



TC 012.078/2012-3

Tipo: Tomada de Contas Especial - TCE

Unidade jurisdicionada: Prefeitura Municipal de Aracoiaba/CE

Responsáveis: Marilene Campelo Nogueira, CPF 318.730.223-87, ex-prefeita municipal; Maria Cleide da Silva Ribeiro Leite, CPF 363.115.023-72, Secretária de Educação; Arlindo Oliveira da Silva, CPF 491.089.483-80, Presidente da CPL, Francisco Nildo Alves da Silva, CPF 151.693.018-55; Clésio Wagner da Rocha Marinho, CPF 695.482.183-72, membros da CPL, Goiana Construções e Prestações de Serviços Ltda., CNPJ 07.192.755/0001-84, José Milton Lúcio do Nascimento, CPF 389.955.303-91, Miguel Ângelo Pinto Martins, CPF 478.715.123-15

Proposta: mérito

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada por determinação do Tribunal com base no Acórdão 819/2012 –TCU-Plenário para apurar a possível ocorrência de fraudes e conluio em licitações, bem assim desvio de recursos por parte de agentes públicos e empresas envolvidas, notadamente em relação ao Convênio 830282/2007 (Siafi 599934) celebrado com o FNDE. O ajuste em tela objetivava a construção de infraestrutura de rede física escolar, com a construção de escola, conforme estabelecia o Programa Nacional de Reestruturação e Aparentagem da Rede Escolar Pública de Educação Infantil-PROINFÂNCIA, sendo R\$ 950.000,00 a cargo da União e R\$ 7.070,71 provenientes de recursos municipais.

HISTÓRICO

2. Em cumprimento ao Acórdão 2.298/2011-Plenário, realizou-se auditoria na Prefeitura Municipal de Aracoiaba/CE face notícias veiculadas na imprensa local de que estaria havendo no Estado a formação de grupos de empresas com o fito de fraudar licitações públicas, envolvendo prefeitos e diversos servidores municipais.

3. No município tomou-se como base para exame o Convênio 830282/2007, celebrado com o FNDE, do programa de construção de escola-creche (TP 001/2008, R\$ 1.002.509,26), e o contrato de repasse 0267715/2008, firmado com o Ministério da Saúde, que se destinava à construção de duas unidades básicas de saúde (TP 001/2009, R\$ 220.000,00).

4. Especificamente em relação ao Convênio 830282/2007, para a consecução do objeto, foram realizadas 2 licitações. No primeiro certame, 11 empresas retiraram o edital, mas somente a empresa Goiana Construções e Prestações de Serviços Ltda. apresentou proposta de habilitação e de preços, sagrando-se vencedora pelo valor de R\$ 990.019,17. O contrato foi celebrado em 27/6/2009 e paralisado em diversas oportunidades, vindo a sofrer distrato em 10/2/2010. Até essa época, a empresa recebeu o montante de R\$ 698.189,73.

5. Levantamento da equipe evidenciou ausência de capacidade operacional da empresa Goiana nos anos de 2007 a 2010, haja vista que em 2007 e 2009 possuía apenas 22 e 40

empregados, respectivamente, e nos demais anos pesquisados, ou seja, 2006, 2008 e 2010, não possuía empregado algum. Todavia, no portal da transparência do Tribunal de Contas dos Municípios – TCM/CE, consta que a empresa teria recebido R\$ 28.548.938,77 para a execução de diversas obras em diferentes municípios, sendo a maior parte dos recursos nos anos de 2008 e 2009. Ainda de acordo com a equipe, a cessação dos pagamentos e a realização do distrato coincidiu com a deflagração da “operação gárgula” da Polícia Federal. A empresa Goiana Construções e Prestações de Serviços Ltda. não foi localizada no endereço informado e as informações fiscais fornecidas pela Prefeitura Municipal de Fortaleza (arrecadadora do ISS) possibilitaram o conhecimento de que as notas fiscais emitidas não resultaram no recolhimento de tributos municipais.

6. Realizada nova licitação em continuidade à anterior, na modalidade tomada de preços, participaram três empresas listadas pela equipe, sendo vencedora a Conspec Construtora e Projetos de Engenharia Ltda. As propostas das licitantes classificadas nesse segundo certame apresentaram uma diferença de apenas R\$ 0,30 (R\$ 235.213,14 - Conspec e R\$ 235.213,44 - Gold Serviços e Construções Ltda.). A terceira colocada foi desclassificada por apresentar proposta no valor global das obras, e não pelo valor remanescente.

7. Diante deste conjunto de irregularidades, a Secex/CE propôs a conversão dos autos em TCE, a desconsideração da personalidade jurídica das contratadas e da empresa Gold Serviços e Construções Ltda. e a citação das pessoas jurídicas e seus respectivos sócios, em solidariedade com os agentes públicos envolvidos na possível fraude no procedimento licitatório e na contratação de empresa sem capacidade operacional para a execução do objeto contratado.

8. Em apreciação, o Tribunal prolatou o Acórdão 819/2012 – TCU – Plenário (peça 5), cujos itens 9.5 a 9.8 encontram-se reproduzidos abaixo:

9.5. determinar a constituição de apartado deste relatório de auditoria e sua conversão em tomada de contas especial, nos termos do art. 47 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 252 do RI/TCU, e dos arts. 34 e 43 da Resolução TCU 191/2006, para que nele sejam realizadas as citações dos responsáveis pela execução irregular do Convênio FNDE 830282 (Siafi 599934), relativamente à parcela das obras executada pela empresa Goiana Construções e Prestações de Serviços Ltda., conforme subitens a seguir;

9.6. determinar, com fundamento no art. 12, inciso II, da Lei 8.443/1992, a citação solidária dos responsáveis Marilene Campelo Nogueira, Prefeita Municipal de Aracoiaba/CE; Maria Cleide da Silva Leite, Secretária Municipal de Educação; Arlindo Oliveira da Silva, Presidente da CPL; Francisco Nildo Alves da Silva e Clésio Wagner da Rocha Marinho, membros da CPL; Goiana Construções e Prestações de Serviços Ltda. e seus sócios José Milton Lúcio do Nascimento e Miguel Ângelo Pinto Martins, para que, no prazo de quinze dias a contar da ciência desta deliberação, apresentem alegações de defesa para as irregularidades imputadas, relacionadas à execução do Convênio FNDE 830282 (Siafi 599934), celebrado entre o Município de Aracoiaba/CE e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, ou promovam o recolhimento, aos cofres do FNDE da quantias abaixo especificadas, com os acréscimos legais previstos, calculados a partir das datas indicadas até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor (descrição das irregularidades imputadas e montante de débitos a seguir):

9.6.1. execução fraudulenta/participação na execução fraudulenta do Convênio FNDE 830282 (Siafi 599934), ante a constatação, por equipe de fiscalização deste Tribunal, da ausência de capacidade operacional da empresa Goiana Construções e Prestações de Serviços Ltda. para a execução das obras, situação que implica na perda do nexo de causalidade entre as origens e aplicações de recursos, haja vista o seguinte:

9.6.1.1. há constatação de pouca estrutura operacional da referida empresa para execução dos serviços contratados com o Município de Aracoiaba/CE, haja vista que pesquisa realizada na base de dados da Rais, do Ministério do Trabalho, evidenciou a inexistência, no ano de 2008, de empregados cadastrados em seu nome e, no ano de 2009, apenas 40 empregados, apesar do

volume de recursos movimentados pela empresa no período de 2007 a 2011 (R\$ 28.548.938,77), cujas obras requerem a existência de mão de obra registrada junto à empresa (item 3.2, Gráfico 01 do relatório de auditoria);

9.6.1.2. em visita da equipe de auditoria aos endereços constantes dos documentos fiscais emitidos pela empresa Goiana Construções e Prestações de Serviços Ltda., em relação aos cadastros fiscais do Município de Fortaleza e Euzébio, comprovou-se o não funcionamento da empresa na data da vistoria;

9.6.1.3. no Município do Euzébio/CE, a informação prestada por vizinhos foi de que, na sala da empresa Goiana Construções e Prestações de Serviços Ltda., local onde se encontra uma placa com dizeres relativos ao almoxarifado da empresa, era raro o aparecimento de algum empregado da empresa no endereço;

9.6.1.4. em relação ao domicílio fiscal da empresa em Fortaleza, a equipe encontrou a sala também fechada, sendo sediada em *shopping center* da cidade e segundo a atendente do setor de informações do shopping, a empresa Goiana estaria funcionando provisoriamente na sala 1419, local onde funcionaria a empresa Cateto Construções Ltda., também envolvida em outros ilícitos em municípios auditados por outras equipes de auditoria, segundo a relação constante no rol dos elevadores (item 3.1.1 e Quadro 03 do relatório de auditoria);

9.6.2. valores e datas do débito:

Data da ocorrência	Valor original do débito (R\$)	Data da ocorrência	Valor original do débito (R\$)
04 /02/2010	34.931,30	09/09/2008	130.618,60
04 /02/2010	44.457,57	29/09/2008	104.085,18
02 /02/2009	141.000,00	29/10/2008	57.116,86
06 /03/2009	81.000,00	02/12/2008	104.980,22

9.7. determinar, com fundamento no art. 43, inciso II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, IV, do RI/TCU a realização de audiência dos responsáveis Sr^a Marilene Campelo Nogueira, Prefeita Municipal de Aracoiaba/CE; Maria Cleide da Silva Leite, Secretária de Educação; Antônia Elizabete Paz Monteiro, Presidente da Comissão Permanente de Licitação; Rejane Márcia Figueiredo de Mesquita, membro da CPL; e Maria do Socorro Ricardo Monteiro, também membro da CPL, para que, no prazo de quinze dias a contar da ciência deste acórdão, apresentem razões de justificativa para a irregularidade consistente na chancela sobre os procedimentos fraudulentos relativos à Tomada de Preços 001/2010, tendo em vista a prática de conluio para fraudar a licitação, haja vista a constatação de que o valor das propostas apresentadas pelas duas empresas concorrentes (Conspec - Construtora e Projetos de Engenharia Ltda. e Gold Serviços e Construções Ltda.) apresentaram como diferença de preço apenas R\$ 0,30 (trinta centavos) (item 3.2 e 3.2.9.9 e 3.2.9.12 do relatório de auditoria);

9.8. fixar, com fundamento no art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal e no art. 250, inciso V, do RI/TCU, o prazo de quinze dias para as empresas Conspec Construtora e Projetos de Engenharia Ltda. e Gold Serviços e Construções Ltda. - ME se manifestarem sobre a irregularidade consistente na prática de conluio para fraudar a licitação Tomada de Preços 001/2010 da Prefeitura Municipal de Aracoiaba/CE, tendo em vista a constatação de que o valor das propostas apresentadas pelas duas empresas concorrentes (Conspec - Construtora e Projetos de Engenharia Ltda. e Gold Serviços e Construções Ltda.) apresentaram como diferença de preço apenas R\$ 0,30 (trinta centavos) (item 3.2 e 3.2.9.9 e 3.2.9.12 do relatório de auditoria);

9. Junto às peças 6-20 e 61 constam os ofícios de comunicação dirigidos aos responsáveis indicados acima, bem como as alegações de defesas respectivas (peças 24, 29, 43 a 52 e 62), conforme quadro abaixo:

Ofício (peça)	Responsáveis	Tipo	Peça AR	Peça resposta
1601/2012 (15)	Antônia Elizabete Paz Monteiro	audiência	23, 25	43

1529/2012 (10)	Arlindo Oliveira da Silva	citação	25, 42	50
1528/2012 (11)	Clésio Wagner da Rocha Marinho	citação	25, 26	52
1530/2012 (9)	Francisco Nildo Alves da Silva	citação	25, 26	49
1531/2012 (8)	José Milton Lúcio do Nascimento	citação		
1598/2012 (18)	Maria Cleide da Silva Leite	audiência	26	46
1526/2012 (13)	Maria Cleide da Silva Leite	citação	26	51
1596/2012 (20)	Maria do Socorro Ricardo Monteiro	audiência	26, 27	47
1599/2012 (17)	Marilene Campelo Nogueira	audiência	22	45
1532/2012 (7)	Marilene Campelo Nogueira	citação	21, 22	48
249/2014 (65)	Miguel Ângelo Pinto Martins	citação	66	
1533/2012 (6)	Miguel Ângelo Pinto Martins	citação	28, 56, 58 (devol)	
1600/2012 (16)	Rejane Márcia Figueiredo de Mesquita	audiência	27, 41	44
Empresas				
1602/2012 (14)	Conspec Construtora e Projetos e Engenharia Ltda.	oitiva	25	29
1030/2013 (61)	Goiana Construções e Prestações de Serviços Ltda.	citação	62	
1527/2012 (12)	Goiana Construções e Prestações de Serviços Ltda.	citação	54, 55 (devol)	
1597/2012 (19)	Gold Serviços e Construções Ltda. - ME	oitiva	28	24

10. Mencionou-se, inicialmente, que face a equívoco foram reiteradas as audiências/oitivas já existentes no TC 032.723/2011-3 e que o exame realizado cingiu-se às alegações de defesa apresentadas pelos responsáveis às citações formuladas pela Secex/CE referentes ao item 9.6 do Acórdão 819/2012 – TCU – Plenário, ao invés dos itens 9.7 e 9.8.

11. Face ao exposto, das comunicações emitidas, somente aquelas relacionadas à empresa Goiana Construções Ltda. e ao seu sócio administrador, Sr. Miguel Ângelo Pinto Martins, não foram respondidas, embora tenham sido regularmente recebidas (Peça 61-62 e 65-66, respectivamente). Entendeu-se que, com fundamento no art. 12, § 3º da LO-TCU, os responsáveis deveriam ser considerados revéis, visto não terem apresentado alegações de defesa, muito menos recolhido os débitos a eles impostos, razão pela qual se sugeriu o prosseguimento dos autos na situação em que se encontravam.

12. A despeito da aplicação da revelia, propugnou-se que deveriam ser considerados, no entanto, os elementos já constantes dos autos, os quais poderiam levar a um juízo favorável ao responsável revel. Frisou-se que nos processos do TCU a revelia não implicaria a presunção de que seriam verdadeiras todas as imputações levantadas contra os responsáveis, diferentemente do que ocorre no processo civil, em que o não comparecimento do réu nos autos levaria à presunção da verdade dos fatos narrados pelo autor.

13. Assim, independentemente da revelia, a avaliação da responsabilidade do agente nos processos desta Corte não prescindiria dos elementos existentes nos autos ou para ele carreados, uma vez que são regidos pelo Princípio da Verdade Material (Acórdãos 1.128/2011-TCU-Plenário, 1.737/2011-TCU Plenário, 341/2010-TCU-2ª Câmara, 1.732/2009-TCU-2ª Câmara, 1.308/2008-TCU-2ª Câmara e 2.117/2008-TCU-1ª Câmara). Considerando que os fatos imputados aos ex-secretários e à ex-prefeita eram homogêneos, o exame da documentação foi realizado em conjunto, por força do princípio da economia processual, após a reprodução das argumentações trazidas pelo ex-gestor.

14. Quanto aos demais responsáveis citados, o exame deu-se em função das alegações apresentadas.

15. Identificou-se que as justificativas trazidas para exame (item 9.6.1.1-9.6.1.4 - citações) por parte da ex-Prefeita, ex-Secretária de Educação e membros da CPL, embora individualizadas, foram produzidas sob os mesmos pressupostos de defesa.

16. Neste sentido a ex-Prefeita alegou impossibilidade de ingerência em relação aos atos municipais face à edição de lei de descentralização administrativa existente no município (Lei 816/05) que lhe excluiria da prática de atos de ordenação de despesa e gestão das unidades gestoras. Em conjunto com os demais responsáveis, contestou a afirmativa quanto a pouca estrutura operacional da empresa contratada, tendo em vista inexistir na Lei de Licitações dispositivo que obrigue licitante a apresentar a Relação Anual de Informações Sociais – RAIS com vista que as Comissões Permanentes de Licitações – CPL detectem eventual incapacidade operacional das empresas participantes dos certames licitatórios. Segundos ela, caberia à CPL a averiguação desta capacidade tão somente com base na documentação exigida pela Lei 8666/93, à indicada no edital e no contrato social, o que foi realizado, não podendo ser considerado irregular certame executado nestes moldes. Para demonstrar a não existência de prejuízo à municipalidade, os responsáveis apresentaram como prova fotos da construção da creche-escola.

17. Em que pese à constatação do não funcionamento da empresa Goiana Construções e Prestações de Serviços Ltda. no momento da vistoria realizada pela equipe do TCU (13/11/2011), argumentaram que o fato se deu muito tempo após a rescisão contratual ocorrida com o Município. Explicaram que, em 10/2/2010, a Goiana teria apresentado pedido de desistência de execução dos serviços, não podendo ser exigido que depois da dissolução da avença, a CPL ou suas autoridades (ex-Prefeita e ex-Secretária de Educação) pudessem vir a ser apenados por fato alheio às suas vontades, porquanto não existia mais relação comercial entre o município e a contratada. De igual modo valem as mesmas justificativas quanto às declarações prestadas por vizinhos da empresa (da existência de somente uma placa em sala comercial alugada no Município de Eusébio/CE), visto que a visita à empresa fora realizada pela CPL quando da sua habilitação, oportunidade em que se atestou o seu funcionamento.

18. Quanto ao domicílio fiscal funcionar em shopping center e o mesmo ser dividido com empresa também envolvida em fraudes em licitação, justificaram os responsáveis a falta de pessoal nos municípios junto às CPLs para visitar as empresas participantes dos processos licitatórios, reforçado pelo fato de que ora são sediadas em outros municípios e/ou Estados. Por último, requereram a desconsideração das falhas apontadas.

19. Ao se analisar as defesas apresentadas, reforçou o fato de que as alegações possuíam o mesmo teor, o que permitiria o exame em conjunto em consonância ao entendimento do Princípio da Economia Processual.

20. Inicialmente foi rechaçado o argumento da ex-Prefeita no sentido de querer eximir-se das irregularidades apontadas pela equipe, em razão de vigorar no município descentralização dos atos administrativos em relação aos Secretários Municipais. As alegações seriam inconsistentes frente à jurisprudência do Tribunal quanto a culpa *in eligendo* e *in vigilando*. Segundo entendimento esposado, a jurisprudência do TCU (Acórdão 296/2011 2ª Câmara, 1190/2009-Plenário, 1715/2008-Plenário, 3765/2011 1ª Câmara, 2603/2011-Plenário) vem entendendo que os gestores têm o dever de selecionarem bem os seus prepostos e, uma vez eleitos (*culpa in eligendo*), a responsabilidade sobre eles não cessa, devendo o delegante supervisionar-lhes os atos praticados sob pena de responder em função destes (*culpa in vigilando*).

21. No que se refere às demais justificativas de defesa, com vistas a corroborar entendimento de que a CPL não teria atribuição legal perante a Lei de Licitações para averiguar a capacidade operacional das licitantes, além da documentação exigida pelo estatuto licitatório, os argumentos apresentados seriam insuficientes para elidir a irregularidade detectada. Destacou-se que a equipe de auditoria não mencionou em nenhum momento que a CPL ou qualquer agente

público municipal deveria ter acesso à RAIS com vistas a constatar a existência de estrutura operacional por parte de empresa contratada. Pelo contrário, a única irregularidade noticiada consistiu em afirmar a ausência de capacidade operacional da empresa Goiana Construções e Prestações de Serviços Ltda. frente a várias situações que sinalizaram a perda de nexo de causalidade entre as origens e aplicações de recursos da empresa (poucos empregados registrados formalmente, alto volume de transações comerciais, inexistência física no endereço declarado e compartilhamento de domicílio fiscal com empresa envolvida em fraude em licitação).

22. Prosseguiu ainda a instrução: as situações mencionadas em relação à contratada levavam a crer que a mesma não poderia ser efetivamente a executora dos serviços declarados. Assim, caberiam aos gestores municipais provar mediante elementos robustos que utilizaram os mecanismos de que dispunham para contratar adequadamente a licitante e demonstrá-los quando solicitados pelo Controle Interno ou Externo. Desta feita, esperava-se que o Município provasse, minimamente, as alegações que trouxeram aos autos, como por exemplo, a afirmação de que a CPL visitara as instalações da empresa na fase de habilitação, ao invés de se limitar a somente afirmá-la. De igual modo, também seria bastante produtor de prova que, à época da licitação, a empresa detinha suficiente capacidade econômico-financeira para contratação, que foram cumpridas as condições editalícias ou contratuais como alegadas relativamente à habilitação – já que este é o ponto nodal da questão. No entanto, nada disto foi demonstrado, sequer os exames realizados pela CPL foram demonstrados.

23. Alegou-se ainda que em desfavor dos responsáveis, notadamente em relação à ex-Prefeita e à ex-Secretária de Educação, pesava a rescisão contratual da empresa sob o singelo argumento da falta de continuidade de repasse dos recursos federais, como se coubesse à contratada a cessação dos serviços em virtude de tal argumento. Válido lembrar que a Lei de Licitações somente permite como motivo hábil para a rescisão contratual a alegação de atraso nos pagamentos quando estes superarem 90 dias, assegurando-se ainda ao contratado o direito de optar pela suspensão do cumprimento de suas obrigações até que seja normalizada a situação (art. 78, inc. XV). Sequer isto foi provado junto à rescisão contratual da empresa Goiana, tendo a dispensa se operado coincidentemente quando a Polícia Federal realizava cerco a diversas empresas que fraudavam municípios cearenses, estando entre elas a citada empresa.

24. Além do mais, anuiu-se ainda, que não bastava a alegação de que a obra havia sido concluída, como aduzido por alguns interessados, no intuito de desvincular a falta de capacidade da contratada à efetiva execução da obra. Os argumentos são antagônicos, bastando para tanto rememorar que a execução somente veio a se concretizar no ano seguinte ao término da auditoria – inclusive por outra empresa, fato este que exigiu a realização de novo procedimento licitatório, o qual também se encontrava sob suspeita de fraude. Assim, se concluiu que a execução da obra em si não tinha o condão de corroborar a inexistência ou não de prejuízo ao erário e, considerando o histórico de fatos, é pouco defensável crer que não tenha ocorrido.

25. No que toca ao relatório fotográfico apresentado pelos interessados, tem este Tribunal entendimento consolidado no sentido de que as fotografias não têm condão de confirmar o correto emprego dos recursos. Isto ocorre em razão de que, uma vez havido a quebra do nexo causal entre a utilização e a comprovação dos valores utilizados, as fotografias assumiriam papel secundário no conjunto probatório, eis que não teriam condições, por si sós, de reparar situação pretérita (correta aplicação dos recursos públicos):

Acórdão TCU 1108/2006, 1ª Câmara: [Tomada de Contas Especial. Instituto Nacional de Desenvolvimento do Desporto. Omissão na prestação de contas dos recursos repassados à prefeitura municipal. Construção de uma quadra de cidadania para fins de atividades sociais e esportivas em município. Processual. Prova. Invalidez das fotografias como meio de prova. Contas irregulares.]

(...)

5. [...] a utilização de fotografias como meio de prova vem sendo rejeitada pelo Tribunal. Apresento, a esse respeito, trecho do relatório que fundamentou o Acórdão nº 5.961/2009-2ª Câmara, em processo da relatoria do Ministro Substituto Augusto Sherman Cavalcanti: "6. Quanto às fotos apresentadas, não há como prestigiá-las, tendo em vista que não prestariam a confirmar o correto emprego dos recursos públicos federais, em razão da impossibilidade de correlacionar as edificações retratadas com os dispêndios realizados. Essas fotos, também, não dariam ensejo à identificação do objeto do convênio. Poderiam ser quaisquer edificações. Prova cabal da conclusão do objeto conveniado seria efetivada, de outra banda, com a apresentação de termos emitidos pela entidade concedente, após vistoria in loco. Na esteira de consolidado entendimento desta Corte, inadmissíveis, portanto, fotografias como prova de regular execução de convênio (grifo nosso).

26. Ante as considerações tecidas, concluiu-se que os elementos de defesa em seu conjunto eram insuficientes para elidir a falta de capacidade operacional da empresa Goiana na consecução da obra objeto do Convênio FNDE 830282 (Siafi 599934), pelo que se propôs fosse aplicada multa aos responsáveis com fundamento no art. 57 da LO-TCU.

27. Por sua vez, em que pese às alegações que deveriam ser produzidas por intermédio dos representantes legais da Goiana Construções e Prestações de Serviços Ltda. (item 9.6 do Acórdão 819/2012 – TCU - Plenário), destacou deveria ser excluído da relação processual o Sr. José Milton Lúcio do Nascimento, um dos sócios da empresa, haja vista o mesmo não gozar da condição de sócio administrador, consoante quadro societário extraído da base CNPJ da Receita Federal do Brasil. No que se refere ao Sr. Miguel Ângelo Pinto Martins, único sócio administrador à época dos fatos, o mesmo não apresentou alegações de defesa, não obstante tenha sido regularmente citado por este Tribunal (peça 65-66).

28. Ao se analisar o conjunto probatório acostado aos autos, percebeu-se que os elementos eram suficientes e robustos no sentido de afirmar a inexistência da capacidade operacional da empresa Goiana Construções e Prestações de Serviços Ltda. para a realização dos serviços contratados. Válido rememorar que o município somente foi um dos escolhidos para as auditorias a serem realizadas pela Secex/CE em virtude das licitações de que teria participado a empresa Goiana, participante do esquema de fraude a licitações municipais consoante operação de flagrada pela Polícia Federal. O envolvimento da empresa levou a equipe a visitar as obras em questão, bem assim as supostas instalações da licitante.

29. Quanto às obras em tela, na presente tomada de contas especial, observou-se que a empresa abandonou a execução do empreendimento sob o frágil argumento de atrasos nos repasses federais. Como se comentou anteriormente, esta linha de defesa não possui amparo na Lei de Licitações, notadamente o art. 87 do referido estatuto.

30. Paralelamente, as suspeitas de fraudes oriundas da investigação da Polícia Federal foram coincidentes com as ocorrências da falta da capacidade operacional da empresa em realizar a execução da obra, enfatizadas pelo fato de a licitante não dispor de mão de obra declarada para executá-la. A equipe, neste sentido, fez diversas análises: coletou as informações da base da RAIS fornecidas pela própria empresa ao Ministério do Trabalho; visitou os domicílios fiscais por ela declarados e comparou com o volume de recursos recebidos dos municípios cearenses pela execução de obras públicas, tendo concluído que a empresa que executava não poderia ser a mesma que se lograva vencedora dos certames públicos. A situação descrita em relação à Goiana Construções e Prestações de Serviços Ltda. seria condizente ao esquema fraudulento descrito pela Polícia Federal e assemelhado a outros *modus operandi* constatados em relação a diversas empresas que atuavam nos municípios cearenses, conforme processos em andamento na Secex/CE, conforme levantamento realizado junto ao Serviço de Administração: (2011 – Relatórios de Auditoria: 032.723/2011-3, 030.943/2011-6, 030.945/2011-9, 030.951/2011-9 e 030.947/2011-1; 2012 – TCEs: 011.875/2012-7, 012.312/2012-6, 007.713/2012-6, 011.877/2012-0, 007.720/2012-2,

016.283/2012-0, 012.077/2012-7; 2013 – TCEs: 007.382/2013-8, 003.886/2013-1 e 032.312/2013-0).

31. Ademais, favoreceu decisivamente a convicção acerca da situação da perda do nexo de causalidade entre as origens e as aplicações de recursos por parte da Goiana, a comprovação de que a empresa teria compartilhado o mesmo endereço com empresa envolvida em fraude em licitação (grifo nosso), além de ter se evadido do seu domicílio fiscal sem proceder às devidas comunicações às autoridades fazendárias, consoante constatou a Polícia Federal durante a deflagração da operação Gárgula. Nesta senda, destacou-se entendimento do Poder Judiciário que a dissolução irregular de sociedade autorizaria a desconsideração da personalidade jurídica com a afetação do patrimônio pessoal do sócio-gerente, cabendo a este provar não ter agido com dolo, culpa, fraude ou excesso de poder nos moldes do Código Tributário Nacional, *verbis*:

Art. 137. A responsabilidade é pessoal ao agente:

(...)

III - quanto às infrações que decorram direta e exclusivamente de dolo específico:

c) dos diretores, gerentes ou representantes de pessoas jurídicas de direito privado, contra estas.

TRF-5 - Agravo de Instrumento AGTR 65891 SE 0048858-13.2005.4.05.0000 (TRF-5)

Data de publicação: 30/05/2006

Ementa: PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. EXECUÇÃO FISCAL. MUDANÇA DE ENDEREÇO DA EMPRESA DEMANDADA SEM COMUNICAÇÃO AO CREDOR. DESCONSIDERAÇÃO DA PERSONALIDADE JURÍDICA. RESPONSABILIDADE PESSOAL DO SÓCIO-GERENTE. – A **mudança de endereço da empresa demandada sem comunicação** prévia ao **credor**, em situação que caracteriza indícios de dissolução irregular da sociedade, autoriza a desconsideração da personalidade jurídica com a afetação do patrimônio pessoal do sócio-gerente. – "3. Em se tratando de sociedade que se extingue irregularmente, cabe a responsabilização dos sócios-gerentes se constatado pela diligência do oficial de justiça que a **empresa** deixou de funcionar no **endereço** fornecido como domicílio fiscal sem **comunicação** aos órgãos competentes, comercial e tributário. Caberá, então, àqueles provar não terem agido com dolo, culpa, fraude ou excesso de poder." (STJ, REsp n.º 667.406/PR, relatora Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, unânime, julgado em 20.10.2005, DJ de 14.11.2005). Agravo de instrumento provido.

32. Ademais, corroborou-se em desfavor da empresa Goiana Construções e Prestações de Serviços Ltda. não somente a rejeição dos elementos de defesa apresentados pelos agentes municipais, mas também o conjunto probatório existente nos autos e o desinteresse do sócio administrador em prestar os esclarecimentos necessários. Assim, ante a inexistência de quaisquer outros elementos que possam alterar a convicção do presente exame quanto à execução fraudulenta da obra objeto do Convênio FNDE 830282 por parte da Goiana Construções e Prestações de Serviços Ltda., propôs-se fosse seu sócio administrador, Sr. Miguel Ângelo Pinto Martins, responsabilizado pessoalmente, pelo débito apurado e aplicada à empresa a pena prescrita no art. 46, da Lei 8.443/92 (declaração de inidoneidade para participar de licitação com a Administração Pública Federal), conforme previsão contida nos Ofícios 1030/2013 (peça 61, p. 4, item 5.c; AR na peça 62) e 249/2014 (peça 65, p. 4, item 5.c; AR na peça 66), associado à multa referenciada no art. 57 da LO-TCU.

33. Antes os fatos narrados, a proposta de irregularidade das contas dos envolvidos contou com a aquiescência do Diretor da 1ª DT (peça 68).

34. Por sua vez, o Secretário da SECEX/CE apresentou proposta alternativa, no sentido de julgar regulares com ressalva as contas dos membros da CPL, irregulares as contas da ex-Prefeita e ex-Secretária de Educação e declarar inidônea para participar de licitação no âmbito da

Administração Pública Federal a empresa Goiana Construções e Prestações de Serviços Ltda. (peça 69).

34. Parecer da lavra do Procurador Sérgio Ricardo Costa Caribé (peça 70) propôs uma terceira solução. Considerou que não estavam suficientemente robustecidas as provas dos autos em desfavor da empresa Goiana Construções e dos agentes públicos, notadamente a fraude noticiada. Em função disto, sugeriu que fossem carreados aos autos outros elementos de provas oriundos dos processos que correm junto à Justiça Federal do Ceará, tendo por base os inquéritos policiais instaurados na Operação Gárgula. Após esta operação, fosse reeinstruída a presente TCE levando-se em consideração os seguintes aspectos:

a) comprovação ou afastamento da ocorrência de fraude na TP 1/2008, via conluio entre licitantes, para que a sociedade Goiana fosse a única a apresentar proposta ao Município de Aracoiaba;

b) identificação do(s) efetivo(s) executor(es) da obra no Município de Aracoiaba (creche), se a sociedade Goiana (mesmo com infringência à legislação tributária e trabalhista) ou terceiros por ela subcontratados (formal ou informalmente), com eventual indicação da ocorrência de inexecução, execução parcial e/ou superfaturamento, se for o caso;

c) eventual conivência/participação de gestores públicos da Prefeitura Municipal de Aracoiaba/CE na suposta fraude à TP 1/2008 e na possível execução fraudulenta do objeto do Convênio 830282;

d) necessidade de responsabilização (juntamente com os responsáveis apresentados no quadro do item 2 deste parecer), com a eventual realização de citação válida, do Sr. José Milton Lúcio do Nascimento, sócio da sociedade Goiana, e de outras pessoas físicas e jurídicas.

35. Em despacho, o E. Ministro relator acolheu a proposta do MP/TCU e restituiu os autos à Secex/CE para que fossem adotadas as medidas apuratórias, em especial, as indicadas no parecer acima (peça 71).

36. Diante disto, a Secex/CE passou à coleta de novos elementos probantes no material obtido junto à Justiça/Polícia Federal.

ANÁLISE

37. Como identificado nos autos, foram nominados como responsáveis os seguintes agentes/empresas: Marlene Campelo Nogueira (ex-Prefeita municipal), Maria Cleide da Silva Ribeiro Leite, Arlindo Oliveira da Silva, Francisco Nildo Alves da Silva e Clésio Wagner da Rocha Marinho (comissão de licitação), Goiana Construções e Prestações de Serviços Ltda. e Miguel Ângelo Pinto Martins, sócio-proprietário Goiana.

38. Realizando-se pesquisa dos citados nomes nas peças coletadas junto à Polícia Federal (IPL n° 1005/2008, bem como o PCD n° 2008.81.00.007310-1) e Justiça Federal do Ceará, objeto da Denúncia 14279/2014 apresentada pelo MPF à 11ª Vara Federal no Estado do Ceará (Ação Penal 0002811-13.2014.4.05.8100), identificou-se o seguinte rol de informações que se considerou importante com vistas à consolidação das irregularidades imputadas aos responsáveis.

39. Com relação à empresa **Goiana Construções e Prestações de Serviços Ltda.**, noticiou-se que o controle financeiro da empresa, bem assim das demais sociedades que faziam parte do grupo (Cateto, Cubo, Via e GMP etc.) era realizado, na verdade por outra empresa formada com a finalidade de direcionar a Goiana/empresas do grupo (peça 79, p. 24-25) às possíveis licitações/municípios a serem fraudados (peça 82, p. 37). As investigações apontaram a empresa de consultoria ETAP Escritório Técnico de Assessoria e Planejamento Ltda. que por sua vez tinha o mesmo endereço da Goiana (peça 82, p. 22).

40. Segundo a Polícia Federal, não só a ETAP emitia ordens ao sócio proprietário da Goiana, Sr. Miguel Ângelo, como também atuava em nome deste, determinando a este qual o destino a ser dado ao fluxo financeiro recebido em razão dos recebimentos das obras executadas. A prova da influência do sócio proprietário da ETAP sob o sócio-administrador da Goiana foi obtida mediante interceptação telefônica da Unidade Policial. De acordo com interceptação telemática, o Sr. Francisco Ésio, sócio proprietário da ETAP, orientava ao Sr. Miguel Ângelo (Goiana) como proceder em relação aos créditos recebidos na c/c da empresa. Cite-se a título de exemplo os itens 09-11-12 (peça 82, p. 6), 09-11-17 (peça 82, p. 7) e item 14-30-03 (peça 82, p. 10). A mesma situação fora percebida em depoimento por uma das acusadas no processo criminal.

41. Em depoimento (peça 79, p. 61-63), Fabiana da Costa Lopes informou ao MPF que conhecia da relação de subordinação do Sr. Miguel Ângelo com os Srs. Francisco Ésio e Marcos Caracas (ETAP), os quais determinavam a emissão das notas fiscais em prol da Goiana. Declarou ainda que formava jogos de documentações de empresas que participariam de licitações envolvendo a Goiana e que deveriam ser entregues à ETAP por ordem do Sr. Miguel Ângelo. Quanto aos valores que eram depositados na c/c da Goiana, frisou que os mesmos eram sacados na sua integralidade da conta corrente da empresa e que não sabia o percentual efetivo que ficava com o Sr. Miguel Ângelo, que nas mensagens de texto de msn era tratado por “Guilherme”.

42. Por outro lado, as obras também não eram executadas diretamente pela Goiana. As investigações apontaram contínuo processo de subcontratação, mediante esquema de fraude na qual licitantes envolvidas em certames e a Goiana combinavam situação para posterior subempreitada total da obra ganha em prol de alguma das empresas que havia participado e não havia logrado vencer o certame.

43. Num primeiro momento, surgiu o nome do Sr. Marcônio Pereira (peça 79, p. 15-16, 66), que por sua vez declarou que mantinha “razoável contato” com os sócios proprietários da ETAP, Srs. Francisco Ésio e Marcos Caracas e com outros construtores, principalmente nos Municípios de Aquiraz, Eusébio e Guaramiranga, Aracati, Beberibe, Cariri, Fortim, Itaitinga, Pacujá e Quixeré. Posteriormente, também apareceu o nome do Sr. Humberto Júnior que também executava as obras vencidas pela Goiana (peça 79, p. 16, 79) e com a qual a Polícia Federal apreendeu recibos em branco assinados relativos às empresas Cubo e Goiana (item 14.13.01, pela 82, p. 75). Em relação ao primeiro, a Polícia Federal ainda confirmou a combinação de preço mediante escuta telefônica e depois mediante depoimento do próprio interessado, no qual afirmou textualmente que o interessado participava da licitação, na qual a Goiana se lograva vencedora e em seguida subempreitava integralmente a licitação onde teria havia a combinação de preços (peça 79, p. 59).

44. Também havia entre o grupo pertencente à Goiana, esta última e a ETAP intensa movimentação financeira. Ora a Goiana abastecia agentes públicos, como foi o caso do prefeito de Pacujá/CE com a quantia de R\$ 48.589,80 (peça 79, p. 30), membro de Comissão de Licitação (Francisco Fábio Ribeiro Teixeira, do Município de Aracoiaba/CE), terceiros (o próprio Miguel Ângelo, sócio-proprietário da Goiana e Antônio Elenilson, irmão de Maria Elenice) (peça 79, p. 29), ora as empresas do grupo movimentavam os recursos entre si, como forma de dificultar eventual rastreamento e em seguida sacava valores em espécie. Já em relação às empresas do grupo da Goiana, também havia substancial movimentação de valores, cite-se: a) da Cateto para Mavel e GMP – recursos provenientes da prefeitura de Cariri/CE (peça 79, p. 30); b) da Cubo para Mavel e da Conecta para Cubo (peça 79, p. 31-32); c) entre Goiana e Cubo - transferências recíprocas (peça 79, p. 32); d) da Goiana para a Cateto (peça 79, p. 35).

45. Já os recebimentos que chegavam à c/c da ETAP – responsável pela organização das empresas lideradas pela Goiana – eram destinados à c/c de outra empresa denominada PRAXIS, E&M Fomento Mercantil e CEDISC para em seguida serem sacados (peça 79, p. 33, 35) ou transferidos à própria ETAP. Concluiu a investigação que a E&M Fomento Mercantil era o braço financeiro da ETAP, pois sequer tinha empregados (peça 79, p. 46).

46. Tal era a movimentação de valores entre os municípios cearenses que houve a necessidade da contratação de serviço de carro forte para transporte de valores que eram destinados à ETAP. Segundo a empresa Nordeste (empresa de transporte de valores) houve o transporte de R\$ 11.770.378,00 para a ETAP (peça 79, p. 48).

47. O resultado da investigação possibilitou ainda concluir, com relação ao **Sr. Miguel Ângelo** (sócio-proprietário da Goiana) que, além de receber ordens da ETAP, as empresas por ele criadas/geridas/supervisionadas (Cartesiana, Via Construções, GMP, MSB, Mavel, Cateto, Conecta, J & A Construções e RC Construções) possuíam ampla ligação com seu núcleo familiar (mãe, irmãos etc.) e que de uma forma ou outra, tinha ingerência sobre elas, de forma direta ou indireta, como seu verdadeiro proprietário. A seguir, mencionam-se alguns exemplos coletados da relação de interesse: no item 14.30.03 (peça 82, p. 70), o Sr. Miguel Ângelo busca se informar sobre valor ingressado na c/c da empresa Cateto. Também se identificou como procurador das contas bancárias da empresa Sousa Martins que recebeu recursos do Governo Federal na ordem de R\$ 3.093.631,58, empresa que, embora inativa, movimentou R\$ 6.508.889,02 e transferiu parte dos recursos para a ETAP, no valor de R\$ 567.939,82 (peça 79, p. 27).

49. Também se soube que a modalidade de fraude não limitava a estes eventos. Em extensa conversa telefônica mencionou-se burlar à prestação de contas de convênio, ao sistema do SIM do TCM-CE e se fazia orientação que pagamentos antecipados não mais poderiam ser realizados, envolvendo obras, inclusive geridas pelo responsável, face a ação de fiscalização da CGU em vários municípios (peça 82, p. 55-58).

CONCLUSÃO

50. Trata-se de tomada de contas especial instaurada em razão de auditoria realizada no Município de Aracoiaba/CE para apurar supostas irregularidades na construção de escola, objeto do Programa Nacional de Reestruturação e Aparelhagem da Rede Escolar Pública de Educação Infantil-PROINFÂNCIA (Convênio 830282/2007 - Siafi 599934) que estaria eivado de vícios em relação à contratação da empresa Goiana Construções e Prestações de Serviços Ltda., que não possuía capacidade operacional de execução, além do que a licitante vencedora não fora localizada no endereço declarado e a citada empresa não dispunha de mão-de-obra disponível para realização do objeto licitado, conforme exame documentais, dentre eles, a RAIS.

51. Regularmente citados, os responsáveis apresentaram suas respectivas alegações de defesa, as quais foram refutadas (peça 67, itens 10-32).

52. Com a finalidade de reforçar as informações já apresentadas que apontam para a conclusão pelo caráter fraudulento da licitação e da execução do convênio em tela, foram trazidos aos autos informações presentes na Denúncia 14279/2014, apresentada pelo Ministério Público Federal à 11ª Vara Federal da Justiça Federal/CE (peças 79-82), as quais são contundentes ao estabelecer que a empresa Goiana Construções e Prestações de Serviços fazia parte de uma organização criminosa que tinha por objetivo fraudar licitações públicas, além de praticar procedimentos que visavam o desvio de recursos públicos e lavagem de dinheiro.

53. Nesse sentido, com o objetivo de assegurar a ampla defesa à empresa, bem assim ao seu sócio-proprietário, propõe-se nova citação quanto aos elementos colhidos junto à Ação Penal 0002811-13.2014.4.05.8100, em trâmite na Justiça Federal no Ceará, que corroboram os achados de auditoria, considerando válidos todos os demais atos processuais, inclusive as demais citações a estes mesmos interessados.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

54. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo ao E. Ministro-Relator Augusto Sherman determinar a citação solidária, com fundamento no art. 12, inc.



II da Lei 8.443/92, da empresa Goiana Construções e Prestações de Serviços Ltda., CNPJ 07.192.755/0001-84 e do seu sócio-proprietário, Sr. Miguel Ângelo Pinto Martins, CPF 478.715.123-15, para, no prazo de quinze dias, a contar do recebimento da presente comunicação, apresentem alegações de defesa e/ou recolham aos cofres do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação –FNDE, as quantias abaixo indicadas, atualizadas, monetariamente a partir das respectivas datas até o efetivo recolhimento, abatendo-se na oportunidade, as quantias eventualmente ressarcidas, na forma da legislação em vigor.

I - Quantificação do débito:

Valor Original do Débito (R\$)	Data da Ocorrência
R\$ 130.618,60	9/9/2008
R\$ 104.085,18	29/9/2008
R\$ 57.116,86	29/10/2008
R\$ 104.980,22	2/12/2008
R\$ 141.000,00	2/2/2009
R\$ 81.000,00	6/3/2009
R\$ 34.931,30	4/2/2010
R\$ 44.457,57	4/2/2010

II - Ocorrências

Execução fraudulenta/participação na execução fraudulenta do Convênio FNDE 830282 (Siafi 599934), ante a constatação, por equipe de fiscalização deste Tribunal, da ausência de capacidade operacional da empresa Goiana Construções e Prestações de Serviços Ltda. para a execução das obras, situação que implica na perda de nexo de causalidade entre as origens e aplicações de recursos, e, considerando, ainda, as informações e indícios incluídos na presente instrução e colhidas após análise dos autos da Ação Penal 0002811-13.2014.4.05.8100, em trâmite na Justiça Federal no Ceará, que corroboram os achados de auditoria, conforme detalhamento a seguir:

Goiana Construções e Prestações de Serviços Ltda.,

- Controle financeiro da empresa, além de outras do grupo (Cateto, Cubo, Via e GMP etc.) por parte da empresa de consultoria – ETAP Escritório Técnico de Assessoria e Planejamento Ltda. (item 39);
- Subcontratação de obras vencidas pela empresa a terceiros, mediante esquema de combinação de preço com vista a fraude em processos licitatórios para, em seguida, haver a subcontratação integral da obra ganha pela Goiana. Confirmou-se a participação dos Sr. Marcônio Pereira, pessoa com trâmite junto à ETAP, e o Sr. Humberto Júnior, cujo raio de atuação atingia vasto número de municípios cearenses, inclusive o último tinha a posse de recibos em branco de empresas do grupo (Cubo/Goiana) (item 42-43);
- Transferência de recursos para agentes públicos em locais onde a empresa ganhou e executou obras públicas, citando-se como exemplo o prefeito de Pacujá/CE (R\$ 48.589,80) e Sr. Francisco Fábio Ribeiro Teixeira, membro da comissão de licitação de Aracoiaíba/CE (item 44);
- Movimentação financeira entre empresas do mesmo grupo e posteriormente transferência para a empresa matriz do esquema: a) da Cateto para Mavel e GMP – recursos provenientes

da prefeitura de Cariús/CE (peça 79, p. 30); b) da Cubo para Mavel e da Conecta para Cubo (peça 79, p. 31-32); c) entre Goiana e Cubo - transferências recíprocas (peça 79, p. 32); d) da Goiana para a Cateto (peça 79, p. 35). Já os recebimentos que chegavam à c/c da ETAP – responsável pela organização das empresas lideradas pela Goiana – eram destinados à c/c de outra empresa denominada PRAXIS, E&M Fomento Mercantil e CEDISC para em seguida serem sacados (peça 79, p. 33, 35) ou transferidos à própria ETAP (itens 44/45);

- e) Realização de licitações em rol extenso de prefeituras cearenses onde participaram a Goiana e empresas a ela vinculadas (Cubo, Cateto, J & A Construções etc.) com a finalidade de forjar a competição entre elas e uma terceira licitante (item 39);

Miguel Ângelo Pinto Martins, sócio-proprietário da Goiana Construções e Prestações de Serviços Ltda.:

- a) Proprietário ou procurador bancário das seguintes empresas, cujos sócios era a mãe, irmãos, pai e parentes próximos: Cartesiana, Via Construções, GMP, MSB, Mavel, Cateto, Conecta, J & A Construções, RC Construções, Souza Martins e Arcotan. No item 14.30.03 (peça 82, p. 70) o responsável procura se informar sobre valor ingressado na c/c da empresa Cateto. Também se identificou como procurador das contas bancárias da empresa Sousa Martins que recebeu recursos do Governo Federal na ordem de R\$ 3.093.631,58, empresa que, embora inativa, movimentou R\$ 6.508.889,02 e transferiu parte dos recursos para a ETAP, no valor de R\$ 567.939,82 (peça 79, p. 27) (itens 47-48);
- b) Relação de subordinação com a ETAP, empresa cujo endereço era coincidente, e da qual recebia orientações como proceder em relação à formação de propostas que seriam utilizadas em licitações públicas, o que fazer em relação aos valores depositados na c/c da empresa, bem assim para quem emitir notas fiscais relativas a obras executadas (itens 40-41);
- c) Tentativa de obstrução à ação do Controle Externo e/ou Interno, mediante orientação de burla à sistemática de prestação de contas de convênio, ao sistema SIM do TCM-CE e declaração de que pagamentos antecipados envolvendo obras públicas não poderiam mais ser realizados, tendo em vista ação de fiscalização iniciada pela CGU em vários municípios cearenses (item 49).

Secex/CE, 1ª. DT, em 02 de dezembro de 2015.

(Assinado eletronicamente)

ROBERTO Sérgio do Nascimento
AUFC – Mat. 3039-2