

VOTO REVISOR

Pedi vista do presente feito, nos termos do art. 119 do RITCU, quando atuava em substituição ao nobre Ministro Walton Alencar Rodrigues, para melhor apreciar as ponderações apontadas pelo ilustre Ministro-Relator Augusto Nardes.

2. Como visto, trata-se, no presente momento, de recursos de reconsideração interpostos por Maria Nélia Helcias Moura Vasconcelos, como secretária de Educação, Bruno Rogério Moraes, como ordenador de despesas na secretaria de Educação, Ângela Célia Lima Vasconcelos, como pregoeira, Pedro Rogério Moraes, como prefeito (gestão: 2009-2012), Francisco José Soeiro, como chefe de transporte municipal, Márcio Roney Mota Lima, como secretário de Saúde, Eliésio Rocha Adriano, como prefeito (gestão 2005-2008), Antônio Keydson Moraes Carvalho, como pregoeiro, e Rogério Teixeira Cunha, como secretário de Saúde, em face do Acórdão 834/2014 proferido pelo Plenário do TCU, ao julgar irregulares as contas dos aludidos responsáveis, diante de falhas no dispêndio de recursos federais inerentes a contratos resultantes de transferências voluntárias promovidas no bojo do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), do Programa Nacional de Transporte Escolar (PNATE), do Programa Saúde da Família (PSF) e do Programa Bolsa Família (PBF).

3. O referido Acórdão 834/2014 foi prolatado pelo Plenário do TCU nos seguintes termos:

“(...) VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial autuada por força do Acórdão 6.031/2010-2ª Câmara mediante conversão do processo de auditoria realizada pela Secex/CE no município de Bela Cruz/CE (TC 016.451/2010-4), no exercício de 2009, retificado pelo Acórdão 6.999/2012-2ª Câmara, por inexatidão material, em decorrência de irregularidades verificadas na aplicação de recursos federais repassados no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar - Pnae, do Programa Nacional de Transporte Escolar - Pnate, do Programa Saúde da Família - PSF, do Programa Bolsa Família - PBF, além de transferências voluntárias;

9.1. excluir a responsabilidade do Sr. Cesar Roberto Nascimento na presente relação processual;

9.2. declarar a revelia dos Srs. Antônio Keydson Moraes Carvalho, Pedro Rogério Moraes, Rogério Teixeira Cunha, da Sra. Maria Nélia Helcias Moura Vasconcelos e da empresa Transmaster Locações de Veículos e Serviços de Limpeza Ltda., nos termos do art. 12, §3º, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992;

9.3. julgar irregulares as contas dos Srs. Bruno Rogério Moraes e Pedro Rogério Moraes e da Sra. Maria Nélia Helcias Moura Vasconcelos, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, e 16, inciso III, alíneas ‘b’ e ‘c’, da Lei nº 8.443, de 1992, condenando-os, solidariamente com a empresa EPB Projetos Construções e Serviços Ltda., ao pagamento da quantia de R\$ 556.984,20 (quinhentos e cinquenta e seis mil, novecentos e oitenta e quatro reais e vinte centavos), atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados desde 4/5/2009 até o efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor, fixando- lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante este Tribunal, o recolhimento da referida quantia aos cofres do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, nos termos do art. 23, inciso III, alínea ‘a’, da Lei nº 8.443, de 1992, atualizada monetariamente, na forma da legislação em vigor;

9.4. aplicar aos Srs. Bruno Rogério Moraes e Pedro Rogério Moraes, à Sra. Maria Nélia Helcias Moura Vasconcelos e à empresa EPB Projetos Construções e Serviços Ltda., individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443, de 1992, no valor de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), fixando- lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento da referida quantia aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente, na forma da legislação em vigor;

9.5. aplicar a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei nº 8.443, de 1992, individualmente, à Sra. Ângela Célia Lima e aos Srs. Antônio Keydson Moraes Carvalho e Francisco

José Soeiro, no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), aos Srs. Eliésio Rocha Adriano, Márcio Roney Mota Lima e Rogério Teixeira Cunha, no valor de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), e aos Srs. Bruno Rogério Moraes e Pedro Rogério Moraes, no valor de R\$ 40.000,00 (quarenta mil reais), fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento da referida quantia aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente, na forma da legislação em vigor;

9.6. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas a que se referem este Acórdão, caso não atendidas as notificações, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443, de 1992;

9.7. autorizar, caso requerido, nos termos do art. 26 da Lei nº 8.443, de 1992, c/c o art. 217 do Regimento Interno do TCU, o parcelamento das dívidas constante deste Acórdão em até 36 (trinta e seis) parcelas, atualizadas monetariamente até a data do pagamento, esclarecendo aos responsáveis que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor (art. 217, § 2º, do Regimento Interno do Tribunal), sem prejuízo das demais medidas legais;

9.8. declarar a inidoneidade das empresas Transmaster Locações de Veículos e Serviços de Limpeza Ltda., SC Serviços e Locação de Veículos Ltda. e Izabel Serviços e Construções Ltda., para participar, por cinco anos, de licitação na Administração Pública Federal, nos termos do art. 46 da Lei nº 8.443, de 1992;

9.9. encaminhar à Secretaria de Renda e Cidadania do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome a documentação referente às irregularidades tratadas neste processo (conforme o item 12 do Relatório que antecede a Proposta de Deliberação que fundamenta este Acórdão), 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 nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, alterado pelo Decreto nº 6.917, de 2009, e pelo Decreto nº 7.332, de 2010, proceda à análise da regularidade do cadastramento dos beneficiários do Programa Bolsa Família no município de Bela Cruz/CE; e

9.10. encaminhar cópia do presente Acórdão, bem como do Relatório e da Proposta de Deliberação que o fundamenta, à:

9.10.1. Procuradoria da República no Estado do Ceará, com fulcro no art. 16, § 3º, da Lei nº 8.443, de 1992; e

9.10.2. Controladoria-Geral da União, para inscrição das empresas de que trata o item 9.8 deste Acórdão no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas - CEIS, criado por meio da Portaria CGU nº 516, de 15 de março de 2010.”

4. Após a análise final do feito, a Serur e o MPTCU sugeriram o parcial provimento ao recurso de reconsideração interposto por Bruno Rogério Moraes e Pedro Rogério Moraes para tornar sem efeito o débito e a multa inerentes aos itens 9.3 e 9.4 do referido acórdão, sem prejuízo, todavia, de manter a irregularidade das contas desses responsáveis, nos termos do art. 16, III, “c”, da Lei nº 8.443, de 1992, para lhes aplicar, assim, a multa prevista no art. 58, I, da Lei nº 8.443, de 1992, dando provimento, ainda, ao recurso de reconsideração interposto por Maria Nélia Helcias Moura Vasconcelos para excluir a sua responsabilidade na presente relação processual, de sorte a negar, contudo, o provimento aos demais recursos de reconsideração.

5. Na mesma esteira, o ilustre Ministro-Relator destacou que, apenas em relação aos dispêndios atinentes ao PNATE, o TCU deveria acolher parcialmente o aludido recurso, propondo aí, então, que o débito seja considerado insubsistente, com a desconstituição, também, da multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443, de 1992, diante da suposta ausência de elementos para a correta quantificação do dano ao erário, sem prejuízo de manter a irregularidade das contas para a aplicação, assim, apenas da multa prevista no art. 58, I, da Lei nº 8.443, de 1992, e de excluir a responsabilidade de Maria Nélia Hécias Moura Vasconcelos, como secretária municipal de Educação, por não ter praticado os atos de gestão decorrentes do referido contrato, já que essa atribuição caberia ao secretário municipal de Administração.

6. Peço licença, todavia, para discordar do aludido posicionamento do ilustre Ministro-Relator, pois, no presente caso concreto, não teria ocorrido essa suposta insubsistência do débito, diante, sobretudo, dos elementos de convicção expressamente anunciados na fundamentação do aludido Acórdão 834/2014.

7. Bem se vê que a unidade técnica teria apurado o dano ao erário pelo valor histórico de R\$ 556.984,20, a partir do superfaturamento identificado na prestação dos serviços de transporte escolar no âmbito do referido município com os recursos federais provenientes do PNATE.

8. Para tanto, a unidade técnica apontou, em suma, as seguintes irregularidades:

(i) integral subcontratação dos serviços contratados junto à vencedora da licitação (EPB), sem a previsão no edital, em frontal ofensa aos arts. 72 e 78, VI, da Lei nº 8.666, de 1993;

(ii) superfaturamento pelo valor inicial de R\$ 556.984,20, em face da diferença entre os valores efetivamente pagos à empresa contratada (EPB – Projetos, Construções e Serviços Ltda.) e os valores efetivamente pagos pela EPB aos respectivos subcontratados; e

(iii) serviços prestados precariamente, diante das seguintes falhas: (a) veículos sem os equipamentos obrigatórios (cinto de segurança); (b) motoristas sem a carteira de habilitação ou em categoria incompatível com o serviço prestado; (c) mau estado de conservação dos veículos (com até 30 anos de fabricação); (d) veículos sob o tipo “pau-de-arara” com os pneus soltos no local de transporte dos alunos; e (e) veículo sob o modelo D-20, transportando os alunos sobre o para-choque e com excesso de lotação, em desacordo com o contrato de prestação de serviços destinado ao transporte de alunos da rede de ensino municipal celebrado com a EPB – Projetos, Construções e Serviços Ltda.

9. No presente recurso, contudo, o Ministro-Relator suscitou que o débito não poderia ser quantificado com exatidão, a partir dos seguintes argumentos:

(i) a unidade técnica teria adotado, como referência de preços, o valor pago pela EPB aos seus subcontratados, mas, supostamente, esses preços não poderiam ser admitidos como real referência para os preços de mercado, diante da baixíssima qualidade dos serviços prestados com evidente incompatibilidade perante o objeto efetivamente especificado no edital de licitação;

(ii) os pagamentos no referido contrato teriam também sido efetuados com os recursos municipais, e não apenas com os recursos federais provenientes do PNATE, salientando que, entre 2009 e 2010, o aludido município teria recebido R\$ 762.049,16 em recursos do PNATE;

(iii) o “custo efetivamente incorrido” no contrato não poderia ser presumido a partir da mera aplicação do valor pago às subcontratadas, já que outros custos teriam incidido sobre o ajuste, a exemplo dos custos indiretos com o subjacente lucro, correspondendo à contraprestação pelo risco no empreendimento, ante a remuneração da aludida empresa, além de o aludido custo precificar os outros eventos, a exemplo do eventual ressarcimento devido pelos prejuízos causados aos usuários dos serviços de transportes e a terceiros, sob a responsabilidade da EPB; e

(iv) a data de referência para a apuração do dano não corresponderia exatamente à data dos pagamentos efetuados à EPB, mas, sim, à data de celebração do contrato, reputando-se como incorreta essa metodologia, já que o cálculo dos juros de mora e da atualização monetária refletiria em desfavor dos responsáveis.

10. Ocorre, no entanto, que todas essas ponderações não correspondem às reais evidências registradas na presente TCE, em face, especialmente, das seguintes irregularidades:

(i) a prestação dos serviços foi promovida com bastante precariedade e em expressa contrariedade, assim, com as especificações contratuais, evidenciando que o pagamento efetuado aos subcontratados (pessoas físicas comuns) foi ainda mais irregular, de sorte que, em sintonia com a firme jurisprudência do TCU, o valor do débito até poderia corresponder ao valor total do contrato, e não apenas à diferença entre o valor do contrato e o valor pago às subcontratadas, como imputado pelo Acórdão 834/2014-Plenário, tendo o cálculo do débito sido feito, então, de modo bem mais favorável aos responsáveis;

(ii) a subcontratação total dos serviços revelou a natureza apenas intermediadora da EPB, como interposta pessoa na aludida contratação, evidenciando a liquidez e a certeza do referido dano ao

erário pela vultosa diferença entre o valor contratado pelo referido município (R\$ 1.338.786,40 – Peça 3, p. 131) e o valor pago às subcontratadas (R\$ 781.802,20) em face da aludida subcontratação de 47 veículos (Peça 3, p. 127-128) durante o período de 1 (um) ano;

(iii) o Código de Trânsito Brasileiro (CTB) tratou, em capítulo especial (Capítulo XIII), das regras para o regular transporte dos estudantes, disciplinando não apenas os requisitos técnicos para as condições do veículo e do condutor, mas também os requisitos operacionais para os equipamentos obrigatórios de segurança, e, assim, o CTB alçou a segurança como condição básica para a regularidade e a adequação do serviço de transporte, nos termos da Lei nº 8.987, de 1995, de tal sorte que o referido transporte escolar foi prestado de modo flagrantemente irregular e inadequado, já que descumpriu as condições legalmente exigíveis e desatendeu à subjacente finalidade do serviço de transporte escolar, tendo resultado na evidente submissão dos estudantes ao inaceitável desconforto e cansaço durante o caminho da escola, pela falta de acomodação satisfatória, além do inegável risco de acidente ou morte, pela evidente falta de segurança durante todo o deslocamento;

(iv) o dever de comprovação do valor total despendido com os aludidos recursos federais deve recair sobre os mencionados responsáveis, e não sobre o TCU, nos termos do art. 113 da Lei nº 8.666, de 1993, e, também por isso, o aludido valor do débito não se mostraria inadequado ou ilíquido;

(v) a subcontratação total do serviço de transporte escolar foi flagrantemente ilegal e a precária prestação do transporte em prol dos estudantes não merece ser tratada como mera falha sem o suscitado dano ao erário, já que a prestação do referido serviço público só pode ser tida por adequada com a necessária observância dos requisitos de segurança, cortesia e comodidade em prol dos usuários (estudantes), nos termos da Lei nº 8.987, de 1995, e do Código de Trânsito Brasileiro;

(vi) o dever de fiscalização sobre a efetiva prestação do serviço de transporte competia aos aludidos responsáveis, tendo eles dado causa, todavia, ao referido dano ao erário pela ilegal subcontratação total desse serviço e pela falta de fiscalização sobre a correta execução do contrato, em detrimento da adequada prestação do serviço de transporte escolar em prol dos usuários (estudantes); e

(vii) a eventual discrepância sobre a data de referência para a fixação do débito não teria sequer força bastante para resultar no afastamento do correspondente dano ao erário, mas apenas para mudar a data de referência no aludido acórdão, não se mostrando essa medida necessária, contudo, já que a presente TCE teria decorrido, sobretudo, da irregular celebração do referido contrato de transporte escolar, em 4/5/2009, a despeito de a referida empresa estranhamente atuar no ramo de construção civil, sem possuir nenhum veículo destinado ao referido transporte escolar, podendo o aludido débito ser corretamente fixado, assim, na data de assinatura desse contrato;

11. Por todo esse prisma, não se deve falar no afastamento do débito pela suposta insuficiência de elementos para a sua correta apuração nos autos, devendo o presente recurso ser, nesse ponto, considerado improcedente.

12. De todo modo, mostra-se adequada a proposta do ilustre Ministro-Relator para a exclusão da responsabilidade de Maria Nélia Helcias Moura Vasconcelos nos autos, já que a referida secretária municipal de Educação não teria praticado os atos de gestão inerentes ao aludido contrato, destacando que, no presente caso concreto, a Sra. Maria Nélia teria apenas participado da definição dos itinerários no referido transporte escolar, sem a eventual ingerência sobre a licitação pública, a celebração e a execução do superveniente contrato, com as indevidas subcontratações, ou sobre a fiscalização do ajuste, estando esses procedimentos, aliás, sob a atribuição do então secretário municipal de Administração.

13. Por tudo isso, é que pugno pelo conhecimento dos presentes recursos de reconsideração para, no mérito, negar-lhes provimento, sem prejuízo de dar provimento apenas ao recurso interposto por Maria Nélia Helcias Moura Vasconcelos, com vistas a excluir a sua responsabilidade no correspondente feito, mantendo todos os demais termos do Acórdão 834/2014-Plenário.

14. Contudo, Senhor Presidente do TCU, como o ilustre Ministro-Relator Augusto Nardes passou a anunciar, no presente julgamento do feito, o integral acolhimento de toda essa minha manifestação, passo a acompanhar o seu voto ora oferecido no sentido de:

“(...) 9.1. conhecer dos recursos reconsideração interpostos contra o Acórdão 834/2014-TCU-Plenário, nos termos dos arts. 32, I, e 33 da Lei 8.443, de 1992;

9.2. dar provimento, no mérito, ao recurso de reconsideração interposto pela Sra. Maria Nélia Hélcias Moura Vasconcelos para, assim, excluir a sua responsabilidade na presente tomada de contas especial, mantendo inalterados, todavia, todos os demais termos do Acórdão 834/2014-TCU-Plenário;

9.3. negar provimento, no mérito, aos recursos de reconsideração interpostos por Bruno Rogério Moraes, Pedro Rogério Moraes, Ângela Célia Lima Vasconcelos, Antônio Keydson Moraes Carvalho, Eliésio Rocha Adriano, Francisco José Soeiro, Márcio Roney Mota Lima e Rogério Teixeira Cunha; e

9.4. determinar que a unidade técnica envie a cópia da presente deliberação aos recorrentes e à EPB Projetos Construções e Serviços Ltda., para ciência, e à Procuradoria da República no Estado do Ceará, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei nº 8.443, de 1992.”

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 30 de janeiro de 2019.

Ministro-Substituto ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO
Revisor