



TC 034.307/2011-7

Tipo: Tomada de Contas Especial (Recurso de Reconsideração).

Unidade jurisdicionada: Município de Granjeiro/CE.

Recorrente: Elias Pereira Dantas (CPF 326.474.763-49).

Advogado: não há.

Sumário: Tomada de Contas Especial decorrente de conversão de processo de auditoria realizada no Município de Granjeiro/CE. Irregularidades Programa Nacional de Transporte Escolar (PNATE). Ausência de razoável certeza sobre o valor do débito. Contas irregulares. Multa. Recurso de Reconsideração. Ausência de justificativas para a subcontratação integral dos serviços de transporte escolar e as falhas detectadas na sua prestação. Inexistência de nexo entre as atribuições do Secretário de Educação e o dano decorrente de contratação antieconômica. Provimento parcial para reduzir o valor da multa, mantendo a irregularidade das contas.

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recurso de reconsideração interposto por Elias Pereira Dantas, ex-Secretário de Educação (peças 78 e 85) contra o Acórdão 4067/2015-TCU-1ª Câmara (peça 56), que apresenta o seguinte teor, destacados os itens impugnados:

9.1. considerar revéis, de acordo com o § 3º do art. 12 da Lei 8.443/1992, os Srs. Elias Pereira Dantas (CPF 326.474.763-49) e João Marques Soares (CPF 602.005.964-20);

9.2. acatar as razões de justificativa oferecidas pelas Sras. Maria Moura Borges Barbosa (CPF 059.759.053-20) e Meiryane Vieira Brito Clementino (CPF 566.710.323-00), aproveitando os argumentos apresentados em favor dos Srs. Emanuel Clementino Grangeiro (CPF 788.766.134-04) e Elias Pereira Dantas (CPF 326.474.763-49) especificamente em relação às deliberações c.1.4 e c.2.2 do Acórdão 9.023/2011-TCU-1ª Câmara;

9.3. excluir do rol de responsáveis da presente tomada de contas especial as empresas Servtrans e Meta Empreendimentos;

9.4. julgar irregulares, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “c”, c/c o art. 19, parágrafo único, todos da Lei 8.443/1992, as contas dos Srs. Emanuel Clementino Grangeiro (CPF 788.766.134-04) e Elias Pereira Dantas (CPF 326.474.763-49);

9.5. aplicar aos Srs. Emanuel Clementino Grangeiro (CPF 788.766.134-04) e Elias Pereira Dantas (CPF 326.474.763-49), individualmente, a multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar das notificações, para que comprovem, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), os recolhimentos das dívidas ao Tesouro Nacional,

atualizadas monetariamente desde a data do presente acórdão até a dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.6. aplicar ao Sr. Emanuel Clementino Grangeiro (CPF 788.766.134-04) a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 2.500,00 (dois mil e quinhentos reais), fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal, nos termos do art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno, o recolhimento da referida quantia ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até a data do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.7. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/92, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;

9.8. recomendar ao Município de Granjeiro/CE que implemente controle administrativo com o intuito de garantir o cumprimento da carga horária exigida no Programa Saúde da Família, aplicando, em caso de descumprimento, as sanções previstas na legislação;

9.9. dar ciência ao Ministério da Saúde acerca da ocorrência verificada no presente processo, relacionada ao Programa Saúde da Família, qual seja, o descumprimento da carga horária mínima de 40 horas semanais exigida para os profissionais das equipes do programa, para adoção das medidas que entender pertinentes;

9.10. encaminhar à Secretaria de Renda e Cidadania do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome a documentação referente às irregularidades tratadas neste processo envolvendo a concessão de benefícios do Programa Bolsa Família, de modo a determinar-lhe que, no exercício da competência que lhe atribuem os arts. 33, caput e § 2º, 34 e 35, incisos I a IV, do Decreto 5.209, de 17 de setembro de 2004, alterado pelo Decreto 6.917, de 2009, e pelo Decreto 7.332, de 2010, proceda à análise da regularidade do cadastramento dos beneficiários do Programa Bolsa Família no Município de Granjeiro/CE, e

9.11. dar ciência deste acórdão aos responsáveis, à Prefeitura Municipal de Granjeiro/CE e ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE.

HISTÓRICO

2. Tratam os autos de Tomada de Contas Especial autuada por força do Acórdão 9.023/2011-1ª Câmara, mediante conversão do processo de auditoria realizada pela Secretaria de Controle Externo no Estado do Ceará (Secex-CE) na Prefeitura Municipal de Granjeiro/CE, no período de 24/1 a 18/2/2011 (TC 001.269/2011-9). Essa fiscalização teve por objetivo verificar a regularidade da aplicação de recursos federais repassados àquele ente municipal, nos exercícios de 2009 e 2010, em transferências voluntárias e nos seguintes programas: Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), Programa Nacional de Transporte Escolar (PNATE), Programa Saúde da Família (PSF) e Programa Bolsa Família (PBF).

2.1. Instado a se manifestar, Elias Pereira Dantas permaneceu silente, considerado, com fundamento no art. 12, § 3º, da Lei nº 8.443/1992, revel.

2.2. Assim, após a análise das defesas apresentadas pelos demais responsáveis, em resposta aos ofícios de citação e audiência, o Relator, no tocante ao PNATE, rejeitou as alegações apresentadas, restando, por conseguinte, não elididas as seguintes irregularidades verificadas nos contratos para prestação de serviço de transporte escolar municipal: (a) ausência de acompanhamento dos contratos, o que possibilitou a prestação de serviços por veículos e condutores que não atendiam adequadamente aos requisitos legais e regulamentares; (b) subcontratação integral do objeto pactuado, em que as vencedoras dos certames, ao invés de realizarem os serviços, celebraram diversos contratos com particulares para esse fim; (c) dano ao erário decorrente de ato de gestão ilegítimo e antieconômico.



2.3. Por meio da subcontratação integral, as empresas contratadas passaram de prestadoras de serviços a meras intermediárias, com o agravante de que os serviços foram subcontratados por um valor inferior ao original. Essa diferença, entre o valor pago às empresas vencedoras da licitação e o repassado aos subcontratados, evidenciou o dano ao erário, consubstanciando ato de gestão ilegítimo e antieconômico. Contudo, não obstante a certeza quanto à existência do dano, o Relator reputou inviável, com base nos elementos dos autos, a quantificação do débito, ainda que por estimativa, manifestando-se nos seguintes termos (peça 54, p. 4):

Por outro lado, não há nos autos elementos que permitam a apuração do débito da forma que julgo apropriada, por meio da confrontação dos preços praticados com os de mercado, levando-se em conta uma contratação parâmetro, sem intermediação.

2.4. Quanto à ausência de acompanhamento dos contratos, restaram não elididas as falhas apontadas na auditoria, relativas ao transporte irregular de estudantes em veículos com carroceria, não adaptados e em mau estado de conservação; e à irregular contratação de condutores, sem habilitação na categoria D e cursos de especialização necessários ao desempenho da função de condutor de transporte escolar.

2.5. Diante disso, o TCU julgou irregulares as contas do ex-Secretário de Educação, aplicando-lhe multa no valor de R\$ 10.000,00, com fundamento no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992

2.6. Inconformado com a condenação, Elias Pereira Dantas interpôs recurso de reconsideração, ora analisado.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

3. Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade (peça 89), acolhido pelo Relator, Ministro Bruno Dantas (despacho de peça 92), que conheceu do recurso sem a atribuição de efeitos suspensivos.

EXAME DE MÉRITO

4. Delimitação

4.1. O presente recurso tem por objeto examinar se o ex-Secretário de Educação, dadas as suas atribuições, deve ser responsabilizado pelas irregularidades que lhe foram atribuídas no acórdão recorrido.

5. Da responsabilidade do ex-Secretário de Educação

5.1. O recorrente afirma que exerceu o cargo de Secretário de Educação durante o exercício de 2009 e 2010. Acrescenta que não exerceu a atribuição de ordenador de despesas.

5.2. Informa que não participou licitação para contratação de transporte escolar nem foi signatário do contrato dela decorrente.

5.3. Afirma que quando assumiu a Secretaria, a precariedade nos serviços de transporte escolar era absurda. Menciona que nos exercícios posteriores a sua gestão, 2011 e 2012, com a ajuda do Governo Federal, diversos municípios adquiriram ônibus escolares.

5.4. Afirma, por fim, que agiu de boa-fé, não tendo sido constatada malversação de recursos públicos nem dolo.

Análise:

5.5. Conforme mencionado em item precedente desta instrução, após a realização de audiência e citação do recorrente, três irregularidades restaram não elididas em relação ao PNATE:

1º) Inadequação dos veículos e dos condutores no serviço de transporte escolar, os quais não atendiam aos requisitos legais e regulamentares;

2º) Subcontratação integral do serviço de transporte escolar, em que as vencedoras dos certames, ao invés de prestarem os serviços diretamente, celebraram contratos com particulares para esse fim;

3º) Dano ao erário decorrente de ato de gestão ilegítimo e antieconômico nos contratos para prestação de serviço de transporte escolar.

5.6. Os argumentos aduzidos nas presentes razões recursais são insuficientes para afastar as três irregularidades mencionadas. Não obstante a alegação de que, na ocasião em que o recorrente assumiu a Secretaria de Educação, o serviço de transporte escolar era precário, verifica-se que as irregularidades sob exame decorrem de falhas no planejamento das contratações e do descumprimento dos contratos celebrados com as empresas Cícero George Quirino Araújo Sousa-ME e Meta Empreendimentos e Serviços de Locação de Mão de Obra Ltda., e não de fatos anteriores à gestão do ex-Secretário.

5.7. No tocante às condições em que os serviços de transporte escolar municipal foram prestados (**primeira irregularidade**), a equipe de auditoria registrou (TC 001.269/2011-9, peça 30, p. 10-11):

Todos os veículos vistoriados eram do tipo caminhonete marca Chevrolet, Modelo D-20, **inadequados ao transporte de passageiros**, conforme prevê o Código de Trânsito Brasileiro, arts. 105, 107, 108 e 136 ao 139 da Lei nº 9.503/97, que tratam da segurança dos veículos e da condução de escolares. Foi verificada, ainda, a ausência de identificação do veículo como "ESCOLAR"

Ademais, verificou-se nos veículos vistoriados que **não há a possibilidade de adequação dos mesmos aos requisitos legais referentes à segurança**. Nenhum dos veículos apresentou extintores de incêndio

(...)

As principais falhas detectadas foram as seguintes:

a) transporte irregular de estudantes em **veículos com carroceria, não adaptados, nos quais não se podem utilizar cintos de segurança em número igual à lotação**, contrariando dos incisos I e VI do art. 136 da Lei nº 9.503/97-Código Nacional de Trânsito c/c a alínea "a" do inciso II do art. 15 da Resolução nº 14/2009 do FNDE;

b) irregular contratação de **condutores que não têm habilitação na categoria D, nem cursos de especialização necessários ao desempenho da função de condutor de transporte escolar**, contrariando dos incisos II e V do art. 138 da Lei nº 9.503/97-Código Nacional de Trânsito e da alínea "b" do inciso II do art. 15 da Resolução nº 14/2009 do FNDE (Elementos comprobatórios/Evidências 9 - Pnate-2009 - Subcontratações) (TC 001.269/2011-9, peça 30, p. 11). (destacou-se)

5.8. Nesse sentido, revela notar que as fotos acostadas à peça 25 do TC 001.269/2011-9 são elucidativas quanto às irregularidades ora relatadas.

5.9. Com relação à subcontratação integral do serviço de transporte escolar (**segunda irregularidade**), dada a natureza personalíssima do contrato administrativo, para o qual se exige do contratado o preenchimento dos requisitos de habilitação, não há dúvida de que se trata de prática não admitida pela Lei 8.666/1993. Nos termos do seu art. 72, é permitida somente quando parcial, até o limite estipulado pela Administração. Conforme preceitua o art. 78 do mesmo diploma legal, a subcontratação integral constitui, inclusive, motivo para a rescisão do ajuste por ato unilateral do Poder Público.

5.10. No tocante ao dano decorrente de ato de gestão ilegítimo e antieconômico nos contratos para prestação de serviço de transporte escolar (**terceira irregularidade**), ao se confrontar os valores



pagos às empresas contratadas com aqueles despendidos com as subcontratadas, resta incontroverso o prejuízo ao erário. A existência de uma empresa intermediadora sem a necessidade de atividade de intermediação, por si só, já demonstra terem sido essas contratações antieconômicas.

5.11. A par do exposto, verifica-se que os argumentos apresentados nas presentes razões recursais são insuficientes para refutar as três irregularidades constatadas pela auditoria. Diante disso, procede-se ao exame da responsabilidade do recorrente, mediante a verificação do nexo de causalidade entre as condutas a ele atribuídas (omissivas e comissivas) e os ilícitos constatados.

5.12. A responsabilidade, dever jurídico sucessivo, decorre da inobservância de um dever jurídico originário. No caso das duas primeiras irregularidades – inadequação dos veículos e condutores; e subcontratação integral do serviço de transporte escolar – há, em sua origem, falha na supervisão e no acompanhamento dos contratos celebrados para a prestação destes serviços. A responsabilidade pelo inadimplemento contratual deve recair sobre quem tinha o dever de fiscalizar os mencionados ajustes. Assim, tendo em vista se tratarem de contratos afetos à área de educação municipal, não há como afastar a responsabilidade do titular do respectivo órgão.

5.13. Quanto a terceira irregularidade – dano ao erário decorrente de ato de gestão ilegítimo e antieconômico nos contratos para prestação de serviço de transporte escolar – a análise, contudo, não pode ser a mesma.

5.14. Para essa irregularidade, foi atribuído ao recorrente a seguinte conduta: não verificar a adequação dos preços dos contratos celebrados com as empresas Cícero George Quirino Araújo Sousa-ME e Meta Empreendimentos e Serviços de Locação de Mão de Obra Ltda para transporte escolar, em relação aos valores praticados no mercado (TC 001.269/2011-9, peça 30, p. 31).

5.15. Observa-se, do exposto, que ao recorrente foi imputada uma conduta omissiva, relativa à aferição da adequação dos preços contratados para a prestação dos serviços de transporte escolar municipal. Contudo, documentos acostados aos autos do processo de auditoria que originou a presente TCE, TC 001.269/2011-9, demonstram não ter sido o recorrente responsável pela aferição da compatibilidade desses preços frente aos valores de mercado.

5.16. O dano decorrente de sobrepreço, como o verificado nos autos, tem em sua causa primeira a falha no planejamento da contratação, ocasião em que a Administração deveria ter fixado o critério de aceitabilidade dos preços unitários e global dos serviços em consonância com o valor paradigma de mercado praticado na região, conforme preceitua o inciso X do art. 40 da Lei 8.666/1993. Esse critério de aceitabilidade dos preços é fixado a partir de orçamento estimado e é utilizado como parâmetro de conformidade das propostas na licitação, nos termos do inciso IV do art. 43 do mencionado diploma legal.

5.17. No caso em exame, os procedimentos licitatórios não foram conduzidos pelo recorrente, mas sim por uma Comissão Permanente de Licitação (CPL), a qual, além de elaborar a pesquisa de preços, exerceu as demais atribuições afetas à fase interna da licitação, tais como recebimento, exame e julgamento das propostas.

5.18. Para o Processo 2009.05.11.1, essa comissão era composta pelos seguintes membros (Portaria 038/2009, TC 001.269/2011-9, peça 19, p. 11): Maria Helena Cardoso (Presidente da CPL), Maria Nenem de Brito e Maria Ivina Arley Alves Pereira. Para o Processo 2010.25.02.01, essa comissão era composta por Maria Helena Cardoso (Presidente da CPL), Maria Nenem de Brito e Cícera Pereira Monteiro (TC 001.269/2011-9, peça 23, p. 2)

5.19. O responsável pela homologação desses certames e adjudicação do seu objeto foi Emanuel Clementino Granjeiro, posteriormente signatário dos contratos celebrados com as empresas (TC 001.269/2011-9, peça 19, p. 31 e 35; e peça 23, p. 42 e 48).



5.20. Resta demonstrado, portanto, que o recorrente não atuou nos procedimentos que antecederam a contratação, não devendo, por conseguinte, ser-lhe atribuído o dever de fixar o critério de aceitabilidade dos preços, tampouco o de aferir a sua adequação aos parâmetros de mercado.

5.21. Diante disso e considerando ter sido o recorrente responsável pelas duas primeiras irregularidades – inadequação dos veículos e condutores; e subcontratação integral do serviço de transporte escolar – propõe-se a redução do valor da multa que lhe foi atribuída, mantendo-se o julgamento pela irregularidade das contas.

CONCLUSÃO

6. Das análises anteriores conclui-se que:

a) os argumentos apresentados nas presentes razões recursais são insuficientes para refutar as três irregularidades constatadas pela auditoria no PNATE, relativas a: (1) inadequação dos condutores e dos veículos utilizados no serviço de transporte escolar, os quais não atendiam aos requisitos legais e regulamentares; (2) subcontratação integral do serviço de transporte escolar; e (3) dano ao erário decorrente de ato de gestão ilegítimo e antieconômico nos contratos para prestação destes serviços.

b) o recorrente, então Secretário de Educação, não foi responsável pela fixação do critério de aceitabilidade dos preços e posterior aferição da sua adequação aos parâmetros de mercado, visto que não atuou nos procedimentos que antecedem a contratação, razão pela qual não lhe deve ser atribuída a responsabilidade pelo dano ao erário nestes contratos.

6.1. Com base nessas conclusões, opina-se pelo provimento parcial do recurso de reconsideração interposto por Elias Pereira Dantas (peças 78 e 85) para reduzir o valor da multa que lhe foi cominada, mas mantendo o julgamento pela irregularidade das contas.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se, com fundamento no art. 32 da Lei 8.443/1992, conhecer do recurso de reconsideração interposto por Elias Pereira Dantas e, no mérito:

a) dar-lhe provimento parcial para reduzir o valor da multa cominada ao recorrente, objeto do item 9.5 do acórdão recorrido, mas mantendo o julgamento pela irregularidade das contas;

b) dar ciência da deliberação ao recorrente, à Prefeitura Municipal de Granjeiro/CE e ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE.

Serur/Assessoria, em 20/2016.

Thiago Ribeiro Strauss
Auditor Federal de Controle Externo
Matrícula 8182-5