

**TC 007.720/2012-2****Natureza:** Tomada de Contas Especial**Unidade Jurisdicionada:** Prefeitura Municipal de Maracanaú - CE.**Responsáveis:** A.p.b.j. Construções Indústria Comércio e Serviços de Mão de Obras Ltda. (07.405.573/0001-44); Carlos Eduardo Bandeira de Mello (072.857.793-34); Débora Lopes de Araújo de Menezes (032.759.214-10); Edson Pereira de Sousa (548.799.063-87); Egidio Cordeiro de Abreu Filho (371.394.363-04); Francisco Eduardo Nascimento dos Santos (243.482.873-68); Francisco de Assis Pinto Bilhar Júnior (473.750.432-72); Goiana Construções e Prestações de Serviços Ltda (07.192.755/0001-84); José Milton Lucio do Nascimento (389.955.303-91); Marcos Barboza da Silva (002.676.458-05); Miguel Ângelo Pinto Martins (478.715.123-15); Roberto Soares Pessoa (001.137.353-91); Suarez Leite Machado (249.171.173-72)**Intressado:** Secretaria de Controle Externo do Tcu/ce (00.414.607/0006-22)

## DESPACHO

Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada por determinação constante do Acórdão 606/2012 – Plenário. Naquela oportunidade, foi examinado o relatório de auditoria de conformidade realizada junto à Prefeitura Municipal de Maracanaú/CE, com vistas a apurar notícias veiculadas na imprensa sobre a existência de fraudes envolvendo recursos federais.

2. Realizada a citação solidária pelas irregularidades apontadas no relatório de auditoria, constatou-se a revelia da empresa contratada Goiana Construções e Prestações de Serviços Ltda., da licitante A.P.B.J. Construções, e dos responsáveis Francisco de Assis Pinto Bilhar Júnior, Francisco Eduardo Nascimento dos Santos, José Milton Lúcio do Nascimento, Miguel Ângelo Pinto Martins, e Suarez Leite Machado. Apresentaram defesa o Sr. Roberto Soares Pessoa, ex-prefeito, Carlos Eduardo Bandeira de Mello, Secretário de Infraestrutura e Controle Urbano, Marcos Barboza da Silva, engenheiro da prefeitura, e os membros da comissão de licitação, Srs.(as) Edson Pereira de Sousa, Egídio Cordeiro de Abreu Filho, e Débora Lopes de Araújo de Menezes), que foram examinadas na instrução de peça 67.

3. Em exame das alegações, o auditor encarregado da análise concluiu que não haveria evidências da falta de capacidade operacional da empresa Goiana, nem indícios mais robustos de fraude à licitação caracterizada pelo alinhamento dos preços das licitantes, muito embora referida empresa constasse como uma das investigadas nas operações da Polícia Federal, e em que pese a empresa não ter sido localizada nos endereços informados, por ocasião da auditoria e também por ocasião das citações efetuadas nestes autos, conforme se depreende da leitura da instrução de peça 67.

4. A análise conduziu ao oferecimento de propostas no sentido do acatamento de alegações de defesa dos responsáveis que compareceram aos autos, com exceção do presidente da referida comissão, ao qual propôs a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, proposta encampada pelo Diretor técnico à peça 82.

5. Já o titular da unidade técnica discordou da aplicação de multa ao presidente da comissão de licitação, por entender as falhas desprovidas de gravidade (peça 69), no que foi acompanhado pelo Ministério Público/TCU (peça 70), opinando assim os pareceres por julgar regulares com ressalva as presentes contas.

6. Em que pese os posicionamentos uniformes da unidade técnica e do Ministério Público no sentido do afastamento do débito, entendo que os elementos presentes nos autos não autorizam o proferimento, desde logo, do julgamento de mérito destas contas, especialmente no sentido ora proposto pelos pareceres. Com as devidas vênias em relação a esses últimos posicionamentos, entendo haver necessidade de maior aprofundamento nos exames, bem assim, necessidade de se proceder à adoção de medidas saneadoras, antes de conduzir este feito à deliberação de mérito pelo Tribunal.

7. Diversas foram as fiscalizações realizadas nos municípios cearenses, e que envolveram, além das equipes deste Tribunal, órgãos como a CGU, a Polícia Federal, o Ministério Público, e a Justiça Federal, situação que enseja o compartilhamento das informações entre os órgãos, haja vista as suspeitas de fraude na aplicação dos recursos.

8. No “Relatório de Demandas Especiais 00206.001088/2009-17 Operação Gárgula” a que a equipe de auditoria teve acesso (mas que não se encontra juntado a este processo, em que pese juntado a outras TCE’s), a equipe da CGU anotou o seguinte:

“A análise das licitações realizadas pelas prefeituras, tomadas em conjunto, comparada com os elementos colhidos da busca e apreensão de documentos em residências e em empresas permitiu identificar irregularidades na execução dos convênios, contratos de repasses e das transferências fundo a fundo e, o mais significativo, apontou para a existência de um esquema orquestrado para fraudar licitações e desviar os recursos transferidos às prefeituras, envolvendo possivelmente gestores e servidores das prefeituras, inúmeras empresas e seus sócios ou prepostos, que de maneira possivelmente articulada agiram de forma a culminar no direcionamento das licitações com importante participação de empresas fictícias – ‘empresas de fachada’ - inexistentes ou desprovidas de estrutura operacional, de empresas associadas e conectadas entre si e, eventualmente, com utilização de documentos fraudulentos.

**Se a análise da farta documentação apreendida nas prefeituras, em residências e em empresas tivesse sido realizada de forma independente e desconexa é provável que muitas irregularidades não tivessem sido observadas. A existência de um esquema articulado abarcando um conjunto expressivo de entes públicos e privados, de pessoas físicas e jurídicas - teria passado despercebida. Assim, o exame de forma consolidada da documentação apreendida permitiu que se tivesse uma visão global das irregularidades encontradas e de como elas se relacionavam entre si, uma vez que muitas ocorrências só mostram seu caráter ilícito, e sua verdadeira dimensão, quando vistas em conjunto.**

Assim, observamos que, à primeira vista, **muitas licitações eram conduzidas sob a proteção de uma aparente legalidade**. Contudo, em muitas situações a falta de competitividade restou demonstrada pela **presença nos certames quase sempre das mesmas empresas** que, possivelmente, mediante ação coletiva e pré-ordenada, obtinham a adjudicação dos objetos dos certames.” (destaquei)

9. Logo, o esquema revelado pelas investigações dava conta de procedimento elaborado com vistas a conferir ares de legalidade, muitas vezes não detectável pelos meios usuais de controle, baseados, por vezes, na documentação formal exigida em prestação de contas. Foi assim que as equipes de fiscalização da Secex/CE passaram a selecionar os municípios objeto de auditoria, efetuando-se, na fase de planejamento, a identificação do pool de empresas que sistematicamente participavam dos certames, ou neles agiam apenas de forma figurativa, para conferir aparência de legalidade e competitividade. Entretanto, limitações foram encontradas na auditoria, dentre as quais

a busca e apreensão de documentos já efetuada pela polícia e o decurso de tempo desde a conclusão das obras, nem sempre sendo possível aferir quem foi o real executor.

10. Foi em razão das limitações usuais aos trabalhos de auditoria, e de forma a constituir amplo conjunto probatório, que essa Secex/CE alvitrou a este Relator que requeresse junto à Justiça Federal o compartilhamento do sigilo quanto às investigações, tendo se efetivado em autos específicos com o deferimento do magistrado encarregado. Como tais informações, que poderiam ser compartilhadas, não foram requeridas no curso da auditoria que deu origem a esta tomada de contas especial, propus e o Tribunal acolheu, por meio do subitem 9.7.2 do Acórdão 606/2012 – Plenário – que deu origem a este processo – determinação à Secex/CE no sentido de que, na medida do possível, considerando o compartilhamento de informações já autorizado pela Justiça Federal, colhesse junto às autoridades encarregadas da investigação policial ou junto ao Ministério Público Federal, ou à própria Justiça, outros elementos de prova capazes de reforçar os indícios de execução fraudulenta dos convênios e dos contratos de repasse, caso se revelassem necessários ao exame de mérito dos processos de tomada de contas especial.

13. Embora a meu ver existam fortes evidências de que as obras não foram executadas pela empresa contratada, haja vista a ausência de empregados registrados, bem assim, considerando a farta jurisprudência no sentido de que o ônus da prova da regular aplicação dos recursos, em Direito Financeiro, compete ao gestor, penso que se faz necessária a busca de mais elementos junto aos órgãos envolvidos nas operações desencadeadas, com vistas a que se possa identificar a extensão da fraude e se ela envolveu, no contrato de repasse em questão, todas, algumas ou nenhuma das empresas participantes.

14. De se ressaltar, ainda, alguns trechos (apenas alguns) do já referido Relatório de Demandas Especiais da CGU, que demonstram haver necessidade de aprofundamento dos exames realizados pela Secex/CE:

“O exame de extensa documentação apreendida nas empresas, especialmente ETAP, CEDISC, E&M, GMP, GOIANA e CATETO, permitiu colher provas inequívocas quanto a existência de um esquema de corrupção ora apontado voltado a burlar diversos certames em favor das empresas de um ‘mesmo grupo’. Restou demonstrado que aquelas firmas constituíam um *pool* de empresas em conluio utilizadas para direcionar os certames sem disputas, configurando uma espécie de ‘competição caseira’ cuja ação de comando, tudo indica, se situava nas empresas dos irmãos Marcos Antônio e Francisco Ésio, como pode ser observado detalhadamente na Tabela 12 adiante.” (p. 84 daquele relatório)

“Na empresa **CEDISC** também foram encontrados diversos carimbos de empresas, entre elas CATETO, COUSINOS, CUBO, DARUMA, DIEGO Construções, E&M, ETAP, ÊXITO, GMP, GOIANA, J&A, MAVEL VEÍCULOS e V3 Construções, carimbo de MIGUEL ÂNGELO PINTO MARTINS, carimbos de diversas prefeituras cearenses e das comissões de licitações e de numeração de processos. Foram encontradas folhas em branco mas impresso no cabeçalho e/ou rodapé logotipo de várias empresas, dentre elas CUBO, ÉTICA, J&A, GOIANA, EXATA e GMP. Também foram descobertas diversas propostas de preços para participação em licitações, algumas acompanhadas dos contratos sociais e certidões de regularidade fiscal de muitas empresas das quais destacamos CATETO, CUBO, GOIANA, GMP, ETAP, MAVEL, ÉTICA. Também estavam em poder da CEDISC demonstrativos contábeis das empresas CATETO, CUBO, GOIANA e GMP, notas fiscais da empresa GOIANA, diversas folhas de selos de autenticação de cartório e folhas contendo carimbos e assinaturas de funcionários do cartório.” (p. 84 daquele relatório).

“Na **GOIANA** foram encontrados diversos blocos de notas fiscais de empresas, das quais destacamos CATETO, CUBO, GMP, J&A e MAVEL. Também foram encontrados

documentos de habilitação para participar em licitações das empresas CATETO e J&A e muitos cheques em branco das empresas CATETO e MAVEL. Os canhotos dos cheques emitidos dos talões demonstram um grande número de cheques em favor da ETAP. Foram encontrados cheques emitidos em favor de Marcônio, Reginaldo, Humberto, Miguel e alguém identificado como M.A. (provavelmente Miguel Ângelo). Em poder da GOIANA também foram apreendidos diversos extratos de contas bancárias de algumas empresas, entre elas CATETO, CUBO, GMP, J&A e MAVEL.” (p. 85 daquele relatório)

**“12. Nas investigações foram observadas como e empresas fantasmas que participam de licitações a serviço da ETAP as empresas GOIANA, CATETO, MARVEL, GMP, VIA, CUBO, J&A, CARTESIANA, INSTITUTO PRAXIS e CEDISC, com diversos sócios, mas ligadas ao empregado da ETAP MIGUEL ÂNGELO PINTO MARTINS, procurador bancário, que recebe ordens diretamente de ÉSIO, bem como ao empreiteiro de nome ANTÔNIO MARCÔNIO PEREIRA RIBEIRO que se encarregada da execução de algumas obras que deveriam ser feitas pelas referidas empresas. (p. 101, do relatório da CGU) (grifo meu)**

“Conforme representação da Polícia Federal pelas prisões temporárias no Ceará (Operação Gárgula), de 13/11/2009, as empresas Cateto e Goiana estão na lista de empresas fantasmas que participam de licitações a serviço da ETAP, não possuindo funcionários registrados em seu nome, ou detendo os mesmos funcionários registrados em nome uma das outras, bem como mesmo endereço, também não tendo maquinário ou situação financeira compatível com o capital social declarado, nem recolhendo o imposto sobre serviço ou contribuições previdenciárias de empregados.” (p. 352 do relatório da CGU).

15. Dessarte, restituo os presentes autos à Secex/CE **determinando**, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 11 da Lei 8.443/1992, que se dê efetivo cumprimento à determinação constante do item 9.7.2 do Acórdão 606/2012 - Plenário, de forma a tentar obter elementos ali descritos junto às autoridades que deles dispõe (CGU, Polícia Federal, Ministério Público e Justiça Federal), no que tange ao Contrato de Repasse, à tomada de preços realizada para a seleção da empresa encarregada das obras, e ao contrato dela decorrente, incluindo eventuais depoimentos e escutas autorizadas pela Justiça, que possam elucidar a extensão da fraude e a efetiva realização da obra pela construtora, apontada como empresa fantasma pela CGU e pela equipe de auditoria dessa Secex/CE.

16. Assim, penso que de posse de novos elementos será necessário o aprofundamento dos exames aqui realizados, e, se for o caso, a realização de novo contraditório sobre os documentos e sobre os indícios e provas porventura coletadas. Determino, ainda, que se faça juntada a este processo do Relatório de Demandas Especiais da CGU, dele se extraindo outras evidências porventura capazes de robustecer as irregularidades constatadas, procedendo-se a nova citação dos responsáveis, para fins de garanti-lhes o contraditório e a ampla defesa sobre as imputações que lhes são feitas. Refêrido relatório consta de outras TCEs dessa Secex/CE, a exemplo dos TCs 012.604/2012-7 (peça 26), 012.312/2012-6 (peça 14) e 012.307/2012-2 (peça 55).

À Secex/CE.

Brasília, 30 de outubro de 2014.

(Assinado Eletronicamente)  
AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI  
Relator