

**TC 007.382/2013-8 (Sigiloso)**

**Natureza:** Tomada de Contas Especial (recurso de reconsideração).

**Unidade jurisdicionada:** Prefeitura Municipal de Aquiraz/CE.

**Recorrente (s):** Antônio Napoleão Leite Filgueiras (CPF 241.757.653-87), Alexandre Costa (CPF 097.140.758-40), Edson Sá (CPF 017.421.083-34), Ritelza Cabral Demétrio (CPF 107.931.943-34), Rosana Barbosa de Lima (CPF 458.266.174-20).

**Advogado (s) constituído (s) nos autos:** Dr. Wilson da Silva Vicentino (OAB/CE 12.844) e outros, procuração à peça 113, subestabelecimento às peças 243, 295 e 498; Dr. Mário Marrathma Lopes de Oliveira (OAB/CE 427) e outros, procuração às peça 427; Dr.<sup>a</sup> Danielle Capistrano Rolim Mota (OAB/CE 20.015-B), procuração à peça 322; Dr. Ricardo Gomes de Souza Pitombeira (OAB/CE 31.566) e outros, procuração à peça 297; Dr.<sup>a</sup> Rafaela Jucá Holanda (OAB/CE 28.166) e outro, procuração à peça 476.

**Decisão Recorrida:** Acórdão 739/2018-TCU-Plenário, modificado, por efeito infringente, mediante o Acórdão 388/2019-TCU-Plenário.

**Interessados em apresentar sustentação oral:** Não há.

**Sumário:** TCE. “Operação Gárgula”. Contratação de empresa sem capacidade operacional. Contas irregulares. Débito e multa. Inabilitação. Inidoneidade dos licitantes fraudadores. Embargos de declaração conhecidos e acolhidos. Recursos de reconsideração. Conhecidos. Elementos incapazes de modificar o juízo formado. Não provimento.

## INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recursos de reconsideração interpostos por Edson Sá (R001-peça 424), Antônio Napoleão Leite Filgueiras (R002-peça 426), Ritelza Cabral Demétrio (R003-peça 431), Alexandre Costa (R006-peça 473), Rosana Barbosa de Lima (R007-peça 475), respectivamente, responsáveis pelos atestos dos boletins de medição, ex-secretário municipal e ex-Prefeitos do Município de Aquiraz/CE, por meio dos quais se insurgem contra o Acórdão 739/2018-TCU-Plenário, modificado, por efeito infringente, mediante o Acórdão 388/2019-TCU-Plenário (peça

503), rel. Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti. O Acórdão inaugural foi prolatado na sessão de julgamento do dia 4/4/2018-Extraordinária de caráter reservado e inserto na Ata 7/2018-Plenário (peça 350).

1.1. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada mediante a 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, dentre os quais os recursos do Contrato de Repasse 0229599-61/2007 (Siafi 613865), celebrado com o Ministério do Turismo, sob interveniência da Caixa Econômica Federal para a construção de praças, consoante indicado no Acórdão 164/2013 - Plenário,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. revisar, de ofício, o Acórdão 196/2018 – TCU – Plenário, de modo a torná-lo insubsistente, haja vista sua nulidade em face da ausência de publicação dos nomes dos advogados de alguns dos responsáveis;

9.2. considerar revéis os responsáveis Miguel Ângelo Pinto Martins, Jardel Gonçalves da Silva e Rosana Barbosa Lima, além da empresa Goiana Construções e Prestações de Serviços Ltda., com fulcro no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

9.3. excluir da relação processual os responsáveis Francisco José Maia de Aguiar, Liana Rangel Borges, Maria Iêda Dantas, Marion Merten, membros de comissão de licitação, as empresas Lest Engenharia Ltda.-ME e Nabla Construções Ltda., e seus sócios José Cidrão Filho, Manoel Carvalho Cidrão, Luiz Eduardo Studart Gomes Júnior, bem como os Srs. Daniel Arruda de Jesus, Jardel Gonçalves da Silva, Jânio Keilthon Teixeira Costa e José Railton Teixeira Costa (sócios das empresas Cosampa Projetos e Construções Ltda. e Virga Construções Ltda.);

9.4. julgar irregulares as contas dos responsáveis, Sr<sup>a</sup> Ritelza Cabral Demétrio, ex-Prefeita Municipal de Aquiraz/CE, Sr. Édson Sá, ex-Prefeito Municipal de Aquiraz/CE, Srs. Alexandre Costa, e Francisco Humberto Montenegro Cavalcante, ex-secretários municipais, Sr<sup>a</sup> Rosana Barbosa de Lima e Sr. Antônio Napoleão Leite Filgueiras, agentes responsáveis por atestos, liquidação de empenhos ou boletins de medições, Goiana Construções e Prestações de Serviços Ltda., empresa contratada, e Miguel Ângelo Pinto Martins, sócio da empresa contratada, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, e § 2º, 19, caput, e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, c/c o arts. 1º, inciso I, 209, incisos II e III, 210 e 214 do Regimento Interno, e condená-los solidariamente ao pagamento das quantias abaixo especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora devidos, calculados a partir das datas indicadas até a dos efetivos recolhimentos, na forma da legislação em vigor:

9.4.1. Ritelza Cabral Demétrio, Miguel Ângelo Pinto Martins, Goiana Construções e Prestações de Serviços Ltda., Alexandre Costa e Antônio Napoleão Leite Filgueiras:

Data da Ocorrência	Valor Original do Débito (Recursos federais)
24/12/2008	R\$ 37.958,99

9.4.2. Edson Sá, Francisco Humberto Montenegro Cavalcante, Rosana Barbosa de Lima, Antônio Napoleão Leite Filgueiras, Goiana Construções e Prestações de Serviços Ltda., e Miguel Ângelo Pinto Martins:

Data da Ocorrência	Valor Original do Débito (Recursos federais)
20/5/2009	R\$ 46.659,54

15/7/2009	R\$ 54.500,09
21/5/2012	R\$ 44.734,75

9.5. aplicar aos responsáveis Sr<sup>a</sup> Ritelza Cabral Demétrio, ex-Prefeita Municipal de Aquiraz/CE; Sr. Édson Sá, ex-Prefeito Municipal de Aquiraz/CE; Srs. Alexandre Costa e Francisco Humberto Montenegro Cavalcante, ex-secretários municipais; Sr<sup>a</sup> Rosana Barbosa de Lima e Sr. Antônio Napoleão Leite Filgueiras, agentes responsáveis por atestos, liquidação de empenhos ou boletins de medições; Goiana Construções e Prestações de Serviços Ltda., e Miguel Ângelo Pinto Martins, sócio da referida empresa, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, nos valores individuais constantes da tabela abaixo, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para que comprovem, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas ao Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data deste acórdão até a dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor:

Responsável	Multa proporcional (art. 57 da Lei 8.443/1992)
Ritelza Cabral Demétrio	R\$ 10.000,00
Alexandre Costa	R\$ 10.000,00
Francisco Humberto Montenegro Cavalcante	R\$ 20.000,00
Antônio Napoleão Leite Filgueiras	R\$ 25.000,00
Goiana Construções e Prestações de Serviços Ltda.	R\$ 25.000,00
Miguel Ângelo Pinto Martins	R\$ 25.000,00
Edson Sá	R\$ 20.000,00
Rosana Barbosa de Lima	R\$ 20.000,00

9.6. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações, na forma da legislação em vigor;

9.7. declarar a inidoneidade das empresas Goiana Construções e Prestações de Serviços Ltda. (CNPJ 07.192.755/0001-84), Construtora Girassol Ltda. (CNPJ 05.055.759/0001-95), Cosampa Projetos e Construções Ltda. (CNPJ 03.006.548/0001-37) e Virga Construções Ltda. (CNPJ 08.237.585/0001-70), para participar, pelo prazo de cinco anos, de licitação que envolva recursos públicos federais (vide Acórdão 348/2016 - TCU - Plenário), com fundamento no art. 46 da Lei 8.443/92 c/c o art. 271 do Regimento Interno do TCU;

9.8. considerar graves as infrações cometidas pelos agentes públicos responsáveis, Sr<sup>a</sup> Ritelza Cabral Demétrio, ex-Prefeita Municipal de Aquiraz/CE; Sr. Édson Sá, ex-Prefeito Municipal de Aquiraz/CE; Srs. Alexandre Costa e Francisco Humberto Montenegro Cavalcante, ex-secretários municipais; Sr<sup>a</sup> Rosana Barbosa de Lima e Sr. Antônio Napoleão Leite Filgueiras, servidores municipais;

9.9. inabilitar os responsáveis Ritelza Cabral Demétrio, ex-Prefeita Municipal de Aquiraz/CE; Sr. Édson Sá, ex-Prefeito Municipal de Aquiraz/CE; Srs. Alexandre Costa, Francisco Humberto Montenegro Cavalcante, ex-secretários municipais, e Antônio Napoleão Leite Filgueiras, pelo prazo de sete anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, com fundamento no art. 60 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 270 do RI/TCU;

9.10. inabilitar a responsável Rosana Barbosa de Lima, pelo prazo de cinco anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, com fundamento no art. 60 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 270 do RI/TCU;

9.11. remeter cópia deste acórdão à Procuradoria da República no Estado do Ceará, com fundamento no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992, para o ajuizamento das ações civis e penais que entender cabíveis;

9.12. determinar à Secex/CE que remeta cópia desta deliberação ao juízo da 11ª Vara da Justiça Federal no Estado do Ceará, responsável pelo compartilhamento das informações sigilosas utilizadas neste feito, também objeto de ação penal em curso na esfera da Justiça Federal, e que

tramitava, à época da deflagração da operação, sob sigilo, 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, remetendo-lhe, para tanto, diligência juntamente com a comunicação dando ciência desta deliberação, a fim de que o Tribunal possa decidir se mantém sigilo sobre a deliberação ora adotada;

9.13. manter a chancela de sigilo que recai sobre estes autos, aposta por meio do Acórdão 164/2013 – Plenário, inclusive em relação ao presente acórdão, bem como das peças que o fundamentam, nos termos do art. 16 da Portaria TCU 242/2013, as quais devem ser classificadas como reservadas, podendo ser acessadas somente pelos Ministros participantes dos colegiados que vierem a apreciar a matéria e pelas unidades com responsabilidade por agir nestes autos, e cujo termo final de restrição de acesso depende da resposta a que se refere a indagação do item anterior, e

9.14. encaminhar cópia deste acórdão, após o trânsito em julgado desta deliberação, ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, para as providências necessárias com vistas a tornar efetiva as sanções indicadas nos itens 9.7 a 9.10 retro, e, especialmente, junto ao Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (Sicaf).. (ênfases acrescidas).

## HISTÓRICO

2. Trata-se de tomada de contas especial (TCE) oriunda da conversão de relatório de auditoria TC-013.676/2012-1 (peça 1), originalmente realizada na Prefeitura Municipal de Aquiraz/CE com o objetivo de apurar as notícias veiculadas na imprensa que denunciavam a existência de grupos organizados de pessoas e de empresas que estariam realizando fraudes em licitações e desviando recursos públicos no Estado do Ceará.

2.1. O relatório de auditoria (peça 2) foi apreciado mediante o Acórdão 164/2013-TCU-Plenário, rel. Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, ocasião em que foram examinados dois instrumentos de transferências voluntárias de recursos federais: Contrato de Repasse 0242055-65/2007 e o Contrato de Repasse 0229599-61/2007 (Siafi 613.865), celebrado com o Ministério do Turismo, com a interveniência da CAIXA, para a construção de praças públicas no município, que vem a ser o objeto desta tomada de contas especial.

2.2. Inicialmente, o exame de mérito desta matéria foi apreciado por este Tribunal mediante o Acórdão 196/2018-TCU-Plenário em sessão extraordinária de caráter reservado, rel. Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti. Todavia, restituído o feito à secretaria para as devidas notificações, constatou-se que aquela pauta de julgamento não foi publicada com o nome dos advogados de todos os responsáveis relacionados, de modo que o Acórdão 196/2018-TCU-Plenário foi considerado nulo de pleno direito (item 9.1 do Acórdão recorrido).

2.3. Observa-se 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.

2.4. Nos autos do Processo 0007309-65.2008 (IPL 1005/2009) o magistrado encarregado do feito autorizou o compartilhamento das informações, resguardado o necessário sigilo, o que fez com que os autos da auditoria, bem como os processos de TCE dele decorrentes, fossem tratados como sigilosos, seguindo suas apreciações em sessão de caráter reservado.

2.5. Entrementes, a auditoria realizada por este Tribunal identificou, conforme constou do relatório apreciado pelo rel. Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti 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.

2.6. Assim, mediante o Acórdão 164/2013-TCU-Plenário, rel. Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, foi determinada a citação solidária dos responsáveis arrolados naquele *decisum*, em razão da execução fraudulenta/participação na execução fraudulenta do Contrato de Repasse 0229599-61/2007 (Siafi 613.865), ante a constatação, por equipe de fiscalização deste Tribunal, da ocorrência de fraude e/ou conluio na Tomada de Preços 8/2008, sob a forma de alinhamento dos preços apresentados pelas licitantes, resultando na restrição ao caráter competitivo, no direcionamento da licitação, e na contratação de empresa sem capacidade operacional para executar a obra, bem como terem sido efetuados pagamentos a essa empresa.

2.7. O contexto verificado na auditoria, e que conduziu à citação de todos os envolvidos, referiu-se exatamente à prática de fraude na execução do convênio, dada a sua execução por empresa sem capacidade operacional, ou seja, uma empresa de fachada, selecionada a partir de um convite a empresas que também tinham existência apenas jurídica, e não de fato, portanto, empresas fictas.

2.8. Efetuadas as citações iniciais, verificaram-se revéis, em um primeiro momento, a empresa contratada e seus respectivos sócios, bem como o responsável Alexandre Costa (secretário municipal).

2.9. Nova citação dos responsáveis foi realizada em seguida, diante da instrução preliminar e estudo estatístico realizado, além dos novos elementos colhidos junto à Justiça Federal, ao Ministério Público Federal, à Polícia Federal e à Controladoria-Geral da União (CGU), oferecendo aos responsáveis o direito de replicar as novas considerações trazidas na instrução.

2.10. 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 de pagamento de restos a pagar relativos aos serviços contratados.

2.11. A Secex/CE em nova instrução, após terem sido acostadas alegações de defesa, propôs rejeitar as alegações apresentadas, considerar revéis a empresa Goiana Construções e Prestações de Serviços Ltda. e seus sócios, além dos outros responsáveis supracitados, julgando-se ainda as contas irregulares, com condenação solidária ao débito na proporção da responsabilidade de cada qual, com a aplicação de multa proporcional e das sanções de inidoneidade às três licitantes fraudadoras, participantes da Tomada de Preços, e inabilitação dos ex-prefeitos e dos secretários municipais, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da administração pública federal. O posicionamento da unidade técnica contou, em essência, com a anuência do Representante do Ministério Público junto ao TCU neste feito, apresentando, porém, divergência parcial em relação a alguns dos responsáveis.

2.12. O Relator *a quo*, Exmo. Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, por sua vez, incorporou os pareceres precedentes em parte, ressaltando que o relatório fotográfico elaborado pela equipe de fiscalização em visita aos endereços da empresa Goiana Construções e Prestações de Serviços Ltda. (peça 73 do TC 030.947/2011-1, 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, concluindo que houve evidente perda do nexo de causalidade entre os recursos transferidos e a execução das obras. Divergiu, no entanto, quanto à responsabilização solidária dos membros da comissão de licitação, estendendo aos demais agentes públicos municipais a proposição da pena de inabilitação, em grau menos elevado daquela imposta aos principais gestores do convênio, no que foi acompanhado pelo Pleno desta Corte de Contas.

2.13. Em seguida, as empresas Cosampa Projetos e Construções Ltda. (CNPJ - 03.006.548/0001-37) e Virga Construções Ltda. (Athos Construções Ltda.) (CNPJ - 08.237.585/0001-70) opuseram embargos de declaração (R004-peça 445 e R005-peça 452), os quais foram conhecidos e acolhidos, modificando o Acórdão inaugural, por efeitos infringentes, mediante o Acórdão 388/2019-TCU-Plenário (peça 503), rel. Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, nos seguintes termos:

VISTOS, relatados e discutidos estes embargos de declaração opostos por Cosampa Projetos e Construções Ltda. e Athos Construções Ltda. (atual denominação de Virga Construções Ltda.) em face do Acórdão 739/2018 – TCU – Plenário,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer dos embargos de declaração opostos pelas empresas Cosampa Projetos e Construções Ltda. e Athos Construções Ltda. (Virga Construções Ltda.), com fundamento nos arts. 32, inciso II, e 34 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 287 do Regimento Interno/TCU para, no mérito, dar-lhes provimento;

9.2. conferir nova redação aos seguintes subitens do Acórdão 739/2018 – Plenário, em face do acolhimento destes embargos, como a seguir:

“9.3. excluir da relação processual os responsáveis Francisco José Maria de Aguiar, Liana Rangel Borges, Maria Iêda Dantas, Marion Merten, membros de comissão de licitação, as empresas Lest Engenharia Ltda.-ME e Nabla Construções Ltda., e seus sócios José Cidrão Filho, Manoel Carvalho Cidrão, Luiz Eduardo Studart Gomes Júnior, os Srs. Daniel Arruda de Jesus, Jardel Gonçalves da Silva, Jânio Keilthon Teixeira Costa e José Railton Teixeira Costa (sócios das empresas Cosampa Projetos e Construções Ltda. e Virga Construções Ltda.), bem como as empresas Cosampa Projetos e Construções Ltda. e Virga Construções Ltda.”

“9.7. declarar a inidoneidade das empresas Goiana Construções e Prestações de Serviços Ltda. (CNPJ 07.192.755/0001-84) e Construtora Girassol Ltda. (CNPJ 05.055.759/0001-95), para participar, pelo prazo de cinco anos, de licitação que envolva recursos públicos federais (vide Acórdão 348/2016 - TCU - Plenário), com fundamento no art. 46 da Lei 8.443/92 c/c o art. 271 do Regimento Interno do TCU;”

9.3. dar ciência deste acórdão às embargantes;

9.4. remeter os autos à Secretaria de Recursos, após as comunicações pertinentes, em face da interposição de outros recursos constantes das peças 424, 426, 431, 473 e 475 dos autos, para fins do exame de admissibilidade indicado nas normas processuais desta Corte, e

9.5. manter o sigilo da matéria conforme determinação constante do acórdão embargado, cujo termo final de restrição de acesso é indicado nos subitens 9.12 e 9.13 do Acórdão 739/2018 – Plenário.

2.14. Irresignados, os responsáveis interpuseram os presentes recursos de reconsideração, que se fundamentam nos fatos que, adiante, passar-se-á a relatar.

### **EXAME DE ADMISSIBILIDADE**

3. Reiteram-se os exames preliminares de admissibilidade efetuados por esta Secretaria (peças 531-535), ratificados pelo Exmo. Ministro Aroldo Cedraz (peça 538), que concluíram pelo conhecimento dos recursos de reconsideração, nos termos dos art. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 285 do RI/TCU, suspendendo-se os efeitos dos itens 9.4, 9.4.1, 9.4.2, 9.5, 9.6, 9.8 e 9.9 do Acórdão recorrido, efeito suspensivo que se estende aos outros responsáveis condenados em solidariedade com os ora recorrentes por se tratarem de circunstâncias objetivas, com fulcro no art. 281 do RI/TCU.

### **EXAME DE MÉRITO**

#### 4. **Delimitação.**

4.1. Constitui objeto do presente recurso definir se:

- a) houve prescrição do julgamento das contas e do débito;
- b) o engenheiro e o fiscal do contrato não têm legitimidade passiva para responder pelos danos;
- c) a execução dos serviços afasta a responsabilidade dos recorrentes;
- d) há responsabilidade do prefeito, uma vez que não era ordenador de despesas e não conduziu os processos licitatórios;
- e) houve fraude a licitação;
- f) houve violação aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade na aplicação da multa.

#### 5. **Da prescrição.**

5.1. Edson Sá observa que a presente TCE “tem por escopo o exame de um contrato de repasse cuja vigência de estendeu de 12/12/2007 a 30/6/2012”, acrescenta que o período de 6 anos e 9 meses, entre o fim do contrato em 30/6/2012 e o primeiro julgamento válido em 4/4/2018, ultrapassa o interstício de 5 anos, defendendo então a prescrição do direito de ação do TCU.

5.2. Objeta que esse intervalo considerável “encerra o direito da parte realizar uma defesa potente para fazer face aos argumentos contra si verificados”, com afronta aos princípios constitucionais do devido processo legal, do contraditório de ampla defesa, insculpidos nos incisos LV e LVI do art. 5º da Constituição Federal de 1988.

5.3. Cita a doutrina, a jurisprudência e a Lei 9.873/1999 para defender o prazo quinquenal “contados da data do fato” em relação à pretensão punitiva. Requer, portanto, “a extinção do presente feito com resolução de mérito, nos moldes do art. 487, II, do CPC, excluindo-se a multa e o débito inicialmente imputados” (peça 424, p. 8-19).

#### **Análise:**

5.4. No que tange à alegação de que houve prescrição no âmbito da atuação do TCU, devido ao longo período transcorrido desde a ocorrência dos fatos, os quais se referem aos atos de gestão ocorridos durante a execução do contrato oriundo da Tomada de Preços 8/2008.

5.5. Note-se que as despesas imputadas são datadas de 24/12/2008, 20/5 e 15/7/2009 e 21/5/2012 (subitens 9.4.1 e 9.4.2 do Acórdão recorrido). As primeiras oitivas datam de 21/6/2013 (peças 8-39) e a decisão recorrida foi proferida em 4/4/2018.

5.6. Analisar-se-á, em seguida, a doutrina e a jurisprudência atual relativa ao instituto da prescrição.

5.7. Ressalte-se, inicialmente, que a jurisprudência pacífica do TCU e do Supremo Tribunal Federal-STF é no sentido de que as ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis, conforme enunciado da Súmula TCU 282, exarada em consonância com posicionamento do Plenário do STF, proferido em sede de mandado de segurança (MS 26.210-9/DF, Relator Ministro Ricardo Lewandowski).

5.8. De igual sorte, não se pode alegar a prescrição do dever constitucional desta Corte de Contas em julgar as contas dos administradores e demais responsáveis que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao Erário, nos termos previstos no inciso II do art. 71 da Constituição Federal de 1988.

5.9. No caso concreto, o TCU está exercendo seu poder-dever constitucional de apurar as irregularidades que resultem em prejuízo ao Erário, com o julgamento das contas dos responsáveis e quantificação do débito, além da aplicação da multa quando cabível.

5.10. Deve-se, no entanto, perscrutar, no que concerne à prescrição da pretensão punitiva deste Tribunal, as situações em que a garantia processual possa ser aplicada àquelas multas previstas nos art. 57 e 58 da Lei Orgânica, no caso concreto, as multas aplicadas por meio do item 9.5 do Acórdão recorrido, além das punições constantes dos itens 9.5 a 9.10 do Acórdão recorrido.

5.11. Relativamente às sanções previstas na Lei 8.443/1992, ressalta-se o posicionamento deste Tribunal. Nos autos de incidente de uniformização de jurisprudência (TC 030.926/2015-7), a prolação do Acórdão 1.441/2016-TCU-Plenário, rel. Ministro Walton Alencar Rodrigues, assentou, em suma, que: (i) a pretensão punitiva do TCU subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil (10 anos) e é contada a partir da data de ocorrência da irregularidade sancionada; (ii) o ato que ordenar a citação, a audiência ou oitiva da parte interrompe a prescrição; (iii) haverá suspensão da prescrição toda vez que o responsável apresentar elementos adicionais de defesa; (iv) a prescrição será aferida independentemente de alegação da parte; e (v) o entendimento do mencionado acórdão será aplicado de imediato aos processos novos e aos pendentes de decisão.

5.12. Iniciado o transcurso do prazo prescricional decenal, no que tange ao débito mais antigo, em 24/12/2008, observa-se que foi determinada a oitiva dos recorrentes em 13/6/2013 (peças 5-7), respectivos ofícios às peças 8-39, momento processual em que houve a interrupção do prazo prescricional, conforme regra estipulada no art. 202, inciso I, do Código Civil.

5.13. Por sua vez, o Acórdão recorrido foi proferido em 4/4/2018 sendo assim não foi ultrapassado o prazo prescricional decenal nos moldes do Código Civil.

## 6. Da ilegitimidade passiva.

6.1. Antônio Napoleão Leite Filgueiras relata que “foi condenado unicamente em razão de ter supostamente atestado que a construtora Goiana teria realizado as obras licitadas” e que é engenheiro do município. Objeta que “não é razoável lhe exigir conhecimentos técnicos alheios à sua área de formação”, tais como aqueles analisados na fase de licitações por agentes públicos dotados de fé pública.

6.2. Alega que nunca atestou que a construtora A ou B realizou as obras, apesar de constar o timbre da construtora Goiana, pois não era sua função, apenas que tudo o que consta nos relatórios de medições foi construído. Aduz que se ateu às suas funções “sem qualquer infração de qualquer natureza”. Alterca que sua função “era tão-somente a de atestar que as obras existiam no mundo dos fatos e não somente no papel” (peça 426, p. 8-11).

6.3. Alexandre Costa declara que não foi incluído como réu pelo Ministério Público Federal no âmbito da Ação Penal 0002811-13.2014.4.05.8100, denúncia que foi a base da instrução da presente TCE, o que comprova que não teria atuado em conluio com as empresas citadas.

6.4. Obtempera que a Secex-CE havia retirado seu nome do rol de responsáveis, pois não era o secretário de turismo à época dos pagamentos para a empresa e o processo licitatório fora “válido, devidamente publicado nos meios oficiais e em jornais de grande circulação, havendo a participação de 6 empresas”. Alega que deve ser dispensado tratamento similar àquele dado a comissão de licitação, pois apenas assinou o contrato respaldado nas atividades da comissão (peça 473, p. 7-12).

6.5. Rosana Barbosa de Lima alega ser parte ilegítima em “matéria de Contas de Gestão, atos financeiros, licitações que devido a descentralização Orçamentária e Financeira da Prefeitura Municipal de “Camocim”, fica a cargo dos Ordenadores de Despesas das pastas”, aduz que como liquidante não efetuou ações junto aos processos licitatórios, apenas “liquidava as notas apresentadas a ela por meio de ordem do Ordenador de Despesa e atesto do engenheiro que acompanhava e fiscalizava o andamento da obra” (peça 475, p. 2-3).

**Análise:**

6.6. Registra-se, inicialmente, que Antônio Napoleão Leite Filgueiras foi o responsável por atestar os boletins de medição, enquanto Alexandre Costa e Rosana Barbosa de Lima eram os ex-secretários municipais, responsáveis por liquidar as despesas, tendo sido condenados ao pagamento do débito (subitens 9.4.1 e 9.4.2 do Acórdão recorrido), com a consequente aplicação da multa prevista no art. 57 da LOTCU (item 9.5). Além de considerar graves as infrações cometidas pelos responsáveis (item 9.8) e de inabilitá-los pelos prazos, respectivos, de sete e de cinco anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, com fundamento no art. 60 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 270 do RI/TCU (itens 9.9 e 9.10).

6.7. O cenário que se descortina dos elementos encontrados na auditoria conduziu a citação dos responsáveis, por mais de uma vez, com fundamento nas seguintes irregularidades (peça 351, p. 5):

27. 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.

28. 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. (ênfases acrescidas)

6.8. Cumpre relembrar que esta Corte de Contas formou juízo de valor no sentido de condenar os recorrentes, em primeira instância administrativa, ao verificar que os agentes públicos responsáveis pela contratação, supervisão e pagamento das obras por construtora, formalizaram documentos para dar ares de legalidade aos serviços que teriam sido realizados por empresa de fato inexistente, o que rompe o nexo de causalidade entre a constatação física da construção das praças e a realidade de quem teria efetivamente realizado os serviços, o que contribuiu diretamente para ocorrência do dano ao Erário quantificado nestes autos.

6.9. Insta ressaltar que as alegações de Antônio Napoleão Leite Filgueiras reforçam esse juízo de valor, uma vez que o responsável pelos atestar os boletins de medição afirma que atuou tão somente no sentido de “atestar que as obras existiam no mundo dos fatos e não somente no papel”, sendo indiferente para aquele agente público se a empresa contratada estava realmente prestando os serviços ou se era outra empresa, defendendo, inclusive, que poderia ser outra empresa e que da empresa Goiana só constava o timbre nos boletins.

6.10. O panorama que se vislumbra da leitura do conjunto de defesas apresentados nestes recursos é deveras pernicioso à administração pública, uma vez que os fiscais dos contratos colocam-se expressamente, respectivamente, como uma “função simplória” ou com uma atuação de tão somente conferir documentos, enquanto o prefeito atribui a responsabilidade ao ordenador de despesas, no caso concreto, os secretários municipais, e a comissão de licitações, o que denota que, no cenário montado pelos recorrentes, aos gestores restava apenas concordar com a fiscalização fictícia para que os gastos estivessem totalmente regulares e satisfatórios ao serviço comunitário que se propunham.

6.11. Nesse sentido, tem-se que a tese proposta, se aceita, torna-se inócua qualquer tentativa de segregar funções na administração pública, medida esta essencial para o controle das contas públicas e para a prestação de serviços de qualidade à população brasileira.

6.12. No caso concreto, os recorrentes, seja na condição de responsável por atestar os boletins de medição, sejam como secretários municipais, ordenadores de despesa, que colocam a liquidação da despesa como algo desprovido da importância que tem, quando, em verdade, por meio deste ato administrativo, a administração pública verifica o direito adquirido pelo credor, nos termos do art. 63 da Lei 4.320/1964, não atuaram com o empenho que se espera do gestor médio e não se pode atribuir as irregularidades encontradas única e exclusivamente aos responsáveis pela licitação quando uma empresa ficta supostamente realizou a construção de praças públicas, dúvida que até o recorrente tenta explorar.

6.13. A necessária atuação conjunta de todos os gestores, fiscais ou detentores de cargos de chefia, tem por intuito evitar a prestação de informação falsa e inverídica.

6.14. Logo, presentes as ações comissivas e antijurídicas dos recorrentes, a existência de dano quantificado nestes autos, o nexo de causalidade entre a negligência e a imperícia, caracterizadas pela falta de atuação dos servidores responsáveis pela fiscalização da execução dos serviços e a ilicitude verificada, com a prestação de serviços ao arpejo dos princípios da economicidade, da isonomia e do interesse público, está caracterizado o elemento subjetivo. Elemento subjetivo que já havia sido devidamente demonstrado no Acórdão guerreado.

6.15. Nesse sentido, tergiversar que tinham uma função formal ou eram meros liquidantes, o que os tornariam verdadeiros inimputáveis, demonstra desconhecimento das imprescindíveis funções que lhes foram confiadas e da lei de regência.

6.16. Impende ressaltar que a etapa da fiscalização dos serviços executados ou do recebimento dos bens pelo preposto da administração pública é um momento crucial para o sucesso da contratação. É salutar que o responsável receba as obras e os serviços contratados mediante termo circunstanciado, assinado pelas partes, devendo a parte contratada ser capaz de executar aquilo que supostamente teria executado, somente após a vistoria que comprove a adequação do objeto aos termos contratuais, é o que dispõe o art. 73, inciso I, da Lei 8.666/1993.

6.17. O recorrente Alexandre Costa defende que não pode ser responsabilizado por não ter sido relacionado como réu pelo MPF e por ter tido seu nome retirado do rol de responsáveis pela Secex-CE. Quanto ao fato, cumpre esclarecer que o TCU exerce a sua jurisdição independentemente das demais jurisdições (civil, penal, trabalhista, tributária, e. g.) e dos demais órgãos de controle. Há, com efeito, diversos precedentes nesta Casa, corroborando o que se afirmou, dos quais se podem invocar, a título meramente exemplificativo, os Acórdãos 1.487/2017-TCU-1ª Câmara, rel. Ministro Walton Alencar Rodrigues; 3.535/2015-TCU-2ª Câmara, rel. Ministro Augusto Nardes; e 680/2015-TCU-Plenário, rel. Ministro-Substituto André Luís de Carvalho.

6.18. Portanto, a alegação apresentada pelo recorrente, que se apoia na ausência de citação de Alexandre Costa como réu na Ação Penal, não obstaculiza a apuração empreendida pelo TCU.

6.19. De igual sorte, os pareceres emitidos ao longo do processo não vinculam a decisão desta Corte de Contas, a qual se fundamenta nos fatos encontrados nos autos e descritos no Relatório e no Voto que conduzem o Acórdão recorrido (peças 351-352).

6.20. Dos fatos expostos firma-se a convicção que as ações administrativas dos responsáveis, ora recorrentes, que foram omissos em suas funções de fiscalização da execução do ajuste, concorreram para o dano ao Erário.

## 7. **Da execução dos serviços.**

7.1. Edson Sá clama que a “própria Gerência de Sustentação ao Negócio/Regional de Sustentação ao Negócio-Governo/CEF reconheceu que fora executado o percentual de 100% do objeto pactuado”.

7.2. Reafirma que “o serviço contratado foi prestado de maneira eficiente e da forma pretendido pela administração”, o que reforçaria “a inexistência de motivos que justifiquem” sua responsabilização solidária (peça 424, p. 19-21).

7.3. Antônio Napoleão Leite Filgueiras contrapõe que a “licitação em liça foi analisada pela Procuradoria Jurídica do Município de Aquiraz, que não registrou nenhuma ofensa à Lei n. 8.666/93”, o que conferiria ao “processo licitatório legitimidade e a presunção de que tais atos foram praticados dentro da lei”.

7.4. Argumenta que o processo também foi analisado pelos técnicos da CAIXA, os quais, durante a execução, verificavam as medições e liberavam os valores das parcelas a serem pagas, conforme aquelas medições. Assim, “os documentos comprobatórios acostados aos presentes autos, em especial as fotos constantes dos relatórios da Caixa Econômica Federal, dão cabo da aplicação devida dos recursos públicos na construção dos objetos licitados (duas praças)”.

7.5. Estes fatos demonstrariam que o recorrente não poderia suspeitar que o contrato n. 0229599-61/2007 (Tomada de Preços n. 008/2008) tivesse “sido firmado com ilegalidades, pois, ao que sabe, o objeto do contrato foi devidamente orçado, licitado, executado e concluído”, sem qualquer prejuízo ao Erário.

7.6. Requer, por fim, “a minoração do *quantum* a se restituir do suposto dano ao” Erário (peça 426, p. 5-8, 11-14).

7.7. Ritelza Cabral Demétrio demanda que seu recurso seja provido, em face ao princípio da presunção da inocência, em virtude da efetiva execução da obra pela vencedora do certame, Goiana Construções e Prestações de Serviços Ltda., ao preço de mercado, sem a intervenção de terceiros na realização dos serviços contratados. Reafirma que 100% dos serviços foram concluídos, sem sobrepreço ou superfaturamento, conforme perícia técnica (já anexada aos autos), e que não houve desvio de recursos públicos.

7.8. Coloca, por amor ao debate, que, mesmo que fosse considerada a hipótese de fraude a licitação, “isso não implicaria em assunção do débito por parte dos envolvidos” (peça 431, p. 15-26).

7.9. Alexandre Costa defende que a execução das obras foi atestada pela CAIXA, e que com a deflagração da Operação Gárgula houve a paralisação da obra, mas que os serviços já estavam praticamente conclusos e a obra tinha plena funcionalidade.

7.10. Entende que, para que haja devolução de recursos, “é necessária a comprovação de dano ou prejuízo ao erário”, o que não teria ocorrido, pois a obra foi 100% executada (peça 473, p. 2-7 e 18-23).

#### **Análise:**

7.11. Ressalte-se, uma vez mais, para que fique bem assentada a competência constitucional privativa desta Casa nas matérias que lhe cabe, com exclusividade, apurar e julgar, que, no ordenamento pátrio, vige o princípio da independência das instâncias.

7.12. Significa dizer que o TCU exerce a sua jurisdição independentemente das demais jurisdições (civil, penal, trabalhista, tributária, *e. g.*) e dos demais órgãos de controle.

7.13. Corroborando este entendimento, no âmbito do Poder Judiciário, a jurisprudência a seguir colacionada da Suprema Corte, *v. g.*, os MS 21.948-RJ, 21.708-DF e 23.625-DF. Em relação ao Superior Tribunal de Justiça-STJ, colacionam-se os MS 7080, 7138 e 7042, todos do DF. Logo, a

atuação do TCU não fica a depender do Judiciário, nem de qualquer outro Poder, mormente às análises empreendidas pelo controle interno ou órgão concedente, nem com estas se confunde. Logo, os pareceres da CAIXA não tornam as contas regulares de forma absoluta, cabendo ao TCU instruir e analisar os documentos constantes dos autos para formar seu juízo de valor.

7.14. Como salientado na análise anterior, a contratação de empresa fictícia impede a comprovação da regular utilização dos recursos públicos canalizados para a consecução do objeto do contrato de repasse, pois caracteriza o rompimento do nexo causal entre o objeto executado e as despesas realizadas, além de atentar contra diversos princípios inerentes as contratações públicas, tais como da impessoalidade, da isonomia, da economicidade e da supremacia do interesse público.

7.15. Nesse sentido, o Voto que fundamenta o Acórdão recorrido demonstrou que ao contratar empresa fictícia e atestar de forma fraudulenta a execução dos serviços por empresa de fato inexistente os agentes públicos tentaram lubrificar toda a sociedade, *in verbis* (peça 352, p. 6-7):

31. 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.

(...)

39. 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, 4703/2014-1ª Câmara, 6986/2014-1ª Câmara e 2246/2015-1ª 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. (ênfases acrescidas)

7.16. Apesar de a obra ter sido aferida por engenheiro da prefeitura e pela fiscalização da CAIXA, não é possível afirmar que a referida obra foi feita com recursos do Contrato de Repasse 0229599-61/2007, diante da perda do nexo de causalidade. Não é possível que a empresa recebedora dos recursos federais a tenha executado, dúvida que um dos recorrentes reforça, se era empresa sem capacidade operacional, ou seja, meramente de fachada, conforme comprovou a própria equipe de fiscalização em visita aos endereços nos quais funcionaria a empresa Goiana.

7.17. Altercam os defendentes, outrossim, a inexistência de emprego irregular dos recursos, de desvio ou locupletamento. Destaca-se, neste sentido, que, conforme se demonstrou no Relatório do Acórdão recorrido que o julgamento pela irregularidade das contas, com a consequente apuração de débito e a aplicação de multas aos responsáveis, decorreu exatamente da falta de comprovação da regular aplicação dos recursos federais, logo não há como comprovar seu emprego regular, pelo contrário a falta de comprovação da destinação dos recursos federais demonstra, por si só, potencial desvio de finalidade de recursos e comprovado dano ao Erário.

7.18. Enfim, e concluindo a análise desta contestação, à vista da jurisprudência e dos documentos que compõem os autos, não se vislumbra o afastamento do débito e das multas infligidas aos recorrentes.

## 8. Da responsabilidade do prefeito.

8.1. Edson Sá afirma que não atuou como ordenador de despesas, “ficando os denominados ATOS DE GESTÃO sob a incumbência de seu secretariado municipal” (ênfase do original), e acrescenta que, “em nenhum momento”, foi mencionado qualquer ato de gestão praticado pelo recorrente.

8.2. Obtempera que não figurou como signatário na adjudicação e na homologação da Tomada de Preços 8/2008, nem do contrato dela decorrente, não devendo responder por “impropriedades detectadas” no processo licitatório. Aponta os ordenadores de despesa e os membros da comissão de licitação como responsáveis pelas despesas efetuadas em 20/5, 15/7/2009 e 21/5/2012.

8.3. Alega que o cerne dos questionamentos envolve a fase de licitações, o que não diz respeito à administração subsequente que apenas, segundo a defesa, teria adimplido “uma obrigação que havia sido contraída pela gestão anterior” (peça 424, p. 2-8).

8.4. Ritelza Cabral Demétrio alega que não é responsável pelas supostas irregularidades apontadas na presente TCE, pois o procedimento licitatório foi realizado diretamente pela comissão especial de licitação e homologado pela secretaria de turismo, conforme descentralização e delegação de competência previstas na Lei municipal n. 287/1999, cabendo a cada um dos servidores responder por suas atribuições. Requer que suas contas sejam julgadas regulares, uma vez que inexistente culpa *in eligendo* ou *in vigilando* por parte da recorrente (peça 431, p. 7-15).

### **Análise:**

8.5. Cabe registrar que os recorrentes, Ritelza Cabral Demétrio e Édson Sá, ex-prefeitos do Município, não questionam a irregularidade que deu origem ao débito e a multa em questão, tão somente a quem cabe responder por ela.

8.6. No tocante aos recorrentes, à época, ex-Prefeitos, a aplicação do débito e da multa fundamentou-se na contratação de empresa fictícia e na execução do contrato com a mesma empresa por anos, perpassando gestões de mandatários diferentes, mas sob a fiscalização do mesmo engenheiro fiscal da obra, Antônio Napoleão Leite Filgueiras, ora recorrente, que acompanhou o objeto a execução desde seu início.

8.7. O mesmo agente público que, neste momento recursal, alega que nunca atestou que a construtora A ou B realizou as obras, apesar de constar o timbre da construtora Goiana, pois não era sua função, apenas que tudo o que consta nos relatórios de medições foi construído, em suas palavras sua função “era tão-somente a de atestar que as obras existiam no mundo dos fatos e não somente no papel”, reforçando o juízo de valor que os serviços não foram prestados pela empresa contratada, a qual se mostra, uma vez mais, como uma empresa fictícia.

8.8. Logo, os recorrentes falharam em sua missão constitucional precípua de ter implementado ações para que o termo de convênio celebrado fosse fielmente executado, o que de fato não ocorreu. Veja-se, à propósito, excerto do Voto do Relator *a quo*, Ministro-Substituto Augusto Sherman, ao tratar acerca da responsabilização dos ex-prefeitos (peça 351, p. 5-6):

33. 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.

34. Como garantidor 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.

35. 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.

36. 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.

37. 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<sup>a</sup> 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.

38. 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.

39. 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<sup>a</sup> Câmara, 6986/2014-1<sup>a</sup> Câmara e 2246/2015-1<sup>a</sup> 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. (ênfases acrescidas)

8.9. Destaca-se que a jurisprudência desta Corte de Contas consolidou-se no sentido de que não seria razoável responsabilizar os agentes políticos por irregularidades de natureza meramente operacional. A imputação de responsabilidade a tais autoridades, contudo, seria possível, razoável e necessária nos casos de “irregularidades grosseiras, avaliadas sob enfoque amplo, ocorridas na condução de assuntos de sua competência”, nos termos do Voto condutor do Acórdão 213/2002-TCU-Plenário, da lavra do eminente Ministro Benjamin Zymler.

8.10. Percebe-se, portanto, que o fato de alguém ser agente político não implica, de *per si*, sua isenção de qualquer responsabilidade por irregularidades perpetradas em sua gestão. Pelo contrário, é perfeitamente possível essa responsabilização, desde que comprovado que o agente tenha

contribuído de alguma forma para as irregularidades, ou que delas teve conhecimento, ou, ainda, que houve alguma omissão grave de sua parte (v. g. Acórdãos 3.576/2019-TCU-1ª Câmara, rel. Ministro Benjamin Zymler, 3.074/2019-TCU-2ª Câmara, rel. Ministro Marcos Bemquerer Costa, 979/2019-TCU-Plenário, rel. Ministro Vital do Rêgo, 952/2019-TCU-Plenário, rel. Ministro Walton Alencar Rodrigues, 2.769/2019-TCU-2ª Câmara, rel. Ministro Augusto Nardes).

8.11. Advirta-se, outrossim, que a Decisão 180/1998-TCU-1ª Câmara, paradigma nesta Corte de Contas a divisar a atuação política daquela gerencial, ao ser aplicada a determinados agentes políticos não pode se furtar a adentrar no caso concreto.

8.12. Destarte, o TCU, ao se debruçar sobre os fatos encontrados, tem a obrigação de colher os indícios existentes e esmiuçá-los, a fim de separar as situações em que o mandatário, apesar de não ter firmado os atos ilegais, tenha sobre eles influência decisiva.

8.13. Nesse sentido, o afastamento da responsabilidade de determinado agente público sob o manto da caracterização de sua atuação como agente político ocorre sob a ótica da excepcionalidade e da impossibilidade de se estabelecer a correlação entre a prática de ato omissivo ou comissivo de sua parte e o dano causado ao Erário, precipuamente pela dificuldade administrativa que o cargo ocupado pelo agente impõe no enfrentamento diário das questões operacionais de sua gestão.

8.14. Imperioso descortinar ainda que a culpa *lato sensu*, no âmbito dos processos de contas, impõe-se como elemento essencial à responsabilização do administrador público. A inversão do ônus da prova prevista na legislação de regência (art. 93 do Decreto-Lei 200/1967) não pode ser entendida como hipótese de responsabilidade objetiva. O que existe, nos casos em que verbas públicas são confiadas a pessoas físicas ou jurídicas, é a presunção de culpa quanto à gestão desses recursos perante o poder público, a qual advém da infração à norma legal.

8.15. Na culpa presumida é perfeitamente possível ao gestor público comprovar que aplicou os valores a ele confiados com diligência, zelo e conforme as exigências legais, enfim, que seguiu o padrão de comportamento de um gestor probo, cuidadoso e leal, o que seria suficiente para isentá-lo de responsabilização, com a aprovação e julgamento regular de sua prestação de contas. Vale dizer, portanto, que na culpa presumida há espaço para o responsável apresentar elementos que afastem tal presunção, o que não é possível na responsabilidade objetiva, pois, neste caso, a culpa daquele que causa dano é indiferente para efeito de responsabilização.

8.16. Nesse sentido, convém reproduzir elucidativo excerto do Voto que fundamentou o Acórdão 1.247/2006-TCU-1ª Câmara, rel. Ministro Guilherme Palmeira, *in verbis*:

De início, registre-se que assiste inteira razão ao Ministério Público quanto à aferição da responsabilidade no âmbito deste Tribunal. Deveras, o dolo e ao menos a culpa afiguram-se como pressupostos indispensáveis à responsabilização do gestor por qualquer ilícito praticado. O fato de o ônus de provar a correta aplicação dos recursos caber ao administrador público (art. 93 do Decreto-lei n.º 200/1967) não faz com que a responsabilidade deixe de ser subjetiva e torne-se objetiva. (ênfase acrescida).

8.17. Sobressai, portanto, no caso concreto, que somente atuando nos exatos ditames legais haverá a aplicação dos recursos públicos com a devida transparência e publicidade, princípios inerentes a esta atividade pública. Do contrário, o controle dos recursos estará sendo burlado, escancarando, assim, inúmeras possibilidades de desvio e de malversação dos valores que deveriam ser utilizados única e exclusivamente em benefício do bem comum.

8.18. Logo, diversamente do alegado pelas defesas, as ações dos recorrentes foram fator preponderante para tentar ludibriar os órgãos de controle e, por conseguinte, a sociedade brasileira.

## 9. Da ausência de fraude à licitação.

9.1. Alexandre Costa defende que a empresa Goiana não pode ser considerada de fachada, pois em 2009 contava com 40 funcionários, o que seria suficiente para prestar os serviços na

municipalidade, somente deixando de ter funcionários em 2010. Além disso, sustenta que a comissão de licitações não poderia saber que a empresa participava de obras em outros entes municipais. Notifica que a operação da polícia federal aconteceu 2 anos depois da tomada de preços em questão.

9.2. Contrapõe que, no momento da licitação, todos os documentos da licitação foram assinados pelo próprio sócio administrador da empresa, a qual demonstrava atividade operacional e financeira constatada por meio do lucro em seu balanço patrimonial e contava com empregados devidamente registrados, a contar pelo Engenheiro Civil, registrado no CREA/CE (peça 473, p. 2-7 e 12-23).

**Análise:**

9.3. Reafirma-se que as irregularidades encontradas, que se avolumaram para formar o juízo de valor de que a Empresa Goiana constitui-se como empresa de fachada, participando de um esquema certamente orquestrado para fraudar licitações, advém da profusão de indícios apontados nos autos do esquema que atingiu todo o estado do Ceará, consoante se extrai do voto (peça 345, p. 5-6 e 8), *in verbis*:

27. 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 visita in loco dos auditores deste Tribunal, cujas constatações consignadas no relatório têm força probatória, ante suas presenças nos locais onde deveriam se encontrar funcionando.

28. 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.

29. 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.

30. Cabe lembrar que tanto nestes autos, como naqueles cujos acórdãos citei no item 26 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.

31. 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) corroborar 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.

(...)

44. 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 conluíus e fraudes entre os licitantes, quando possível.

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

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 indicio de irregularidade poderia ter levado a uma pesquisa mais aprofundada a respeito das empresas participantes, evitando-se a contratação irregular. (ênfases acrescidas)

9.4. Desse modo, não há como acolher os argumentos apresentados.

#### 10. **Da violação aos princípios da individualidade, da razoabilidade e da proporcionalidade na aplicação da multa.**

10.1. Antônio Napoleão Leite Filgueiras requer, alternativamente, a redução da multa, pois sua participação nos fatos apurados foi mínima e não teve “qualquer potencial significativo para gerar o dano ao erário alegado” (peça 426, p. 13-14).

##### **Análise:**

10.2. Cabe ressaltar que a sanção de multa aplicada ao recorrente, Antônio Napoleão Leite Filgueiras, cujo valor foi de R\$ 25.000,00, teve por fundamento o art. 57 da Lei 8.443/1992, normativo este que se amolda com perfeição ao caso concreto, onde houve o julgamento em débito do responsável.

10.3. Preconiza o normativo em questão que a multa será valorada em até cem por cento do valor atualizado do dano causado ao Erário, o que, no caso concreto, perfazia o montante de R\$ 183.853,37, em valores históricos de 2008, 2009 e 2012 (subitens 9.4.1. e 9.4.2. do Acórdão recorrido). Nesse sentido, o valor aplicado de R\$ 25.000,00 corresponde a aproximadamente 13,6 % do valor histórico retrocitado.

10.4. Logo, a referida conduta foi punida com um valor menor do que 15% do limite máximo aplicável consignado na legislação, o que, por sua vez, se encontra dentro dos parâmetros estabelecidos pela Lei Orgânica do TCU e, por consectário lógico, dentro dos propósitos dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, sendo legal e regimentalmente embasado.

#### **CONCLUSÃO**

11. Das análises anteriores, conclui-se que:

a) as ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis, conforme enunciado da Súmula TCU 282. Em relação à prescrição da pretensão punitiva, iniciado o transcurso do prazo prescricional decenal, no que tange ao débito mais antigo, em 24/12/2008, observa-se que foi determinada a oitiva dos recorrentes em 13/6/2013 (peças 5-7), respectivos ofícios às peças 8-39, momento processual em que houve a interrupção do prazo prescricional, conforme regra estipulada no art. 202, inciso I, do Código Civil. Por sua vez, o Acórdão recorrido foi proferido em 4/4/2018 sendo assim não foi ultrapassado o prazo prescricional decenal nos moldes do Código Civil;

b) Antônio Napoleão Leite Filgueiras foi o responsável por atestar os boletins de medição, enquanto Alexandre Costa e Rosana Barbosa de Lima eram os ex-secretários municipais, responsáveis por liquidar as despesas e a acompanhar a execução dos serviços por empresa que

notoriamente incapaz operacionalmente de executar a obra em questão, fraude comprovada que afastou o nexo de causalidade entre as despesas realizadas e a execução dos serviços;

c) a contratação de empresa fictícia impede a comprovação da regular utilização dos recursos públicos canalizados para a consecução do objeto do contrato de repasse, pois caracteriza o rompimento do nexo causal entre o objeto executado e as despesas realizadas, além de atentar contra diversos princípios inerentes às contratações públicas, tais como da impessoalidade, da isonomia, da economicidade e da supremacia do interesse público;

d) quanto à responsabilidade de Ritelza Cabral Demétrio e Édson Sá, à época, ex-Prefeitos do Município de Aquiraz/CE, a imputação do débito e da multa fundamentou-se na contratação de empresa fictícia e na execução do contrato com a mesma empresa por anos, perpassando gestões de mandatários diferentes, mas sob a fiscalização do mesmo engenheiro fiscal da obra, Antônio Napoleão Leite Filgueiras, ora recorrente, que acompanhou a execução desde seu início e que, neste momento recursal, alega que nunca atestou que a construtora A ou B realizou as obras, reforçando o juízo de valor que os serviços não foram prestados pela empresa contratada, a qual se mostra, uma vez mais, como uma empresa fictícia;

e) as irregularidades encontradas, que se avolumaram para formar o juízo de valor de que a Empresa Goiana constitui-se como empresa de fachada, participando de um esquema certamente orquestrado para fraudar licitações, advém da profusão de indícios apontados nos autos do esquema que atingiu todo o estado do Ceará;

f) a dosimetria da multa aplicada se mostra bastante razoável e proporcional a gravidade da conduta apontada, bem como foi devidamente individualizada na pessoa do recorrente.

11.1. Ante o exposto, em sede recursal, não foi trazido aos autos nenhum argumento que detenha o condão de modificar o julgado de origem, Acórdão 739/2018-TCU-Plenário, modificado, por efeito infringente, mediante o Acórdão 388/2019-TCU-Plenário, motivo por que este não está a merecer reforma, devendo ser, por consequência, prestigiado e mantido.

## PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

12. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se, com fundamento nos termos dos art. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 285 do RI/TCU:

a) conhecer dos recursos de reconsideração interpostos por Antônio Napoleão Leite Filgueiras (CPF 241.757.653-87), Alexandre Costa (CPF 097.140.758-40), Edson Sá (CPF 017.421.083-34), Ritelza Cabral Demétrio (CPF 107.931.943-34), Rosana Barbosa de Lima (CPF 458.266.174-20) e, no mérito, negar-lhes provimento;

b) dar ciência do Acórdão que for prolatado aos recorrentes, aos interessados, à Procuradoria da República no Estado do Ceará e aos órgãos/entidades interessados, ressaltando-se que o Relatório e o Voto que o fundamentarem podem ser consultados no endereço [www.tcu.gov.br/acordaos](http://www.tcu.gov.br/acordaos), no dia seguinte ao de sua oficialização.

TCU/Segecex/Serur/2ª Diretoria, em 3/2/2020.

*(Assinado eletronicamente)*

BERNARDO LEIRAS MATOS  
Auditor Federal de Controle Externo

Matrícula 7671-6