



Proc. TC-012.078/2012-3
Município de Aracoiaba/CE
Tomada de Contas Especial

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator

Trata-se de Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada por determinação do item 9.5 do Acórdão 819/2012-TCU-Plenário, para citação de responsáveis envolvidos em irregularidades na execução do Convênio 830282, relativamente à parcela das obras executadas pela sociedade Goiana Construções e Prestações de Serviços Ltda. Esse ajuste, firmado entre o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e o Município de Aracoiaba/CE, tinha como objeto a construção de uma creche com recursos do Programa Nacional de Reestruturação e Aparentagem da Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância).

2. As irregularidades verificadas na licitação que precedeu à contratação do objeto do Convênio 830282 e na execução do contrato correspondente foram identificadas, originalmente, por meio da “Operação Gárgula”, desencadeada em dezembro de 2009 pelo Departamento de Polícia Federal (DPF). O foco das investigações do DPF recaiu sobre esquema de fraudes perpetradas por sociedades contratadas por diversas prefeituras municipais do Estado do Ceará, sendo que a sociedade Goiana constou do rol de sociedades investigadas.

3. O Tribunal, utilizando como subsídio o trabalho do DPF, realizou Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) em cinco municípios do Estado do Ceará, entre eles o de Aracoiaba, em cumprimento ao disposto no Acórdão 2.298/2011-TCU-Plenário. O objetivo dessa auditoria foi identificar e apurar a possível ocorrência de fraudes e conluio em licitações, bem como desvio de recursos por parte de agentes públicos e sociedades contratadas por entes municipais.

4. A apreciação preliminar da auditoria se deu por meio do referido Acórdão 819/2012-TCU-Plenário, prolatado no bojo do TC 032.723/2011-3 (em andamento), sendo que o item 9.6 dessa deliberação determinou a citação, em solidariedade, dos seguintes responsáveis, “relativamente à parcela das obras executadas pela empresa Goiana Construções e Prestações de Serviços Ltda.”:

Nº	RESPONSÁVEL	QUALIFICAÇÃO
1	Marilene Campelo Nogueira	Prefeita Municipal de Aracoiaba e signatária do Convênio 830282, de 21/12/2007 (peça 8, p. 3-14)
2	Maria Cleide da Silva Ribeiro Leite	Secretária Municipal de Educação e signatária do Contrato 44/2008, firmado com a sociedade Goiana em 23/6/2008 (peça 15, p. 251-254)
3	Arlindo Oliveira da Silva	Presidente da Comissão Permanente de Licitação (CPL) da Prefeitura Municipal de Aracoiaba
4	Francisco Nildo Alves da Silva	Membro da CPL
5	Clésio Wagner da Rocha Marinho	Membro da CPL
6	Goiana Construções e Prestações de Serviços Ltda.	Sociedade executora dos serviços objeto do Contrato 44/2008
7	Miguel Ângelo Pinto Martins	Sócio-administrador da sociedade Goiana

5. Embora tenha o Sr. José Milton Lúcio do Nascimento, sócio da sociedade Goiana, constado como responsável no item 9.6 do Acórdão 819/2012-TCU-Plenário, não houve sua citação válida neste processo. Foi atestada por servidor da Secretaria de Controle Externo no Estado do Ceará (Secex/CE), por meio da “Declaração de Insucesso na Localização” à peça 53,



a inexistência do endereço do Sr. José Milton, conforme consta da base CPF, para o qual havia sido encaminhado o Ofício 1.531/2012-TCU/SECEX-CE, de 19/7/2012 (peça 8).

6. A Secex/CE, em vez de proceder à citação por edital, nos termos do art. 179, inciso III, do Regimento Interno/TCU, optou por defender a exclusão do Sr. José Milton da relação processual, “haja vista o mesmo não gozar da condição de sócio administrador, consoante quadro societário extraído da base CNPJ da Receita Federal do Brasil” (item 27 da instrução à peça 67). Tal entendimento não foi levado, contudo, à proposta de encaminhamento do Auditor Federal de Controle Externo (AUFC) que preparou a instrução à peça 27, no sentido de ser indicada a necessidade de ser procedida à referida exclusão.

7. O AUFC da Secex/CE, nos termos da instrução à peça 67, analisou as alegações de defesa apresentadas pelos responsáveis nominados no quadro do item 2 deste parecer, à exceção da sociedade Goiana e de seu sócio-administrador, que optaram pela revelia.

8. Foram considerados improcedentes todos os argumentos de defesa apresentados pelos responsáveis, “face não terem sido apresentados elementos robustos que pudessem elidir a falta de estrutura operacional da contratada, o que teria levado à indicação de execução fraudulenta/participação em execução fraudulenta de convênio público” (item 33 da instrução à peça 67 – grifo nosso).

9. Para o AUFC, essa irregularidade imputada à sociedade Goiana, que não possuía quadro de funcionários suficiente para executar as obras contratadas pela Prefeitura Municipal de Aracoiaba (e por outras prefeituras municipais) e que recebeu R\$ 28.548.938,77 para a execução de diversas obras em diferentes municípios cearenses, sendo a maior parte dos recursos nos anos de 2008 e 2009, representaria “perda do nexo de causalidade entre as origens e as aplicações de recursos por parte da Goiana” (item 31 da instrução à peça 67).

10. Além disso, o AUFC entendeu que a rejeição das defesas restaria justificada pela desistência da sociedade Goiana de executar o contrato com o Município de Aracoiaba, em 10/2/2010, sob a alegação de falta de repasse de recursos pelo FNDE. A desistência dessa sociedade motivou a prefeitura municipal a promover outro certame licitatório para continuidade das obras, sendo que a nova licitação também foi objeto de questionamentos por parte do TCU, por possível fraude à licitação (vide itens 9.7 e 9.8 do Acórdão 819/2012-TCU-Plenário).

11. Como encaminhamento para este processo, o AUFC sugeriu o julgamento pela irregularidade das contas dos gestores municipais e a condenação em débito, de modo solidário, destes com a sociedade Goiana e com o Sr. Miguel Martins, pelos valores atinentes às parcelas pagas a essa sociedade. Foi proposta, também, a aplicação a esses responsáveis da multa prevista no art. 57 da Lei Orgânica/TCU e a declaração de inidoneidade da sociedade Goiana para participar de licitação na Administração Pública Federal, “com fundamento no art. 46, da Lei 8.666/93” [sic] (subitem IV do item 35 da instrução à peça 67).

12. À peça 68, o diretor da 1ª Diretoria Técnica (DT) da Secex/CE manifestou sua concordância com o encaminhamento proposto pelo AUFC.

13. O titular da Secex/CE, por sua vez, discordou parcialmente da proposta do AUFC (pronunciamento à peça 69).

14. Para o secretário da unidade técnica, as defesas da ex-prefeita e da secretária municipal de Educação deveriam ser rejeitadas, pois essas gestoras não deveriam ter tolerado a execução contratual de modo informal com a sociedade Goiana, que não possuía capacidade operacional para essa tarefa.

15. De qualquer modo, não teria ocorrido o rompimento do nexo de causalidade, conforme defendido pelo AUFC, pois os recursos do convênio teriam sido efetivamente



repassados pela prefeitura à sociedade Goiana. Ademais, o secretário ressaltou que não haveria nos autos “qualquer questionamento acerca da execução do objeto conveniado, tendo a creche objetivada sido efetivamente construída e colocada em operação” (item 5 do pronunciamento à peça 9).

16. Com relação aos membros da CPL, o titular da Secex/CE sugeriu o acolhimento de suas defesas, pois não haveria nem indícios de ocorrência de fraude à licitação, nem condições para que esses gestores, à época, antes do conhecimento dos resultados da “Operação Gárgula”, simplesmente desclassificassem a sociedade Goiana, “por maior que seja a presunção de que tal atuação contava com o conhecimento e apoio de alguns administradores públicos” (item 11 do pronunciamento à peça 69).

17. Como desfecho para a TCE, o titular da Secex/CE sugeriu o julgamento pela irregularidade das contas da ex-prefeita e da secretária municipal de Educação, com aplicação a ambas, de modo individual, da multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992 (mas sem imputação de débito). Foi proposta, com relação à sociedade Goiana, a inidoneidade para licitar com a Administração Pública Federal, “com fundamento no art. 46, da Lei 8.666/93” [sic] (letra “c” do item 12 do pronunciamento à peça 69). Para os membros da CPL, foi indicado o julgamento pela regularidade com ressalva de suas contas.

18. Verifico, preliminarmente, que nos presentes autos ainda não foram devidamente evidenciadas as seguintes situações, relacionadas à responsabilização da sociedade Goiana (e seu sócio-administrador) e dos gestores da Prefeitura Municipal de Aracoiaba que foram citados nesta TCE:

a) ocorrência de fraude à licitação na Tomada de Preços (TP) 1/2008, por ter sido a referida sociedade a única licitante a ter apresentado proposta de preços nesse certame (considerando que outras dez sociedades retiraram o edital junto à prefeitura municipal), de modo a justificar sua declaração de inidoneidade;

b) execução fraudulenta da obra da creche pela sociedade Goiana, sob o argumento de que não teria capacidade operacional para cumprir o Contrato 44/2008, tendo em vista:

b.1) a ausência de empregados no ano de 2008 e o registro de quarenta empregados em 2009 (cf. dados obtidos pela Secex/CE em consulta à Relação Anual de Informações Sociais – RAIS);

b.2) o fato de que essa sociedade teria sido contratada por diversos outros municípios entre 2007 a 2011, movimentando o total de R\$ 28.548.938,77, em confronto com o mencionado registro da RAIS;

b.3) a inexistência da sociedade nos endereços constantes em cadastros oficiais (fisco de Eusébio/CE e Fortaleza/CE), conforme verificado em 2011 pela equipe do TCU, tanto no Município de Eusébio/CE, como na capital do Estado do Ceará.

c) omissão/convivência/participação na possível fraude à licitação e na execução contratual por parte dos gestores municipais de Aracoiaba, que deveriam ter verificado a capacidade operacional da sociedade Goiana antes de ter adjudicado e homologado o objeto da TP 1/2008 e, em seguida, permitido que o ente municipal assinasse com essa sociedade o Contrato 44/2008.

19. Não constam deste processo, nem do TC 032.723/2011-3, elementos concretos que demonstrem a ocorrência de fraude à licitação na TP 1/2008 e a não execução de parte da creche pela sociedade Goiana (mesmo que por intermédio de terceiros, com burla à legislação trabalhista e tributária).

20. Também não contam com suporte documental nesta TCE e no TC 032.723/2011-3 as propostas uniformes da unidade técnica, no sentido de ser declarada a inidoneidade da sociedade Goiana para participar de licitação na Administração Pública Federal (art. 46 da Lei Orgânica/TCU). O fato de ter sido a única proponente na TP 1/2008 não implica que o desinteresse das outras dez sociedades que retiraram o edital na Prefeitura Municipal de Aracoiaba, mas que deixaram de apresentar suas respectivas propostas, seja resultado de um conluio entre todas as onze sociedades.

21. Quanto à falta de capacidade operacional da sociedade Goiana para executar, por si própria, o objeto do Contrato 44/2008 – conclusão oriunda do confronto dos dados da RAIS de 2008 e 2009 com o montante de recursos por ela movimentados em contratos com entes municipais –, este aspecto evidencia, em princípio, apenas inobservância da legislação trabalhista e, eventualmente, tributária.

22. Não pode ser ignorada, contudo, a possibilidade de essa sociedade ter subcontratado pessoas físicas (trabalhadores avulsos) ou jurídicas para levar a efeito as obras da creche, com ou sem conhecimento da prefeitura municipal contratante, a quem foram apresentadas as notas fiscais correspondentes (tendo como emissora a sociedade Goiana – peça 13, p. 11, 27, 48, 66, 85, 104, 112, 130 e peça 66, p. 148). Destaco, contudo, que não há elementos neste processo e no TC 032.723/2011-3 que demonstrem a ocorrência de subcontratação.

23. Por oportuno, cabe lembrar que, embora não houvesse permissão expressa de subcontratação no Contrato 44/2008, a Cláusula 6ª desse ajuste assim dispunha: “A CONTRATADA no recrutamento de pessoal selecionará prioritariamente a mão de obra disponível no município de Aracoiaba” (peça 15, p. 252).

24. No que tange à não localização da sociedade Goiana nos endereços a ela atribuídos pelos fiscos dos Municípios de Eusébio e Fortaleza, verifico que a checagem *in loco* realizada pela equipe de auditoria da Secex/CE ocorreu apenas ao final de 2011. Não se pode afirmar, contudo, que essa sociedade não possuía domicílio fiscal regular nos anos de 2008 e 2009, quando estava executando (direta ou indiretamente, por meio de terceiros) as obras no Município de Aracoiaba.

25. No que diz respeito à inter-relação entre a não localização da sociedade Goiana nos endereços constantes de cadastros oficiais e a eventual responsabilização de gestores municipais quanto a essa ocorrência, assim me manifestei em outra TCE que envolve essa sociedade, quanto a irregularidades ocorridas no Município de Maracanaú/CE (peça 82 do TC 007.713/2012-6 – grifo nosso):

Embora os fatos motivem questionamento quanto à efetiva participação da contratada na execução das obras, não existem elementos capazes de demonstrar que os gestores ou servidores da Prefeitura contribuíram para o fato da empresa Goiana Construção e Prestações de Serviços Ltda. não manter atividades nem no endereço indicado nas notas fiscais nem no endereço registrado no Sistema CNPJ da Receita Federal.

26. As referidas práticas atribuídas à sociedade Goiana e a seus sócios podem caracterizar irregularidades trabalhistas e tributárias, mas não têm o condão de embasar, sem a consideração de outros elementos, a imputação de débito (em solidariedade com gestores públicos) pela totalidade dos pagamentos a ela repassados pelo Município de Aracoiaba, conforme valores descritos no subitem 9.6.2 do Acórdão 819/2012-TCU-Plenário.

27. Os elementos que podem vir a embasar conclusões sobre irregularidades como a ocorrência de fraude à licitação na TP 1/2008, a execução das obras da creche por pessoas físicas ou jurídicas sem vínculo com a sociedade Goiana e a ausência de nexo entre os recursos



do Convênio 830282 e os gastos para a construção dessa unidade escolar podem constar de outros processos do TCU e de ações judiciais.

28. Na instrução desta TCE, a Secex/CE não fez menção a elementos, como depoimentos e transcrição de escutas telefônicas, que podem estar presentes no **TC 032.845/2011-1**. Por meio desse processo, o Tribunal obteve, junto ao DPF, documentos oriundos das operações policiais realizadas no âmbito da “Operação Gárgula”.

29. Além desse processo do TCU, verifico a possibilidade de serem carreados a esta TCE e a outros processos que tramitam no TCU envolvendo a sociedade Goiana elementos constantes de processos em trâmite na Justiça Federal. Nesse sentido, verifiquei que se encontra em andamento na 11ª Vara da Justiça Federal no Estado do Ceará a **Ação Penal nº 0002811-13.2014.4.05.8100**, autuada em 25/7/2014, oriunda de denúncia proposta pelo Ministério Público Federal no Ceará (MPF/CE) contra diversas pessoas ligadas a sociedades que foram investigadas na “Operação Gárgula” (no **Inquérito nº 0007309-65.2008.4.05.8100**, autuado em 26/8/2008 e apensado à referida ação penal em 28/7/2014).

30. Tanto a partir dos elementos constantes do TC 032.845/2011-1, como daqueles presentes nos processos judiciais que destaquei no item precedente, pode o Tribunal obter subsídios ainda ausentes nesta TCE (e que podem vir a ser aproveitados em outros processos da Corte de Contas) que proporcionem indícios/provas das irregularidades cometidas pela sociedade Goiana e da eventual participação/convivência de gestores municipais da Prefeitura Municipal de Aracoiaba nessas irregularidades.

31. Assim, em caráter preliminar, sugiro que Vossa Excelência, em observância à prerrogativa concedida pelo Plenário do TCU, por meio do subitem 9.9.2 do Acórdão 819/2012, **determine à Secex/CE**, num primeiro momento, que obtenha cópia da Ação Penal nº 0002811-13.2014.4.05.8100 e do Inquérito nº 0007309-65.2008.4.05.8100.

32. Para fins de clareza e para justificar a medida preliminar ora proposta, transcrevo o mencionado subitem 9.9.2 do Acórdão 819/2012-TCU-Plenário (grifos nossos):

9.9. determinar à Secex/CE que:

(...)

9.9.2. na medida do possível, e considerando o compartilhamento de informações já autorizado pela Justiça Federal, **colha 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 do convênio** e do contrato de repasse tratado neste processo, **caso se revelem necessários ao exame de mérito das matérias tratadas**, seja nesta auditoria ou **em processos de tomada de contas especial**, observando, nesse caso, os procedimentos necessários à ampla defesa e ao contraditório no uso de prova emprestada, (...)

33. Num segundo momento, proponho que Vossa Excelência demande à unidade técnica que avalie os novos elementos a serem obtidos junto à Justiça Federal no Ceará, além daqueles que já constam do TC 032.845/2011-1, para fins de reinstrução desta TCE, de modo a confirmar ou modificar o entendimento constante da fundamentação e da parte dispositiva do Acórdão 819/2012-TCU-Plenário, com especial atenção aos 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.

33. Sugiro, ainda, que a oportuna reinstrução da TCE leve em conta, em especial, as peças 65 e 66 do TC 032.723/2011-3, nas quais se encontram documentos atinentes à prestação de contas do Convênio 830282, encaminhada pela Prefeitura Municipal de Aracoiaba ao FNDE em 4/10/2011 (peça 66, p. 54), e que não foi levada em conta pela Secex/CE em sua última manifestação neste processo. Ressalto que não consta destes autos eventual análise efetuada pela entidade concedente sobre essa prestação de contas.

34. Com as vênias de estilo a Vossa Excelência pela impossibilidade de atender ao disposto no art. 62, § 2º, do Regimento Interno/TCU, destaco que a presente manifestação segue linha de raciocínio similar à que empreguei no parecer à peça 83 do TC 007.713/2012-6, bem como àquela utilizada pelo Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico no parecer proferido por Sua Excelência à peça 81 do TC 012.312/2012-6, sendo esses processos TCEs em andamento nas quais constam, entre outros responsáveis, a sociedade Goiana.

Brasília, em 13 de outubro de 2014.

Sergio Ricardo Costa Caribé
Procurador