da realização da licitação era possível aos membros da comissão identificar eventual fraude ao certame, rendia-me à conclusão dos pareceres quanto à insuficiência de elementos probantes da participação fraudulenta para, ou excluí-los da relação processual, mantendo-se a responsabilidade apenas sobre os gestores principais do convênio, ou, em outros casos, apenas aplicar multa aos membros da comissão de licitação.

47. Como se sabe, a empresa Goiana participou de um esquema certamente orquestrado com a participação de muitos agentes públicos e em vários municípios cearenses. Mesmo que se desconsiderasse tal fato, que se tornou notório apenas após a deflagração da operação policial, não se pode apenas com base nessa constatação de que a fraude se tornou pública e notória somente a partir da deflagração ulterior da operação, afastar responsabilidade dos membros da comissão, como defendido na instrução transcrita no relatório precedente. Nem se pode considerar que comissões de licitação possuem papéis quase que meramente formais, sem que se lhes exija coibir conluios e fraudes entre os licitantes, quando possível.

48. Por isso, considero pertinentes as colocações constantes do seguinte trecho do parecer do representante do Ministério Público neste feito:

“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 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 repreender 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 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 856/2015-Plenário, que condenou membro de comissão de licitação por haver levado adiante convites para a contratação de obras com aceitação de documentos (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 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 conluio e fraudes, como o observado neste caso.

(...)”.

49. Ocorre que no presente caso, não foi possível chegar-se à conclusão segura sobre ter havido fraude mediante montagem do procedimento licitatório, a fim de que o objeto da contratação fosse entregue à empresa de fachada. Como visto, as proposições dos pareceres foram uniformes no sentido de excluir da relação processual duas das seis empresas participantes do certame (Lest Engenharia Ltda. e Nabla Construções Ltda.).

50. Aqui entendo que cabe também a mesma ponderação efetuada em outros julgados em que houve semelhantes irregularidades. Ou seja, sabe-se que a empresa Goiana participou de um esquema certamente orquestrado com a participação de muitos agentes públicos e em vários municípios cearenses. Assim, poder-se-ia também crer que a licitação que deu origem à sua contratação fora fraudada mediante montagem ou direcionamento mediante conluio. Todavia, neste específico processo, assim como em alguns outros, apesar do esforço empreendido pela secretaria, não se pôde contar, com maior precisão, com elementos que indicassem indícios vários ou provas efetivas de

alinhamento dos preços de todos os licitantes ou de direcionamento da licitação, razão pela qual escapam deste Tribunal o alcance de outros agentes como os membros da comissão licitatória.

51. Entendo que, em razão da ausência de suficientes elementos probatórios ou indiciários da participação dessas pessoas na fraude relativa à contratação da empresa Goiana Construção e Prestações de Serviços Ltda., mais especificamente, na condução da licitação, embora entendendo que não seria improvável a participação dessas pessoas e empresas na fraude, haja vista que referida empresa não era operacional e não executava as obras diretamente, torna-se mais difícil neste processo, comparativamente a outros casos já examinados, responsabilizar solidariamente os membros da comissão licitatória.

52. Assim, penso que a medida adequada corresponda à exclusão da relação processual tanto das empresas indicadas na instrução, denominadas Lest Engenharia e Nabla Construções, que embora participantes da licitação não tiveram nos autos comprovada participação em fraude, seja por conluio ou montagem da licitação, quanto dos membros da comissão, alinhando-me às proposições da secretaria, em que pese divergir das razões por ela indicadas nas análises das alegações de defesa. E faço-o sem o acolhimento das alegações de defesa desses responsáveis, pois apenas entendo que a exclusão deles deva se dar por inexistência de elementos de convicção mais robustos de suas participações neste específico caso do convênio em exame (insuficiência de provas).

53. De outro lado, entendo, na linha alvitada pelo *Parquet*, que os demais agentes públicos municipais aqui responsabilizados pelo dano devam ser sancionados com a pena de inabilitação, atribuindo-se os graus segundo os cargos ocupados, dada a relevância de suas contribuições para a contratação e para a execução do contrato de repasse na forma aqui evidenciada, haja vista que essas pessoas não devem ocupar cargos públicos dos níveis de direção e assessoramento, não sendo possível nelas depositar a confiança necessária, e, portanto, evidente que devem ser consideradas inabilitadas para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da administração federal, conforme os arts. 60 da Lei 8.443/1992 e 270 do Regimento Interno/TCU.

54. Ainda, no que tange aos débitos apontados, entendo que a responsabilidade deva recair sobre os pagamentos realizados em cada gestão, não sendo adequado, a meu ver, atribuir-se responsabilidade pela integralidade do dano à ex-prefeita Ritelza, por exemplo, se em sua gestão foi realizado pagamento apenas de uma única parcela, sendo identificados o prefeito sucessor e os responsáveis pelos pagamentos efetuados na gestão seguinte, conforme consignado no relatório da equipe de fiscalização, a seguir reproduzido a partir da peça 1 destes autos:

“O primeiro pagamento à empresa foi realizado na gestão da Prefeita Ritelza Cabral Demétrio (CPF 107.931.943-34), e os demais pagamentos à Goiana Construções foram realizados na gestão do prefeito sucessor, Sr. Edson Sá (CPF 017.421.083-34), a quem coube o encaminhamento das prestações de contas parciais à CEF, tendo as notas de liquidação e atestos sido assinadas pela Sr^a Rosana Barbosa de Lima (CPF 458.266.174-20), com autorização de pagamento pelo Sr. Francisco Humberto Montenegro Cavalcante (CPF 061.543.873-34), então Secretário de Turismo e Cultura de Aquiraz/CE (Evidências: CR 0229599-61 - Contrato de Repasse, p. 17-35; CR - 0229599-61 - Pagamentos Goiana Construções Ltda., p. 1-31).”

IV

55. Por fim, pondero que os processos apreciados por este Tribunal, em regra, devem ser tornados públicos, atendendo ao princípio constitucional da publicidade (art. 37, *caput*, art. 93, IX) e ao critério legal, no que tange ao acesso à informação (art. 3º, inciso I, da Lei 12.527/2011). Entretanto, os presentes autos são trazidos em sessão reservada em razão do compartilhamento de documentos e informações sigilosos junto a este Tribunal, conforme consignei nos itens 6 e 7 retro. Em situações como esta, este Tribunal tem mantido o sigilo sobre a deliberação adotada, procedimento esse que também se deu, por exemplo, em relação aos Acórdãos 2.099/2015, 1276/2017 e 1277/2017,

todos do Plenário, no qual foram tratadas irregularidades envolvendo a mesma empresa aqui mencionada, Goiana Construções e Prestações de Serviços Ltda.

56. Em que pese ser possível a posterior reclassificação da informação pelo Tribunal em processos dessa natureza, entendo prudente adotar medida semelhante àquela por mim alvitada ao Tribunal, nos autos do TC-024.999/2013-0, em que apreciadas irregularidades decorrentes de outra operação da Polícia Federal, a denominada “Operação Mão Dupla”, consoante o seguinte trecho do voto que proferi por ocasião do Acórdão 1606/2016 - Plenário (sessão reservada), cujas medidas igualmente foram acolhidas por ocasião dos Acórdãos 1276/2017 e 1277/2017 deste Plenário:

“48. Finalmente, impende registrar que os presentes autos receberam a classificação de natureza sigilosa em razão de a representação ser oriunda da Justiça Federal, com base na operação ‘Mão Dupla’. Entendo que à sociedade interessa conhecer o teor da deliberação a ser adotada por este Tribunal, considerando, inclusive, o princípio da publicidade que, em casos como este, podem implicar na diminuição da sensação de impunidade. Todavia, a reclassificação das informações aqui tratadas necessita, a meu ver, autorização do representante, detentor originário dos elementos utilizados por este Tribunal para a apuração das irregularidades em seu âmbito de competência, e que também são objeto de processo penal em tramitação nos órgãos da Justiça Federal.

49. Assim, em que pese a deliberação a ser adotada ainda se sujeite a recurso neste Tribunal, estou propondo, adicionalmente, determinação à Secex/CE com vista a que, por ocasião da ciência do acórdão ao representante, o juízo da 11ª Vara Federal no Ceará, indague acerca da necessidade de este Tribunal manter ou não sigilo sobre a deliberação adotada, providência que poderá auxiliar esta Corte na decisão futura de manter ou não a matéria sob sigilo.”

57. Estou propondo, portanto, adicionalmente, que para fins de reclassificação das informações constantes dos autos, notadamente, quanto ao sigilo, e também de forma a propiciar o atendimento não apenas ao princípio constitucional citado, mas também ao espírito e às disposições da Lei 12.527/2011, a unidade técnica remeta cópia desta deliberação ao Juízo da 11ª Vara da Justiça Federal, Seção Judiciária do Ceará, responsável pelo compartilhamento das informações sigilosas utilizadas neste feito, e indague àquele juízo acerca da necessidade de este Tribunal ainda manter ou não sigilo sobre a deliberação aqui adotada, e/ou sobre as peças do inquérito policial ou da ação penal, providência que poderá auxiliar esta Corte na decisão futura de manter ou não a matéria (inteiro teor do acórdão) sob sigilo.

58. Por fim, deixo de acolher a proposição de autorização, desde logo, para o recolhimento parcelado da dívida pelos responsáveis, considerando que não solicitaram, e o fato de que pode o Tribunal assim fazê-lo em qualquer fase do processo, nos termos do art. 217 do RI/TCU, bastando, para isso, a formalização de requerimento por parte dos interessados.

Ante o exposto, manifesto-me por que o Tribunal aprove o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 4 de abril de 2018.

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Relator