

GRUPO I – CLASSE I – Plenário

TC 033.061/2010-6 [Apenso: TC 016.451/2010-4]

Natureza(s): Recursos de Reconsideração em Tomada de Contas Especial.

Órgão/Entidade: Município de Bela Cruz/CE.

Recorrentes: Maria Nélia Helcias Moura Vasconcelos (362.460.503-87); Bruno Rogério Moraes (011.926.193-66); Ângela Célia Lima Vasconcelos (445.580.903-15); Pedro Rogério Moraes (064.893.988-00); Francisco José Soeiro (445.561.363-34); Márcio Roney Mota Lima (739.512.773-00); Eliesio Rocha Adriano (576.699.458-34); Antonio Keydson Moraes Carvalho (024.780.553-09); e Rogério Teixeira Cunha (034.244.303-82).

Interessado: Município de Bela Cruz/CE (07.566.045/0001-77).

Representação legal: José Candido Lustosa Bittencourt de Albuquerque (OAB/CE 4.040) e outros, representando EPB Projetos Construções e Serviços Ltda.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVERSÃO DE PROCESSO DE AUDITORIA. TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS. UTILIZAÇÃO DE VEÍCULOS INADEQUADOS PARA TRANSPORTE ESCOLAR. SUBCONTRATAÇÃO TOTAL DE SERVIÇOS DE TRANSPORTE ESCOLAR. SUPERFATURAMENTO. IRREGULARIDADE DAS CONTAS. DÉBITO SOLIDÁRIO. MULTA. ATESTOS E PAGAMENTOS INDEVIDOS DE MÉDICOS VINCULADOS AO PROGRAMA SAÚDE DA FAMÍLIA. MULTA. MONTAGEM DE PROCESSO LICITATÓRIO. DECLARAÇÃO DE INIDONEIDADE DE EMPRESAS. RECURSOS DE RECONSIDERAÇÃO. INCONSISTÊNCIAS METODOLÓGICAS NO CÁLCULO DO DÉBITO. INSUBSISTÊNCIA. AUSÊNCIA DE RESPONSABILIDADE DE EX-SECRETÁRIA DE EDUCAÇÃO QUANTO À FISCALIZAÇÃO DO CONTRATO DE TRANSPORTE ESCOLAR. PROVIMENTO. EXCLUSÃO DA RELAÇÃO PROCESSUAL.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução aprovada no âmbito da Secretaria de Recursos (peça 249), com cujo encaminhamento se manifestou favorável o Ministério Público junto ao TCU, na pessoa do Procurador Marinus Eduardo de Vries Marsico (peça 251):

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de recursos de reconsideração interpostos por Maria Nélia Helcias Moura Vasconcelos, Secretária de Educação (peça 142); Bruno Rogério Moraes, ordenador de despesas da Secretaria de Educação; Ângela Célia Lima Vasconcelos, pregoeira; Pedro Rogério Moraes, Prefeito na gestão 2009-2012; Francisco José Soeiro, chefe de transporte municipal (peça 143); Márcio Roney Mota Lima, Secretário de Saúde (peça 152); Eliesio Rocha Adriano, Prefeito na gestão 2005-2008 (peça 187); Antonio Keydson Moraes Carvalho,

pregoeiro (peça 188); e Rogério Teixeira Cunha (peça 220) contra o Acórdão 834/2014-TCU-Plenário (peça 105), que apresenta o seguinte teor, destacados os itens impugnados:

- 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.

HISTÓRICO

2. Tratam os autos de Tomada de Contas Especial autuada por força do Acórdão 6.031/2010-2ª Câmara (peça 1, p. 75), mediante conversão do processo de auditoria realizada em 2009 pela Secretaria de Controle Externo no Estado do Ceará (Secex-CE) no município de Bela Cruz/CE. Essa fiscalização apresentou escopo abrangente, na qual foram apuradas diversas irregularidades 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. Após a análise das defesas apresentadas por diversos responsáveis, em resposta aos ofícios de citação e audiência, o Relator concluiu que as seguintes irregularidades não foram elididas (voto condutor do acórdão recorrido, peça 104):

PNATE	
Irregularidades na execução do Contrato 1604.02/2009, de prestação de serviços de transporte de alunos da rede de ensino municipal, celebrado entre o município e a empresa EPB - Projetos, Construções e Serviços Ltda., relativas à utilização de veículos sem equipamentos obrigatórios, motoristas sem carteira de habilitação ou em categoria incompatível com o serviço prestado, mau estado de conservação dos veículos ou veículos inadequados para o transporte de alunos, além do excesso de lotação.	Responsáveis: Ângela Célia Lima, pregoeira; Bruno Rogério Moraes, ordenador de despesas da secretaria de Educação; Francisco José Soeiro, chefe de transporte municipal; Pedro Rogério Moraes, prefeito na gestão 2009-2012; e empresa EPB Projetos Construções e Serviços Ltda.
Dano ao erário, no montante de R\$ 556.984,20, segundo valores de 4/5/2009, apurado no Contrato 1604.02/2009 celebrado com a empresa EPB, decorrente de superfaturamento em serviços de transporte escolar, constatado a partir do cotejo preço licitado e o preço pago em subcontratação ilegal, valor 48,9% inferior ao pactuado no certame.	Responsáveis: Maria Nélia Helcias Moura Vasconcelos, secretária de Educação; Bruno Rogério Moraes, ordenador de despesas da secretaria de Educação; Francisco José Soeiro, chefe de transporte municipal; Pedro Rogério Moraes, prefeito na gestão 2009-2012; e empresa EPB Projetos Construções e Serviços Ltda., contratada.
PSF	
Divergências entre as informações constantes dos atestos de funcionamento das equipes do programa e das folhas de pagamento, ausência de fiscalização da carga horária de médicos do programa e existência de equipe bucal no posto de Correguinho, a despeito de o referido posto não possuir consultório odontológico.	Responsáveis: Márcio Roney Mota Lima, secretário municipal de Saúde, e Rogério Teixeira Cunha, sucessor no cargo
Convênio MTur 382/2008	

Fraude em processo licitatório de pregão presencial, com a finalidade de contratar empresa para organizar festival de quadrilhas juninas no município.	Responsáveis: Antônio Keydson Morais Carvalho, pregoeiro, Eliésio Rocha Adriano, prefeito na gestão 2005-2008, empresas Izabel Serviços e Construções Ltda., SC Serviços e Locação de Veículos Ltda. e Transmaster Locações de Veículos e Serviços de Limpeza Ltda.
--	---

- 2.2. Com base nessas irregularidades, o Tribunal proferiu o Acórdão 834/2014-TCU-Plenário, no qual julgou irregulares as contas de Bruno Rogério Morais, Pedro Rogério Morais e Maria Nélia Helcias Moura Vasconcelos, condenando-os solidariamente com a empresa EPB - Projetos, Construções e Serviços Ltda. ao ressarcimento do débito, no valor original de R\$ 556.984,20, além de aplicar-lhes a multa prevista no artigo 57 da Lei 8.443/1992. Aplicou, ainda, a Ângela Célia Lima, Antônio Keydson Morais Carvalho, Francisco José Soeiro, Eliésio Rocha Adriano, Márcio Roney Mota Lima, Rogério Teixeira Cunha, Bruno Rogério Morais e Pedro Rogério Morais a multa prevista no art. 58, inciso II da Lei 8.443/1992.
- 2.3. Contra essa decisão foram opostos embargos declaratórios (peças 122 e 137), rejeitados mediante o Acórdão 1.233/2014-TCU-Plenário (peça 150).
- 2.4. Inconformados com a condenação, os responsáveis mencionados no item 1 do presente exame interpuseram recursos de reconsideração, ora analisados.
- 2.5. Cumpre ressaltar que Ângela Célia Lima Vasconcelos, Bruno Rogério Morais, Francisco José Soeiro e Pedro Rogério Morais apresentaram suas razões em um único recurso (peça 143), não obstante ter-lhes sido atribuídas condutas distintas, conforme as competências e as atribuições dos cargos que ocupavam. Nesse sentido, observa-se que Ângela Célia Lima Vasconcelos não foi citada pelo dano ao erário apontado no contrato celebrado com a EPB para a prestação de serviço de transporte escolar (peça 17). Também não foi responsabilizado solidariamente por este dano Francisco José Soeiro (peça 106, p. 11). Apesar de citado pela não adoção de providências quanto à rescisão do contrato (peça 32), a unidade técnica propôs que ele deveria responder somente pela omissão culposa do dever de fiscalizar, aplicando-lhe a multa prevista no art. 58 da LOTCU (peça 106, p. 10-11).
- 2.6. O recurso destes recorrentes (peça 143) apresenta os mesmos argumentos do recurso interposto por Maria Nélia Helcias Moura Vasconcelos (peça 142), ressalvado tópico específico no qual ela questiona a legitimidade para figurar no polo passivo da relação processual. Diante disso, as teses apresentadas nessas peças recursais serão aproveitadas no que for pertinente à responsabilização de cada um dos recorrentes.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

3. Reitera-se os exames preliminares de admissibilidade (peças 171-174, 242-244 e 245), acolhidos pelo Relator, Ministro Aroldo Cedraz (despacho de peças 191), e pelo Ministro João Augusto Ribeiro Nardes, designado Relator nos termos do art. 152 do Regimento Interno do TCU (despacho de peça 246), que conheceram dos recursos, suspendendo os efeitos dos itens 9.3, 9.4, 9.5 e 9.6 do acórdão recorrido.

EXAME DE MÉRITO

4. Delimitação

- 4.1. Os presentes recursos têm por objeto examinar:

a) se a metodologia utilizada para apuração do débito verificado no Contrato 1604.02/2009 (prestação de serviços de transporte de alunos da rede de ensino municipal), objeto do item 9.3 do acórdão recorrido, está correta (argumento apresentado por Maria Nélia Helcias Moura Vasconcelos, Bruno Rogério Morais, Pedro Rogério Morais, Ângela Célia Lima Vasconcelos e Francisco José Soeiro);

b) se a então Secretária de Educação, dadas as suas atribuições, deveria figurar no polo passivo da presente relação processual (argumento apresentado por Maria Nélia Helcias Moura Vasconcelos);

c) se era possível exigir condutas diversas das que foram adotadas na gestão do serviço de transporte de alunos da rede de ensino municipal (argumento apresentado por Bruno Rogério Morais, Pedro Rogério Morais, Ângela Célia Lima Vasconcelos e Francisco José Soeiro);

d) se foi correta a contratação de uma única empresa (Contrato 1604.02/2009), com a prestação do serviço por meio de subcontratadas (argumento apresentado por Bruno Rogério Moraes, Pedro Rogério Moraes, Ângela Célia Lima Vasconcelos e Francisco José Soeiro);

e) se o ex-Secretário de Saúde pode ser responsabilizado pelas irregularidades apuradas no Programa Saúde da Família (argumento apresentado por Márcio Roney Mota Lima);

f) se houve prescrição da pretensão punitiva em relação às irregularidades verificadas no Programa Saúde da Família (argumento apresentado por Márcio Roney Mota Lima);

g) se o transcurso de quatro anos entre as irregularidades verificadas no Programa Saúde da Família e a instauração da TCE justifica o trancamento das contas e o arquivamento dos autos (argumento apresentado por Márcio Roney Mota Lima);

h) se houve as irregularidades apontadas pela auditoria em relação ao Programa Saúde da Família (argumento apresentado por Rogério Teixeira Cunha)

i) se a dosimetria da multa aplicada a Rogério Teixeira Cunha foi adequada;

j) se houve prescrição da pretensão punitiva em relação às irregularidades verificadas no Pregão Presencial 2/2008, realizado no âmbito do Convênio MTur 382/2008 (argumento apresentado por Antonio Keydson Moraes Carvalho e Eliesio Rocha Adriano);

k) se o ex-Prefeito e o pregoeiro condutor do Pregão Presencial 2/2008, realizado no âmbito do Convênio MTur 382/2008, podem ser responsabilizados pelas irregularidades apuradas neste certame (argumento apresentado por Antonio Keydson Moraes Carvalho e Eliesio Rocha Adriano).

5. Da metodologia para apuração do débito verificado no Contrato 1604.02/2009 (prestação de serviços de transporte de alunos da rede de ensino municipal)

- 5.1. Segundo os recorrentes, o cálculo do débito, estimado no valor de R\$ 556.984,20, foi equivocado, por não considerar que o valor despendido com transporte escolar abrangeu também receitas próprias do Município de Bela Cruz, além daquelas oriundas do PNATE. Sustentam que em 2009 e 2010 o Município de Bela Cruz recebeu, no âmbito do PNATE, o montante de R\$ 762.049,16 (peça 142, p. 10 e peça 143, p. 9-10).
- 5.2. Questionam, ainda, a metodologia utilizada pelo TCU para estimar o valor devido, a qual considerou, como sobrepreço, o montante recebido pela contratada que excedeu o valor pago às subcontratadas. Assim, considerando ainda que esse cálculo não contemplaria outros custos, como o lucro da contratada, não haveria como avaliar, de forma precisa, o valor do débito (peça 142, p. 11-12 e peça 143, p. 10-12).
- 5.3. Apresentam precedente em que esta Corte, em caso análogo, ante a indisponibilidade de avaliar os preços de mercado dos serviços de transporte escolar, optou por manter a irregularidade das contas, aplicando aos responsáveis apenas a multa prevista no art. 58 da sua Lei Orgânica (Acórdão 26.999/2013-Plenário).

Análise:

- 5.4. O TCU condenou os recorrentes ao ressarcimento de R\$ 556.984,20 (valor original) por superfaturamento verificado no Contrato 1604.02/2009, celebrado entre o município e a empresa EPB - Projetos, Construções e Serviços Ltda. (EPB) para a prestação de serviços de transporte de alunos da rede de ensino municipal. Segundo o relatório de auditoria, após a licitação, a EPB subcontratou integralmente a prestação dos serviços com diversos proprietários de veículos da localidade (peça 1, p. 16). Assim, estimou-se o superfaturamento a partir do cotejo entre o preço pago à EPB, vencedora da licitação, e os valores previstos nos contratos das pessoas subcontratadas.
- 5.5. Em síntese, os recorrentes apresentam duas questões com vistas a impugnar a estimativa do débito: (a) a indevida utilização do valor da subcontratação como paradigma de mercado; e (b) a errada premissa de que os valores pagos eram integralmente provenientes de recursos federais.
- 5.6. Inicialmente, cumpre observar que, ao confrontar o valor previsto na contratação da EPB com aqueles pagos às subcontratadas, restou incontroverso a existência de dano ao erário, haja vista que, independentemente da metodologia utilizada para a estimativa do valor devido, o percentual de intermediação, de 48,9%, revela, no mínimo, contratação antieconômica. Esse dano reflete, inclusive, a diferença entre as condições esperadas na prestação do serviço de transporte escolar e aquelas constatadas

na auditoria, a qual apontou diversas irregularidades, como as relativas à inadequação dos equipamentos e pessoal utilizados nestes serviços.

- 5.7. No entanto, não obstante a existência de dano, a metodologia utilizada pela unidade técnica apresenta inconsistências, as quais afetam a exatidão do valor que foi imputado aos recorrentes.
- 5.8. A primeira dessas inconsistências refere-se ao parâmetro utilizado pela unidade *a quo* para determinação do sobrepreço. Adotou-se a premissa de que o valor pago às subcontratadas refletia o custo de mercado para os serviços de transporte. Contudo, a utilização do valor das subcontratações não se mostra um critério confiável para aferir o **paradigma de mercado** nem o **custo efetivamente incorrido** pela EPB.
- 5.9. No tocante ao **custo efetivamente incorrido** no Contrato 1604.02/2009, não se pode presumir que ele se restrinja ao valor pago às subcontratadas, haja vista a existência de outros custos envolvidos, tais como custos indiretos, além do lucro, que representa uma contrapartida ao risco do empreendimento. Nesse sentido, o lucro, além de remunerar a empresa, precifica outros eventos, tais como o ressarcimento devido por prejuízos causados aos usuários dos serviços de transportes e a terceiros, os quais, se concretizados, recairiam sobre a EPB.
- 5.10. O valor pago às subcontratadas também não serve como **parâmetro de mercado**, haja vista a precariedade constatada pela auditoria na prestação destes serviços. A qualidade reflete o custo. Se a qualidade constatada na execução dos serviços pelas subcontratadas não foi adequada, o seu custo também não servirá, conseqüentemente, de parâmetro de avaliação.
- 5.11. A segunda inconsistência na metodologia adotada refere-se à **data da ocorrência do dano**. Na situação em análise, a equipe de auditoria considerou, para tanto, a data da **celebração do Contrato 1604.02/2009**, realizada em 4/5/2009 (peça 30). Contudo, verifica-se que, no caso de serviços com sobrepreço, o dano se perfaz no momento dos **pagamentos**, ocasião em que o preço fixado acima do valor de mercado transforma-se em superfaturamento, e não no momento da celebração do ajuste que os originou. Diante disso, caberia à unidade *a quo* efetuar o levantamento dos pagamentos realizados à EPB para a correta definição da data da ocorrência do dano e, por conseguinte, elaboração do demonstrativo de débito.
- 5.12. Ressalta-se que a indicação correta da data da ocorrência do dano é de fundamental importância, pois ela determina o termo inicial para incidência da atualização monetária e dos juros moratórios, conforme disposto no art. 9º da IN TCU 71/2012, o que influencia substancialmente o valor do débito. Assim, considerar a celebração do Contrato 1604.02/2009 como a data para o débito traz, como consequência, a majoração indevida da atualização monetária e dos juros, em prejuízo aos responsáveis e em inobservância ao que preceitua o § 3º do art. 210 do Regimento Interno do TCU:
- Art. 210. (...) § 3º Quando não for possível precisar a data do débito com exatidão, far-se-á o seu arbitramento por estimativa, **desde que essa providência não desfavoreça o responsável.** (destacou-se)
- 5.13. A terceira inconsistência refere-se à proporção de recursos federais relativos ao PNATE empregados no pagamento das despesas contratuais. No relatório da auditoria (peça 1, p. 16-19), aponta-se apenas a diferença entre o valor original do Contrato 1604.02/2009 e o valor pactuado com proprietários dos veículos locais (subcontratados). Não há, contudo, informação acerca do montante de recursos federais que foram efetivamente repassados ao município (peça 1, p. 16-19). Tampouco essa informação consta do rol de evidências coletadas. Os recorrentes noticiam que o valor do débito é superior ao montante repassado ao município por meio do programa.
- 5.14. Assim, com base nos elementos constantes dos autos, verifica-se que, não obstante a existência de dano, não é possível a sua quantificação por estimativa, razão pela qual propõe-se, com fundamento no art. 16, inciso III, alínea 'c', da Lei 8.443/1992, acatar as alegações recursais apresentadas, para afastar o débito e manter o julgamento pela irregularidade das contas. Ademais, em consonância com o parágrafo único do art. 19 da Lei 8.443/1992, propõe-se aplicar aos gestores a multa prevista no art. 58, inciso I, do mesmo diploma legal.
- 5.15. Essa sanção apresenta fundamento distinto das multas impostas aos recorrentes no item 9.5 do acórdão recorrido, as quais decorreram das irregularidades objeto das audiências, relativas às deficiências no

serviço de transporte escolar e à subcontratação integral destes serviços. Desse modo, por se tratarem de fatos distintos, a aplicação dessas sanções não implica dupla punição pelo mesmo fato (*bis in idem*).

- 5.16. Ressalta-se, por fim, que a proposta ora apresentada está em consonância com precedentes desta Corte, relativos a auditorias realizadas pela Secex-CE no PNATE. Nesse sentido versam os Acórdãos 2.699/2013 e 2.541/2015, ambos do Plenário e 6.978/2014, da 1ª Câmara. Por oportuno, transcreve-se trecho do Voto condutor do Acórdão 2.699/2013, de autoria do Ministro Augusto Sherman:

7. Tendo examinado a instrução e pareceres exarados nos autos, **concluo de fato não haver elementos mais precisos à imputação de débito**, de modo que, no mérito, acompanho as propostas alvitadas pelo titular da unidade técnica e pelo Ministério Público/TCU, **ressaltando, no entanto, que tal conclusão a que cheguei a respeito da matéria, não implica na consideração da inexistência de débito, mas apenas que, com base nos elementos presentes nos autos, não se torna possível nem viável sua quantificação ou sua precisa apuração.**

8. Nessa linha, aduzo que conquanto não se impute débito, **há evidências nos autos de que houve uma contratação antieconômica de que resultou injustificável prejuízo ao erário, do qual apenas não se tem precisão do exato montante.** É o que explicitarei a seguir.

(...)

31. Logo, além da subcontratação integral, entendo, a partir dos elementos que se encontram dispostos nestes autos, que houve, efetivamente, dano, dada a **antieconomicidade da contratação, só não tendo sido possível o levantamento preciso dos valores.**

32. Assim, conquanto as propostas do titular da unidade técnica e do Parquet especializado tenham conduzido à proposição de aplicação de sanção unicamente em razão da subcontratação ilegal, encontrando o fundamento no art. 58, inciso I, da Lei 8.666/1993, penso haver espaço também para a aplicação da multa em face do superfaturamento na contratação dos serviços de transporte escolar, irregularidade essa, a meu ver, não afastada por inteiro, devido à constatação da elevada diferença percentual e de valores entre o contrato celebrado com a prefeitura e os preços pagos às subcontratadas efetivamente prestadoras do serviço, aliado ao fato de que os serviços foram prestados por categorias de veículos, e de condutores, inferiores aos esperados para a prestação de serviços de transporte escolar, objeto do contrato principal.

33. Nesse sentido, entendo que seria cabível o enquadramento à hipótese prevista no art. 16, inciso III, alínea 'c' da Lei 8.443/1992, para a irregularidade apontada na citação, porquanto praticado pelos responsáveis ato de gestão ilegítimo e antieconômico, com consequente dano ao erário, na medida em que se omitiram de exigir da empresa contratada a execução dos serviços compatíveis com os preços pagos pelo contrato, ou seja, compatíveis com a contratação de serviços de transporte de passageiros, com emprego de veículos e mão de obra adequados para tanto, preferindo deixar ao alvedrio da empresa subcontratar os serviços integralmente, a preço muito inferior aos pagos pela prefeitura, junto a proprietários de veículos do tipo caminhão e caminhonete, impróprios ao transporte escolar digno.

34. Seguindo essa linha, deixo de aplicar, neste processo, o entendimento jurisprudencial mais recente deste Tribunal, segundo o qual nos processos de tomada de contas especial oriundos de conversão de processos de fiscalização em que não haja imputação de débito não se julgam as contas dos responsáveis, só lhes sendo imputada multa, acaso persistam outras irregularidades. Tal posicionamento do Tribunal, nas ocasiões em que adotado, visou garantir tratamento isonômico aos casos em que a mesma irregularidade poderia ser apreciada e sancionada no processo de fiscalização. Entendo que aqui não se aplica, nem mesmo haveria que se cogitar, como vinha fazendo esta Corte naquelas situações, por retornar os autos à natureza original do processo de fiscalização, para, então, aplicar as sanções aos responsáveis. A razão é simples: **o dano ao erário não restou, no presente caso, a meu ver, efetivamente afastado. Somente não há razões bastantes para apuração do exato montante ou da estimativa do valor.**

6. Da ausência de legitimidade de Maria Nélia Helcias Moura Vasconcelos para figurar no polo passivo da TCE

- 6.1. A recorrente, então Secretária de Educação municipal, sustenta que não deveria figurar no polo passivo da presente relação processual, com base nos seguintes argumentos:
- a) O Secretário de Educação, nos termos do art. 86 da Lei de Organização Administrativa do Município de Bela Cruz, não possuía competência para ordenar despesas do Fundo de Educação, atribuição esta do Secretário de Administração (peça 142, p. 3);
 - b) Não determinou a abertura de procedimento licitatório, não homologou a licitação nem foi signatária do contrato (peça 142, p. 3).
- 6.2. Assim, reputa ausente o nexo de causalidade entre suas atribuições, relacionadas à área pedagógica, e o dano imputado pelo TCU (peça 142, p. 4).

Análise:

- 6.3. Com vistas a aferir a responsabilidade da recorrente, e a consequente legitimidade para figurar no polo passivo dessa TCE, faz-se necessário cotejar a conduta atribuída à gestora (comissiva e/ou omissiva) e as irregularidades que lhe foram imputadas.
- 6.4. A recorrente, então Secretária de Educação municipal, foi citada para que apresentasse defesa quanto à seguinte conduta: **não adoção de providências** para imediata rescisão do Contrato 1604.02/2009, celebrado entre a Prefeitura Municipal de Bela Cruz/CE e a empresa EPB para a prestação de serviço de transporte escolar, no qual foi verificado **superfaturamento**, no montante de R\$ 556.984,20, e **subcontratação total** do objeto avençado (peça 30).
- 6.5. Observa-se, do ofício de citação, a existência de duas irregularidades: a **subcontratação total** do objeto pactuado e o **superfaturamento**. Como causa dessas irregularidades, foi atribuída à recorrente uma conduta omissiva, relacionada a não adoção de providências para a rescisão do Contrato 1604.02/2009.
- 6.6. O relatório de auditoria, por sua vez, apontou, como causa para essas irregularidades, a ‘inexistência ou insuficiência da gestão da ética’ (peça 1, p. 19). Segundo a Secex-CE, ‘tudo ocorreu sob o olhar e com o **consentimento tácito** dos gestores municipais, nela incluindo-se o prefeito e o secretário de educação’ (peça 1, p. 18). Em relação à recorrente, os auditores lhe atribuíram a seguinte conduta: ‘**Não fiscalizou** a execução do contrato de prestação de serviços de transporte escolar’. Como nexo de causalidade, mencionaram: ‘Titular da secretaria de educação, figurando no contrato como parte interveniente’ (peça 1, p. 20).
- 6.7. De todo o exposto, verifica-se, em síntese, que foi atribuída, à recorrente, culpa por negligência, consubstanciada em uma conduta omissiva, relacionada a ausência de fiscalização do Contrato 1604.02/2009, incluindo um ‘consentimento’ tácito quanto às irregularidades.
- 6.8. Contudo, essa conduta não apresenta pertinência lógica com as irregularidades apontadas, em especial o **superfaturamento**, visto que este não foi resultado da omissão na fiscalização contratual. Além disso, os elementos dos autos não possibilitam concluir que era atribuição da recorrente a fiscalização do Contrato 1604.02/2009, o que afastaria a suposta omissão quanto à **subcontratação integral**.
- 6.9. Em relação ao **superfaturamento**, observa-se que, apesar de correlacionado à subcontratação, trata-se de irregularidade distinta. A subcontratação, além de constituir um ilícito próprio, serviu de base para a apuração desse segundo ilícito – o dano –, pois forneceu parâmetro para evidenciar a antieconomicidade do ajuste firmado com a EPB. No entanto, superfaturamento e subcontratação, apesar da mencionada correlação, possuem causas distintas.
- 6.10. Como o superfaturamento foi oriundo de sobrepreço, a sua causa encontra-se em falha no planejamento da contratação, fase interna da licitação, ocasião em que deveria ter sido fixado o critério de aceitabilidade dos preços unitários e global dos serviços em consonância com o valor paradigma de mercado praticado na região. A conduta atribuída à recorrente, relativa à omissão na fiscalização do Contrato 1604.02/2009, portanto, não tem o condão de causar o superfaturamento, visto que, na fase de acompanhamento da execução, verifica-se somente o fiel cumprimento das cláusulas avençadas.
- 6.11. Ressalta-se que o procedimento licitatório não foi conduzido pela recorrente, o que afasta a sua responsabilidade pelo dano afeto ao sobrepreço. Ademais, não se vislumbra nexo de causalidade entre a ausência de fiscalização contratual e o prejuízo apurado na auditoria, fato que demonstra falha na citação

da recorrente, ao descrever uma conduta que não tem pertinência lógica com irregularidade que lhe foi atribuída, com o consequente prejuízo a sua defesa. Conforme mencionado, a subcontratação não foi a causa do dano, mas tão somente o parâmetro encontrado para aferi-lo.

- 6.12. No tocante a **subcontratação integral** do objeto pactuado, dada a natureza personalíssima do contrato administrativo, para o qual se exige do contratado o preenchimento dos requisitos de habilitação, não há dúvidas de que se trata de prática não admitida pela Lei 8.666/93. 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.
- 6.13. A responsabilidade, dever jurídico sucessivo, decorre da inobservância de um dever jurídico originário. Portanto, a responsabilidade pela subcontratação integral deve recair sobre quem tinha o dever de fiscalizar o Contrato 1604.02/2009, cuja omissão propiciou que o ajuste fosse executado por terceiros.
- 6.14. Nesse sentido, não há, nos autos, documentos que demonstrem ter a recorrente atuado como gestora do Contrato 1604.02/2009, ou ter sido designada para a sua fiscalização. Há, tão somente, a sua assinatura em planilhas que discriminam roteiros ou trajetos de transporte, os quais, por si só, não possibilitam concluir que a então Secretária foi responsável por esta irregularidade (peça 3, p. 156-158).
- 6.15. Em corroboração à essa constatação, a recorrente alega que a Lei de Organização Administrativa do Município de Bela Cruz não atribuiu ao Secretário de Educação funções para ordenar despesas.
- 6.16. Ademais, verifica-se que outros agentes tinham atribuições afetas ao Contrato 1604.02/2009. Nesse sentido, documentos apontam que o responsável pela homologação da licitação e signatário do contrato e dos posteriores aditivos de prorrogação foi o ordenador de despesas da Secretaria de Educação, Bruno Rogério Moraes (peça 3, p. 129-139, 145-146, 152-153).
- 6.17. Desse modo, tendo em vista a ausência de elementos que demonstrem ter sido a recorrente responsável pela condução e fiscalização do Contrato 1604.02/2009, e considerando que o dano não decorreu da subcontratação total do objeto avençado nem de omissões fiscalização da sua execução, não se pode concluir pela sua responsabilidade.

7. Das irregularidades verificadas na prestação de serviços de transporte de alunos da rede de ensino municipal, relativas à qualidade dos veículos e demais condições dos serviços (Bruno Rogério Moraes, Pedro Rogério Moraes, Ângela Célia Lima Vasconcelos e Francisco José Soeiro)

- 7.1. Os recorrentes sustentam que, na gestão do Prefeito Pedro Rogério Moraes, foi estabelecido um cronograma para a gradativa substituição dos veículos terceirizados, com a aquisição de quatro veículos em dezoito meses de gestão (peça 143, p. 4-5).
- 7.2. Alegam que a Administração municipal recorreu aos possíveis e disponíveis meios de transportes, diante das condições severas das estradas e das condições topográficas dos terrenos. Ademais, mencionam o princípio da reserva do possível e a carência de recursos financeiros para justificar as medidas e a modalidade de transportes adotadas na gestão.
- 7.3. Quanto à empresa contratada, apresentam atestado de capacidade técnica fornecido pela Prefeitura Municipal de Jijoca de Jericoacora (peça 143, p. 6).

Análise:

- 7.4. Os recorrentes não buscam afastar as irregularidades constatadas na auditoria, mas tão somente noticiar medidas adotadas na gestão, tais como aquisição de veículos, com intuito de afastar ou atenuar o juízo de reprovação das condutas. Contudo, as medidas citadas não afastam a constatação de omissão quanto à fiscalização e ao acompanhamento do contrato celebrado para a prestação destes serviços, objeto de audiência dos responsáveis, a qual caracterizou a inobservância do dever de cuidado dos gestores.
- 7.5. Esclarece-se que a questão ora analisada não se refere ao modo de gestão escolhido para prestar o serviço de transporte escolar. Dito de outra forma, a qualidade deste serviço não depende, necessariamente, do fato de ele ser prestado diretamente pela Administração municipal, ou mediante descentralização por contratação. Verifica-se, do exposto, que a informação acerca da aquisição de novos veículos pela Administração municipal não elide as irregularidades constatadas, relativas a falhas na execução contratual.

Caso os gestores tivessem exigido da EPB o cumprimento do contrato, as irregularidades referentes à inadequação dos equipamentos e pessoal não teriam ocorrido, sendo desnecessária, por conseguinte, a aquisição mencionada.

7.6. Também não merece prosperar o argumento da reserva do possível. Conforme exposto, a irregularidade sob exame não está necessariamente relacionada à falta de recursos financeiros que justifique a aplicação do citado princípio. No caso, a omissão na correta fiscalização contratual possibilitou o cometimento dos ilícitos, não diretamente relacionados à capacidade financeira do município, mas sim à sua capacidade administrativa, de gestão, haja vista a existência dos recursos para o adimplemento do contrato firmado com a EPB.

7.7. Desse modo, verifica-se que as medidas adotadas, relativas à aquisição de quatro veículos, e a alegação acerca da falta de recursos não afastam as irregularidades constatadas nem tem o condão de atenuar ou excluir o juízo de censura ou reprovação da conduta dos recorrentes.

8. Da subcontratação verificada no Contrato 1604.02/2009 (Bruno Rogério Moraes, Pedro Rogério Moraes, Ângela Célia Lima Vasconcelos e Francisco José Soeiro)

8.1. Os recorrentes sustentam a inviabilidade para contratar pessoas físicas para prestação do serviço de transporte escolar, fato que poderia caracterizar fracionamento de despesa, além de onerar o município em face da incidência de imposto sobre serviços, contribuição social sobre a folha de pagamento etc. Ademais, com a contratação de uma única empresa, na falta de um veículo, esta se responsabilizaria pelo provimento de outro, o que normalmente não ocorreria caso o serviço fosse prestado por pessoa física (peça 143, p. 6).

Análise:

8.2. O argumento dos recorrentes, acerca da contratação de uma única empresa ante a inviabilidade jurídica de fracionamento e de contratação de pessoa física, não deve ser acatado.

8.3. Não se deve confundir o parcelamento do objeto com o fracionamento da despesa, coisas distintas. O parcelamento do objeto é regra disciplinada no art. 23 da Lei 8.666/93, o qual prevê que a contratação deve ser dividida em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, buscando-se a ampliação da competição, preservada a economia de escala (§1º). Isso não significa, no entanto, fracionar a despesa para utilizar modalidade de licitação de menor valor, como propõe os recorrentes, haja vista a própria lei determinar que a modalidade licitatória será aquela pertinente ao objeto total, e não às suas parcelas (Lei 8.666/93, art. 23, § 2º). Ou seja, ao se parcelar o objeto, deve-se manter a mesma modalidade exigida para o somatório dos valores parcelados.

8.4. Além disso, o Tribunal não determinou ao município que procedesse à contratação de pessoa física. O que se afirmou foi que a subcontratação total do objeto pactuado é vedada, conforme exposto no item 6.12 do presente exame, e antieconômica, pois envolve o custo de intermediação, retido pela empresa contratada, referente à diferença entre os valores que ela recebe da Administração e aqueles com os quais efetua o pagamento dos transportadores às pessoas físicas subcontratadas. A partir do momento em que se elimina o custo de intermediação, torna-se o serviço menos oneroso.

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

9. Da ausência de legitimidade de Márcio Roney Mota Lima para figurar no polo passivo da TCE

9.1. O recorrente sustenta que não era responsável pela ordenação de despesas (peça 152, p. 2 e 5). Afirmar que ocupou o cargo de Secretário de Saúde no período de maio a junho de 2009, não podendo responder, portanto, pelo período de julho a agosto.

9.2. Afirmar que havia uma descentralização administrativa apenas aparente, haja vista a ordenação de despesa ser de responsabilidade do Chefe do Poder Executivo (peça 152, p. 2-3).

Análise:

9.3. A tese acerca da ilegitimidade para figurar no polo passivo da TCE não merece prosperar.

9.4. Nos termos do ofício de audiência (peça 74), ao recorrente foram atribuídas as seguintes irregularidades: (a) divergência entre informações constantes dos atestos de funcionamento do Posto de São Gonçalo (maio,

junho, julho e agosto) e das folhas de pagamento (março e abril); e (b) ausência de fiscalização da carga horária dos médicos do Programa Saúde da Família (PSF).

- 9.5. O recorrente, em síntese, afirma que ocupou o cargo de Secretário de Saúde somente no período de maio a junho de 2009 e sustenta não ser o responsável pelas irregularidades. Contudo, essas alegações são inaptas a afastar o juízo de reprovação da conduta do ex-Secretário.
- 9.6. Na condição de titular da Secretaria de Saúde, o recorrente foi responsável pelos atestos de funcionamento das equipes do PSF e de Saúde Bucal dos meses de fevereiro, março, abril e maio, assinados entre 24/3/2009 e 16/6/2009 (peça 7, p. 61-85). Conforme registrado no relatório do acórdão recorrido, os médicos do Município de Bela Cruz registravam número de horas superiores às reais condições de trabalho, com o agravante de serem cumpridas em locais, por vezes, bem distantes entre si, (peça 106, p. 12-13).
- 9.7. Consta do relatório da auditoria a informação de que o próprio recorrente, nos meses entre janeiro e março de 2009, prestou serviço em oito estabelecimentos cadastrados no Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES), totalizando 132 horas semanais, período em que ocupava, também, o cargo de Secretário de Saúde (peça 1, p. 37). Essa constatação demonstra, no mínimo, a acumulação indevida de cargos, com carga horária superior à permitida no PSF. Ademais, conforme registrado no voto condutor da deliberação recorrida, o próprio recorrente admitiu a 'flexibilização' da carga horária das equipes com a finalidade de anteder às exigências feitas pelos médicos para permanecerem no município (peça 104, p. 4).
- 9.8. Ressalta-se, por fim, que as irregularidades imputadas ao recorrente não têm correlação com a atribuição de ordenação de despesas, mas sim com a supervisão e fiscalização do programa, competências do Secretário de Saúde municipal.
- 9.9. Desse modo, evidenciada a responsabilidade do recorrente pelas irregularidades que motivaram a sanção de multa, não devem ser acatados os argumentos sobre a da ilegitimidade para figurar no polo passivo desta TCE.

10. Da prescrição da pretensão punitiva em relação às irregularidades do Programa Saúde da Família (PSF) e da dificuldade de obtenção de provas (Márcio Roney Mota Lima)

- 10.1. O recorrente sustenta que 'o direito para instauração desta Tomada de Contas de Gestão encontra-se prescrito' (peça 152, p. 4), em função do decurso de quatro anos entre os atos de gestão analisados e a instauração do processo.
- 10.2. Afirma ter encontrado dificuldades na obtenção de documentos e provas, o que teria comprometido o exercício de sua defesa (peça 152, p. 3-6).

Análise:

- 10.3. Não obstante o recorrente se referir à prescrição do direito de instaurar a TCE, a questão a ser analisada refere-se à prescrição da pretensão punitiva desta Corte de Contas.
- 10.4. Em recente julgado, proferido em incidente de uniformização de jurisprudência, TC 030.926/2015-7, o TCU pacificou o entendimento sobre a prescrição da pretensão punitiva. Naquela ocasião, restaram assentadas as seguintes premissas sobre o tema (Acórdão 1.441/2016-Plenário): (a) a pretensão punitiva do TCU subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil, de dez anos; (b) a prescrição será contada a partir da data de ocorrência da irregularidade sancionada, nos termos do art. 189 do Código Civil; (c) o ato que ordenar a citação, a audiência ou oitiva da parte interrompe a prescrição, nos termos do art. 202, inciso I, do Código Civil; (d) a prescrição interrompida recomeça a correr da data em que for ordenada a citação, a audiência ou oitiva da parte, nos termos do art. 202, parágrafo único, parte inicial, do Código Civil; (e) haverá a suspensão da prescrição toda vez que o responsável apresentar elementos adicionais de defesa, ou mesmo quando forem necessárias diligências causadas por conta de algum fato novo trazido pelos jurisdicionados, não suficientemente documentado nas manifestações processuais, sendo que a paralisação da contagem do prazo ocorrerá no período compreendido entre a juntada dos elementos adicionais de defesa ou da peça contendo o fato novo e a análise dos referidos elementos ou da resposta da diligência, nos termos do art. 160, §2º, do Regimento Interno.

- 10.5. Assim, tendo em vista que as irregularidades sob análise se referem ao exercício de 2009, não houve o transcurso do prazo prescricional decenal.
- 10.6. Por fim, com relação à alegada dificuldade na obtenção de provas, ressalta-se que constam dos autos os documentos que fundamentaram o juízo do Tribunal acerca das irregularidades imputadas ao recorrente, relativas às divergências de informações verificadas nos atestos de funcionamento do Posto de São Gonçalo e nas folhas de pagamento, bem como a ausência de fiscalização da carga horária dos médicos do PSF (peças 7 e 8). Desse modo, não se verifica o cerceamento de defesa ante a alegada inviabilidade de obtenção de elementos probatórios, como sustenta o recorrente.

11. Do trancamento das contas e arquivamento dos autos pelo decurso do tempo (Márcio Roney Mota Lima)

- 11.1. O recorrente pugna pelo trancamento das contas sem resolução do mérito, argumentando, para tanto, o transcurso de quatro anos entre as irregularidades e a instauração da TCE (peça 152, p. 7-8).

Análise:

- 11.2. A tese apresentada quanto ao trancamento das contas e arquivamento dos autos, ante o transcurso de quatro anos entre as irregularidades e a instauração da TCE, não merece prosperar.
- 11.3. De fato, há previsão para essa medida na Lei Orgânica e no Regimento Interno do TCU, contudo, para hipótese distinta da verificada nos autos. Dispõe os arts. 20 e 21 da Lei Orgânica que, caso seja materialmente impossível o julgamento de mérito, em face de caso fortuito ou força maior comprovadamente alheios à vontade do responsável, as contas serão consideradas ilíquidas, hipótese em que o Tribunal ordenará o trancamento destas e o consequente arquivamento dos autos.
- 11.4. Especificamente em relação ao transcurso do tempo, dispõe o inciso II do art. 6º da Instrução Normativa 71/2012 do TCU que o decurso de prazo superior a dez anos entre a data de ocorrência do dano e a notificação do responsável possibilita a dispensa de instauração da TCE.
- 11.5. Observa-se, no caso em exame, a ausência dos mencionados pressupostos para o arquivamento da TCE ou para a dispensa da instauração. Não foram constatados caso fortuito ou força maior que tornem materialmente impossível o julgamento de mérito das contas. Ao contrário, os documentos acostados às peças 7 e 8 evidenciam as irregularidades cometidas pelo ex-Secretário de Saúde e possibilitam a formação do juízo desta Corte de Contas. Tampouco houve o transcurso de 10 anos entre as irregularidades (2009) e a notificação do recorrente (2013, peça 74). Desse modo, não há como acolher as razões apresentadas.

12. Das irregularidades que ensejaram a cominação de multa a Rogério Teixeira Cunha

- 12.1. O recorrente afirma que a fiscalização da carga horária dos médicos ocorria mediante a análise dos livros dos pontos, cujo fornecimento foi injustificadamente omitido pela Prefeitura Municipal de Bela Cruz.
- 12.2. Sustenta que, no período da sua gestão, existia o consultório odontológico no Posto de Saúde de Correguinho, conforme identificado no Cadastro Nacional de Estabelecimento de Saúde (peça 220, p. 3).

Análise:

- 12.3. O TCU determinou a audiência do responsável, então Secretário Municipal de Saúde, em face das seguintes irregularidades (peça 16):

a) falta de acompanhamento das rotinas dos postos de saúde da família, gerando divergência entre as informações constantes de atesto de funcionamento das equipes do Programa Saúde da Família (PSF) e das folhas de pagamento;

b) emissão de atesto nos meses de maio, junho, julho e agosto, nos quais se informa que a prestação de serviços no Posto de São Gonçalo foi realizada por José Maria Soares Bulcão, em divergência às informações constantes das folhas de pagamento, segundo as quais o referido médico recebeu salários referentes apenas aos meses de março e abril/2009;

c) existência de equipe bucal no Posto de Correguinho, apesar de o posto não possuir consultório odontológico; e

d) ausência de fiscalização da carga horária dos médicos do Programa Saúde da Família (PSF).

- 12.4. Assim, após ser considerado revel, foi-lhe aplicada a multa de R\$ 20.000,00, prevista no inciso II do art. 58 da Lei 8.443/92.
- 12.5. Feita essa breve síntese das irregularidades, procede-se à análise das razões recursais.
- 12.6. Em seu primeiro argumento, o recorrente afirma que, para a fiscalização da carga horária dos médicos, far-se-ia necessária a presença dos livros dos pontos, documento injustificadamente omitido pela Administração municipal. Verifica-se, no entanto, que esse argumento não elide a irregularidade em análise, ao contrário, a confirma.
- 12.7. O atesto é ato no qual o agente certifica a existência ou inexistência de uma situação fática. Documentos dos autos demonstram que o recorrente emitiu o atesto de funcionamento das equipes nos meses de agosto de 2009 a janeiro de 2010 (peça 7, p. 86-132). Diante disso, a informação de que o atesto ocorreu sem a análise do livro de ponto, documento que o próprio recorrente reputa fundamental para o ato, somente demonstra a sua culpa, ante a inobservância de um dever de cuidado.
- 12.8. Em relação à ausência de consultório odontológico no Posto de Saúde de Correguinho, cumpre ressaltar que essa constatação, relatada no item 4.4 do relatório de auditoria (peça 1, p. 33), foi obtida mediante visita em campo (peça 1, p. 7).
- 12.9. Ademais, ainda que se considerem verídicas as informações constantes do Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde, acerca da existência do referido consultório (peça 220, p. 8-9), não há como acatar o pleito do recorrente, tendo em vista que as demais irregularidades, mencionadas no item 12.3 deste exame, não foram objeto de impugnação e ante a ausência de argumentos e elementos probatórios que afastem a negligência do gestor quanto à responsabilidade pela fiscalização da carga horária dos médicos.
- 12.10. Desse modo, não há como acolher as razões apresentadas.

13. Da dosimetria da multa cominada a Rogério Teixeira Cunha

- 13.1. O recorrente alega a falta de exposição dos motivos que levaram o TCU a fixar a multa acima do mínimo legal (peça 220, p. 4).

Análise:

- 13.2. A alegação do recorrente acerca da dosimetria e da ausência de fundamentação da sanção de multa não merece prosperar.
- 13.3. Instado a se manifestar nos autos (peças 16, 72 e 84), o gestor permaneceu silente, sendo, em consequência, considerado revel. Assim, como não foram controvertidos os fatos apontados na auditoria, o TCU decidiu aplicar-lhe a multa prevista no inciso II do art. 58 da Lei 8.443/92, no valor de R\$ 20.000,00.
- 13.4. No tocante à dosimetria da sanção, observa-se que, nos termos do art. 268, inciso II, do Regimento Interno do TCU, esta Corte está autorizada a aplicar multa nos casos em que o responsável tenha praticado ato com grave infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial, no valor compreendido entre cinco e cem por cento do montante a que se refere o valor estipulado no art. 58 da Lei 8.443/1992. Dessa forma, observa-se que a decisão acerca do percentual a ser aplicado é discricionária, devendo, contudo, ser proporcional às irregularidades cometidas pelo responsável.
- 13.5. A Portaria TCU 43/2014, responsável pela atualização do valor da multa, fixou, para 2014, exercício no qual foi proferida a deliberação recorrida, o limite máximo de R\$ 46.551,46. Assim, no caso em análise, observa-se que a multa foi calculada dentro dos limites regimentais previstos, correspondendo a 42,96% do valor máximo estabelecido pelo Tribunal no exercício de 2014.
- 13.6. Ante o exposto, verifica-se que a dosimetria aplicada se mostrou razoável e proporcional à gravidade apontada, além de se inserir na margem discricionária legalmente conferida a este Tribunal.

14. Da prescrição da pretensão punitiva em relação às irregularidades verificadas no Pregão Presencial 2/2008, realizado no âmbito do Convênio MTur 382/2008 (Antonio Keydson Moraes Carvalho e Eliesio Rocha Adriano)

- 14.1. Eliesio Rocha Adriano, Prefeito na gestão de 2005 a 2008, e Antonio Keydson Moraes Carvalho, pregoeiro do Pregão Presencial 2/2008, apresentam argumentos acerca da ocorrência de prescrição e decadência.
- 14.2. Segundo os recorrentes, 'na legislação vigente dos Tribunais de Contas em regra preconiza que em processo que não acarretou dano ao erário e que não foram concluídos até a data que completar cinco anos do afastamento do gestor dos cargos que ensejaram o processo, restam prescritos' (peça 187, p. 2 e peça 188, p. 2).
- 14.3. Assim, tendo em vista o término dos mandatos do prefeito e do pregoeiro, ambos em 31/12/2008, e a publicação do Acórdão 834/2014, em abril de 2014, teria ocorrido a prescrição quinquenal.

Análise:

- 14.4. A tese apresentada não merece prosperar.
- 14.5. Em breve síntese dos fatos, as irregularidades que ensejaram a aplicação de multa aos recorrentes referem-se à condução do Pregão Presencial 2/2008. Esse processo licitatório foi realizado no âmbito do Convênio MTur 382/2008, com a finalidade de contratar empresa para organizar festival de quadrilhas juninas no município.
- 14.6. Quanto à tese apresentada pelos recorrentes, ressalta-se, inicialmente, que, no tocante à sanção de multa cominada pelo Tribunal, não há falar em decadência, visto não se tratar do exercício de um direito potestativo, mas sim de uma pretensão, a pretensão de punir. Dessa forma, o decurso do tempo, combinado com a inércia desta Corte, pode ensejar, tão somente, a prescrição.
- 14.7. Ademais, não existe, conforme sustentam os recorrentes, uma legislação vigente nos tribunais de contas. O TCU é regido pela sua Lei Orgânica, Lei 8.443/1992, a qual, além de não reger as demais cortes de contas, não estabelece um prazo para a prescrição quinquenal.
- 14.8. Assim, ante a omissão da Lei 8.443/1992 sobre o tema, esta Corte de Contas pacificou o entendimento, conforme exposto no item 10.4 deste exame, acerca da aplicação do prazo geral de prescrição disposto no Código Civil, de dez anos, contado a partir da data da ocorrência da irregularidade e interrompido pelo ato que ordenar a citação, a audiência ou a oitiva da parte.
- 14.9. Desse modo, tendo em vista que as irregularidades atribuídas aos recorrentes ocorreram no exercício de 2008, não se verifica, no caso, a prescrição da pretensão punitiva.

15. Da ausência de legitimidade de Eliesio Rocha Adriano e Antonio Keydson Moraes Carvalho para figurar no polo passivo da TCE

- 15.1. Segundo os recorrentes, as irregularidades constatadas na auditoria teriam ocorrido em 2009, período subsequente aos atos por eles praticados, razão pela qual deveriam ser excluídos do polo passivo desta TCE (peça 187, p. 3 e peça 188, p. 3).
- 15.2. Eliesio Rocha Adriano, ex-Prefeito do Município de Bela Cruz, afirma que o Prefeito que o sucedeu na Administração municipal, seu opositor político, ocultou documentos e prestou informações desvirtuadas da verdade. Informa que o Tribunal de Contas do Município atestou como regular o procedimento licitatório (peça 187, p. 4).
- 15.3. Reapresenta, ainda, os mesmos argumentos aduzidos no juízo *a quo* quanto à ausência de anormalidade na diagramação das propostas. No tocante à padronização dos preços, atribui a aproximação dos valores das propostas à concorrência e à necessidade de os licitantes apresentarem o menor valor. Sustenta novamente que a empresa vencedora do certame, não obstante atuar na locação de veículos, também era do ramo de eventos festivos. Afirma que a pequena diferença constatada entre o preço contratado (R\$ 103 mil) e o valor do convênio (R\$ 103.350,41) não demonstra má-fé por parte do recorrente. Argumenta que não há irregularidade no pagamento da contratada mediante um único saque. Por fim, sustenta não ser responsável pela existência de documentos na sede da empresa vencedora da licitação (peça 187, p. 4-6).
- 15.4. Antonio Keydson Moraes Carvalho, por sua vez, sustenta não ter exercido a função de pregoeiro, mas a de Presidente da Comissão de Licitação (peça 4, p. 9).

Análise:

15.5. Não há como acolher os argumentos dos recorrentes.

15.6. Rememorando, auditoria desta Corte constatou os seguintes indícios, os quais, no conjunto, evidenciaram a ocorrência de fraude no Pregão Presencial 2/2008, promovido com vistas a contratar empresa para realização do festival de quadrilhas juninas no município, no âmbito do Convênio MTur 382/2008 (peça 106, p. 6):

a) os documentos relativos a oferta dos preços pelas licitantes se referem a uma única cotação apresentada individualmente pelas participantes;

b) diagramação idêntica das propostas de preços de duas das três empresas licitantes, inclusive com os mesmos espaçamentos entre os caracteres, e produzidas nas mesmas datas;

c) apresentação de proposta de preço seguindo um mesmo padrão de comportamento, notadamente quanto aos valores ofertados pelas 2ª e 3ª colocadas, apresentando em todos os itens preços superiores à 1ª colocada, bem como idêntica situação da 3ª participante em relação à 2ª, também em todos os itens;

d) a ausência dos seguintes atos: nomeação do pregoeiro e equipe de apoio; abertura do processo; edital do pregão; numeração da documentação existente; estimativa de custo dos serviços a serem adquiridos; ata de resultado e de apuração dos preços;

e) contratação de empresa do ramo de locação de veículo de transporte, conforme cadastro da Receita Federal do Brasil;

f) contratação de empresa pelo valor igual ao conveniado;

g) realização de um único saque dos recursos conveniados, mesmo havendo diversos serviços a serem contratados;

h) localização dos documentos do pregão, pagamento e prestação de contas junto à empresa sediada na capital, responsável pela prestação de contas do convênio após o prazo regular de prestação de contas;

i) apresentação de propostas por empresas sediadas no mesmo endereço.

15.7. Segundo o Relator *a quo*, as defesas apresentadas não conseguiram afastar a irregularidade de fraude à licitação, restando várias questões não respondidas.

15.8. Os responsáveis não explicaram o motivo de a oferta de preços das licitantes se referir a uma única cotação apresentada individualmente pelas participantes. Tampouco elucidaram os seguintes indícios de fraude: (a) a diagramação idêntica das propostas de preços das empresas licitantes, inclusive com os mesmos espaçamentos entre os caracteres, além de serem produzidas nas mesmas datas; e (b) a apresentação de proposta de preço seguindo um mesmo padrão de comportamento, notadamente quanto aos preços ofertados pelas 2ª e 3ª colocadas, apresentando em todos os itens preços superiores à 1ª colocada, bem como idêntica situação da 3ª participante em relação à 2ª, também em todos os itens. Ademais, não foi devidamente justificada a realização de um único saque dos recursos conveniados, mesmo havendo diversos serviços a serem contratados (peça 104, p. 5).

15.9. Em suas razões recursais, o ex-Prefeito, restringiu-se a reapresentar as mesmas alegações que compuseram a sua defesa, as quais foram devidamente analisadas e rebatidas no juízo *a quo*.

15.10. No tocante à ilegitimidade para figurar no polo passivo da TCE, ante o argumento de que as irregularidades teriam ocorrido em 2009, os seguintes documentos demonstram não ser correta essa assertiva, os quais evidenciam a atuação do ex-Prefeito e, por conseguinte, a sua responsabilidade em relação à fraude verificada nos autos: (a) foi signatário do Convênio MTur 382/2008, do contrato de prestação de serviço e da nota de pagamento (peça 5, p. 40, 42 e 72); (b) foi ainda responsável pela homologação do certame (peça 5, p. 68). Ressalte-se que a homologação é ato de fiscalização e controle mediante o qual o agente público verifica e aprova todos os procedimentos adotados pela comissão de licitação, responsabilizando-se solidariamente por falhas na condução do certame.

15.11. Diante disso, restam evidenciados diversos atos praticados pelo recorrente durante sua gestão, os quais se inserem na relação causal do ilícito ora analisado.

15.12. Com relação aos demais argumentos apresentados, observa-se que:

- a) as irregularidades constatadas não têm correlação com suposta ocultação de documentos por parte do Prefeito sucessor;
- b) o atesto de regularidade da licitação, por parte de Tribunal de Contas Municipal, não tem eficácia sobre o juízo proferido pelo TCU;
- c) os indícios verificados, não obstante, isoladamente, não constituem uma irregularidade, no conjunto, são aptos a apontar a fraude à licitação. Dessa forma, não cumpre analisa-los isoladamente, mas sim no conjunto. Nesse sentido é a jurisprudência desta Corte de Contas, segundo a qual a prova indiciária, constituída por somatório de indícios que apontam na mesma direção, é suficiente para caracterizar fraude a licitação.

15.13. No tocante à responsabilização de Antonio Keydson Morais Carvalho, conforme demonstra o documento à peça 5, p. 67, o recorrente foi responsável pela adjudicação do Pregão Presencial 2/2008, assinando o termo de adjudicação como pregoeiro. Desse modo, não obstante a ausência de sua nomeação formal para essa atribuição (peça 1, p. 10), esse documento comprova ter sido ele o responsável pela condução desse certame, não sendo verídico, portanto, a informação de que não atuou na licitação.

15.14. Em face do exposto, os argumentos apresentados pelos recorrentes não são pertinentes ou suficientes para afastar as irregularidades constatadas nos autos, ou mesmo para atenuar o juízo de reprovação das condutas praticadas.

CONCLUSÃO

16. Das análises anteriores conclui-se que:

- a) inconsistências metodológicas, como a ausência de critério confiável para aferir o **paradigma de mercado** ou o **custo efetivamente incorrido** pela EPB, bem como desconhecimento acerca da data da ocorrência do dano e do montante de recursos federais utilizados para o pagamento dos serviços, não possibilitam quantificar, de forma segura, o débito;
- b) a ausência de razoável certeza sobre o valor devido, dada as imprecisões metodológicas na sua estimativa, não afastam a antieconomicidade verificada no Contrato 1604.02/2009, evidenciada pelo alto percentual de intermediação dos serviços, na ordem de 48,9%, o qual justifica a manutenção do julgamento pela irregularidade das contas, com fundamento no art. 16, inciso III, alínea 'c', da Lei 8.443/1992, bem como a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso I, do mesmo diploma legal
- c) não há relação causal entre a conduta relativa à ausência de fiscalização do Contrato 1604.02/2009 e a irregularidade de superfaturamento decorrente de sobrepreço, não se verificando, em consequência, elementos suficientes para a responsabilização de Maria Nélia Helcias Moura Vasconcelos, então Secretária de Educação municipal;
- d) as medidas adotadas quanto à aquisição de quatro veículos e a alegação acerca da falta de recursos não afastam as irregularidades verificadas na prestação de serviços de transporte de alunos da rede de ensino municipal, relativas à qualidade dos veículos e demais condições dos serviços;
- e) a subcontratação integral do objeto pactuado é vedada pela Lei 8.666/93;
- f) não houve a prescrição da pretensão punitiva do TCU;
- f) os argumentos apresentados não elidem as irregularidades constatadas no âmbito do PSF.

16.1. Com base nessas conclusões, opina-se:

- a) pelo provimento parcial do recurso de reconsideração interposto por Bruno Rogério Morais e Pedro Rogério Morais (peça 143) para tornar sem efeito o débito e a multa objetos dos itens 9.3 e 9.4 do acórdão recorrido, mas mantendo o julgamento pela irregularidade das contas destes responsáveis, com fundamento no art. 16, inciso III, alínea 'c', da Lei 8.443/1992, aplicando-lhes, ainda, a multa prevista no art. 58, inciso I, do mesmo diploma legal;

b) pelo provimento do recurso de reconsideração interposto por Maria Nélia Helcias Moura Vasconcelos para excluir a responsabilidade da recorrente na presente relação processual;

c) pela negativa de provimento dos demais recursos de reconsideração interpostos nestes autos.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se, com fundamento nos art. 33 da Lei 8.443/1992, conhecer dos recursos de reconsideração para, no mérito:

a) dar provimento parcial ao recurso de reconsideração interposto por Bruno Rogério Moraes e Pedro Rogério Moraes para tornar sem efeito o débito e a multa objetos dos itens 9.3 e 9.4 do acórdão recorrido, mas mantendo o julgamento pela irregularidade das contas destes responsáveis, com fundamento no art. 16, inciso III, alínea 'c', da Lei 8.443/1992, aplicando-lhes, ainda, a multa prevista no art. 58, inciso I, do mesmo diploma legal;

b) dar provimento ao recurso de reconsideração interposto por Maria Nélia Helcias Moura Vasconcelos para excluir a sua responsabilidade na presente relação processual;

c) negar provimento aos demais recursos de reconsideração interpostos;

c) dar ciência da deliberação aos recorrentes e à Procuradoria da República do Estado do Ceará.