

TC 013.143/2012-3

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade jurisdicionada: Prefeitura Municipal de Itapiúna/CE

Responsáveis: Felisberto Clementino Ferreira - CPF 041.170.693-49, Francisco Elício Cavalcante Abreu - CPF 098.344.783-72, Jequitibá Construções e Serviços Ltda. - ME - CNPJ: 08.878.190/0001-56.

Procurador: não há

Interessado em sustentação oral: não há

Proposta: de mérito.

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial - TCE instaurada em decorrência do Acórdão 983/2012 – TCU – Plenário, retificado pelo Acórdão 1447/2012 – TCU – Plenário, referente ao TC 003.261/2011-5, decisão esta que, no seu subitem 9.6.1, determinou que esta Secex instaurasse, em processo apartado, um processo de tomada de contas especial relativo aos débitos decorrentes do contrato firmado com a empresa Jequitibá Construções e Serviços Ltda., objetivando a apuração do dano ao erário decorrente do sobrepreço na contratação de serviços de transporte escolar, integralmente subcontratado pela empresa contratada, promovendo-se a citação solidaria dos responsáveis em epígrafe, pelos débitos que serão detalhados mais adiante nesta instrução.

2. O TC 003.261/2011-5, do qual decorreu o presente processo, é um Relatório de Auditoria realizada pela Secex/CE na Prefeitura Municipal de Itapiúna/CE, com o objetivo de verificar a aplicação dos recursos públicos federais recebidos em 2009 e 2010 por meio dos programas Programa Nacional de Alimentação Escolar - Pnae, Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar - Pnate, Programa Saúde da Família - PSF, Bolsa Família e, ainda, de transferências voluntárias.

HISTÓRICO

3. A equipe de auditoria desta Corte de Contas constatou, em síntese, o seguinte (peça 3, p. 4-5):

3.1. os recursos do Programa Pnate no município em tela atingiram nos exercícios de 2009 e 2010, respectivamente, os valores anuais de R\$ 108.045,80 e R\$ 275.090,80;

3.2. o pregão presencial promovido em 2009 teve como vencedora a empresa Factorial Construção e Serviços Ltda.; o contrato com esta empresa, com o mesmo objeto do contrato com a Jequitibá, e com constatações semelhantes por parte da equipe de auditoria do TCU, originou TCE em trâmite nesta Corte de Contas, sob o número TC 013.141/2012-0;

3.3. encerrado em 30/6/2010 o contrato com a Factorial, a Prefeitura em tela assinou em 5/8/2010 dois contratos de transporte de alunos com a empresa Jequitibá, que vigeram até o final do exercício de 2010. Os contratos 20100297 (R\$ 146.393,50) e 20100298 (R\$ 461.373,00) tiveram custo total de R\$ 607.766,50 (R\$ 121.553,30 mensais); ou seja, o repasse anual do Pnate do exercício 2010 (R\$ 275.090,80) seria suficiente para custear aproximadamente as despesas de dois meses do transporte de alunos (peça 3, p. 4). A Prefeitura Municipal de Itapiúna utilizou-se de outras fontes de recursos, próprios e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb, para complementar as despesas com o transporte dos alunos;

3.4. o objeto do contrato firmado entre a Prefeitura Municipal de Itapiúna e a referida empresa foi totalmente sub-rogado. A contratada não possui sequer um veículo ou empregado envolvido na prestação do serviço. O transporte foi inteiramente realizado por particulares em veículos próprios, que receberam, em média, metade do valor da contratação;

3.5. a empresa Factorial Construção e Serviços Ltda., contratada antes para realizar o mesmo serviço de transporte de alunos, também não o realizou, tendo subcontratado basicamente os mesmos veículos e motoristas que a Jequitibá;

3.6. a contratação da empresa Jequitibá, antecedida pela Factorial, com as respectivas subcontratações dos serviços de transporte escolar, não se revelaram como sendo as propostas mais vantajosas para a Administração, na medida em que oneraram excessivamente o custo do transporte, sem acréscimo de qualquer benefício na qualidade.

4. Apreciando o mencionado Relatório, o TCU decidiu, através do Acórdão 983/2012 – TCU – Plenário, no subitem 9.6.1, pela citação solidária dos responsáveis, como explicitado e pelas quantias informadas nos itens seguintes desta instrução (peça 5).

EXAME TÉCNICO

5. Em cumprimento ao Acórdão 983/2012 – TCU – Plenário (peça 5), foi promovida a citação dos responsáveis Srs. Felisberto Clementino Ferreira, Prefeito Municipal de Itapiúna/CE (de 10/10/2010 até 31/12/2010); Francisco Elício Cavalcante Abreu, Secretário Municipal de Educação Básica (de 2/1/2009 até 31/12/2010); e Jequitibá Construções e Serviços Ltda. (CNPJ 08.878.190/0001-56), por dano ao erário decorrente do sobrepreço na contratação de serviços de transporte escolar, integralmente subcontratado pela empresa contratada, com as seguintes parcelas de débito:

Data	Valor (R\$)
13/10/2010	13.448,88
10/11/2010	834,88
10/11/2010	8.162,15
10/11/2010	518,95
19/11/2010	4.621,77
10/12/2010	13.448,91

6. O movimento dos ofícios-citatórios pode ser sintetizado no seguinte quadro:

Destinatário	Ofício/edital (peça)	N. Ofício/edital	Recebimento (peça)	Resposta (peça)
Francisco Elício Abreu	6	Of 1323	9	12
Felisberto Ferreira	8	Of 1320	10, 15	11
Jequitibá Const. e Serviços	7	Of 1322	10, 14	13, 16

Srs. Felisberto Clementino Ferreira e Francisco Elício Cavalcante Abreu, e empresa Jequitibá

ALEGAÇÕES DE DEFESA

7. As respostas dos responsáveis acima foram análogas (peças 11, 12, 13 e 16). Assim será analisada a resposta do Sr. Felisberto Clementino Ferreira (peça 11), cabendo a mesma análise para os outros responsáveis. As alegações podem ser sintetizadas da seguinte maneira (peça 11, p. 2-9):

7.1. o defêdente e a empresa Jequitibá receberam ofícios de igual teor imputando a mesma penalidade administrativa, o que consiste duplicidade de processos, o que é vedado por lei;

7.2. não houve subcontratação de serviços de transporte escolar, pois, se tivesse havido, os subcontratados é que teriam emitido as notas fiscais referentes ao serviço. As notas foram emitidas pela empresa Jequitibá;

7.3. a empresa necessitou contratar alguns veículos e motoristas em virtude da precariedade das estradas, pois a organização das linhas cabia à empresa;

7.4. a empresa optou por alugar veículos em vez de comprá-los, por ser tal economicamente mais viável;

7.5. entre as condições do edital estava tão somente que o contratado fornecesse veículos, de sua propriedade ou não, para o transporte escolar;

7.6. a legislação trabalhista admite a contratação de trabalhadores por experiência, o que foi o caso entre a empresa e os subcontratados;

7.7. não houve sobrepreço, pois o certame licitatório foi por menor preço;

7.8. os contratos de pessoas físicas são mais baratos que os de pessoas jurídicas, não sendo razoável se pretender que operários da construção civil sejam contratados, em lugar de empreiteiras, por serem mais baratos;

7.9. a falta de veículos prejudicaria a continuidade do serviço, que é essencial;

7.10. não se configurou, por parte do administrador público, a vontade de lesar o patrimônio.

EXAME DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA

O objeto de uma licitação

8. Antes de principiarmos a análise das alegações dos responsáveis, elencadas no item 7 acima, cabe uma apreciação geral sobre o objeto de uma licitação.

9. Um certame licitatório visa à compra de algum bem ou ao fornecimento de algum serviço. O primeiro requisito é que os competidores tenham condições de fazê-lo. No caso, o serviço de transporte só pode ser oferecido por uma empresa que tenha condições de transportar. A empresa contratada não o tinha, por falta de pessoal e de material rodante (ônibus). Não cabe à Administração quedar inerte enquanto empresas sem condições de fornecer o serviço competem e vencem em seus certames, sob pena destes certames perderem sua razão de ser. A Administração, capitaneada pelo responsável, não exerceu sua função de garantir uma competição entre empresas efetivamente capazes de estar presentes na competição.

10. A Jurisprudência desta Corte de Contas é pacífica quanto à impossibilidade de se realizar subcontratação integral, tal qual como verificado com os serviços de transporte escolar no município em tela, conforme se observa nas Decisões 420/2002 e 645/2002, ambas do Plenário, e nos Acórdãos 396/2003-Plenário e 127/2007-2ª Câmara, dentre outros. Observe-se, por exemplar, a Decisão 207/1996 – Plenário, na qual esta Corte de Contas ponderou que

todo contrato administrativo é realizado *intuitu personae*, fato que obriga o contratado a executar pessoalmente o contrato, sem transferência de responsabilidades ou subcontratação sem autorização da Administração, conclui-se que a subcontratação é admissível somente se for

previsto no edital e no contrato, e, mesmo neste caso, apenas a partes da obra e a certos serviços técnicos a empresa especializadas, mas sempre sob a direção e integral responsabilidade do contratado.

Análise das alegações

11. Quanto às alegações dos responsáveis, são analisadas abaixo na ordem em que constam no item 7:

11.1. não ocorre duplicidade de processos, e sim a existência de vários responsáveis quanto ao mesmo possível débito, podendo responder por ele de forma solidária;

11.2. os serviços de transporte escolar não foram prestados pela contratada Jequitibá. Estes foram prestados por outras pessoas, as quais foram, efetivamente, subcontratadas pela Jequitibá, inobstante o fato de que esta tenha emitido notas fiscais quanto aos serviços que não prestou;

11.3. a empresa Jequitibá não contratou alguns veículos e motoristas: ela não prestou os serviços para os quais foi contratada. Quem os prestou foram outros;

11.4. a empresa não tinha veículos para prestar o serviço, e não o prestou;

11.5. o objetivo do edital era a prestação do serviço. Este não foi prestado pela empresa em tela;

11.6. o que ocorreu não foi a contratação por experiência, contrato que pouco difere do contrato de trabalho normal, apenas por seu prazo determinado. O que se deu foi a subcontratação do serviço, para realização por outras pessoas;

11.7. a modalidade do certame não impede a existência de sobrepreço;

11.8. uma empresa, ao contratar empregados, não está contratando o bem ou serviço que se propõe a produzir e a ser por ele remunerada. Está contratando fatores de produção (no caso, força de trabalho) para produzir, junto com outros fatores, o bem ou serviço. Diferente é a situação em comento, na qual uma empresa não prestou o serviço, e portanto não precisou contratar fatores de produção para produzi-lo: apenas contratou outras pessoas com veículos para prestá-lo;

11.9. a continuidade do serviços não esteve em questão, e sim a sua subcontratação;

11.10. o Administrador Público não exerceu seus deveres, ao permitir a continuidade desta situação irregular de subcontratação integral.

CONCLUSÃO

12. Considere-se que:

12.1. em face da análise promovida nos itens 8 a 11, propõe-se rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelos Srs. Felisberto Clementino Ferreira e Francisco Elício Cavalcante Abreu, uma vez que não foram suficientes para sanear as irregularidades a eles atribuídas, de modo que suas contas devem ser julgadas irregulares e os responsáveis em débito. Propõe-se, ainda, em atendimento ao disposto no parágrafo único do art. 19 da Lei 8.443/1992, a aplicação da multa prevista no art. 57, do mesmo normativo legal;

12.2. em face da análise promovida nos itens 8 a 11, propõe-se rejeitar as alegações de defesa apresentadas pela empresa Jequitibá Construções e Serviços Ltda., uma vez que não foram suficientes para sanear as irregularidades a ela atribuídas.

BENEFÍCIOS DAS AÇÕES DE CONTROLE EXTERNO

13. Entre os benefícios do exame desta tomada de contas especial pode-se mencionar a imputação de débito e a aplicação de multa.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

14. Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

a) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea “b”, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, inciso II, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, que sejam julgadas **irregulares** as contas dos Srs. Felisberto Clementino Ferreira - CPF 041.170.693-49, Prefeito Municipal de Itapiúna/CE (de 10/10/2010 até 31/12/2010) e Francisco Elício Cavalcante Abreu – CPF 098.344.783-72, Secretário Municipal de Educação Básica (de 2/1/2009 até 31/12/2010) e condená-los, em solidariedade, com a empresa Jequitibá Construções e Serviços Ltda. - ME - CNPJ: 08.878.190/0001-56, ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data dos recolhimentos, na forma prevista na legislação em vigor.

DATA DA OCORRÊNCIA	VALOR ORIGINAL (R\$)
13/10/2010	13.448,88
10/11/2010	834,88
10/11/2010	8.162,15
10/11/2010	518,95
19/11/2010	4.621,77
10/12/2010	13.448,91

Valor atualizado até 13/6/2014: R\$ 58.511,53 (peça 18)

b) aplicar aos Srs. Felisberto Clementino Ferreira - CPF 041.170.693-49, Francisco Elício Cavalcante Abreu – CPF 098.344.783-72, e à empresa Jequitibá Construções e Serviços Ltda. - ME - CNPJ: 08.878.190/0001-56, individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido até a dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

c) autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas a que se referem os subitens “a” e “b” precedentes, caso não atendidas as notificações, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei n. 8.443/1992;

d) autorizar, desde logo, nos termos do art. 26 da Lei n. 8.443/1992 c/c o art. 217 do Regimento Interno, o pagamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e consecutivas, se solicitado pelos responsáveis, fixando-se o vencimento da primeira parcela em quinze dias, a contar do recebimento da notificação, e o das demais a cada trinta dias, devendo o responsável ser informado da incidência sobre cada parcela dos encargos legais devidos, na forma prevista na legislação em vigor, e que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do art. 217, §§ 1º e 2º, do citado Regimento Interno;

e) encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida, bem como do relatório e do voto que a fundamentarem, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Ceará, nos termos



do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, e também ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará, para adoção das medidas que entenderem cabíveis.

Secex/CE, 1ª Diretoria Técnica, em 13/6/2014.

(Assinado eletronicamente)
Paulo Avelino Barbosa Silva
AUFC – Mat. 711-0