TC 007.132/2011-5

Tipo: Relatório de Auditoria

Unidade jurisdicionada: Prefeitura Municipal de Aracoiaba/CE

Responsáveis: Marilene Campelo Nogueira (CPF 318.730.223-87); Maria Cleide da Silva Ribeiro Leite (CPF 363.115.023-72); Clésio Wagner da Rocha Marinho (CPF 695.482.183-72); S. C. Serviços e Locações de Veículos Ltda. (CNPJ 07.752.641/0001-41); R3 Serviços e Locação de Veículos Ltda. (CNPJ 10.709.200/0001-71); Cotec Construção Transporte e Tecnologia Ltda. ME (CNPJ 08.423.548/0001-56)

Procurador: Túlio Vila Nova Torres Martins, OAB/CE 18.354 (peça 99)

Interessado em sustentação oral: não há

Proposta: de mérito

INTRODUÇÃO

Cuidam os autos de Relatório de Auditoria realizada na Prefeitura Municipal de Aracoiaba/CE, objetivando analisar a regularidade da aplicação de transferências legais e voluntárias relativas a cinco programas federais (Pnate, Pnae, PSF, Bolsa Família e Convênios) nos exercícios de 2009, 2010 e 2011.

2. A irregularidade enfocada na presente instrução refere-se ao sobrepreço na contratação de serviços de transporte escolar, integralmente subcontratados pelas empresas contratadas, verificada no Programa Nacional de Transporte Escolar – Pnate.

HISTÓRICO

3. O relatório da aludida auditoria foi apreciado pela 1ª Câmara desta Corte, em Sessão de 24/7/2012, por meio do Acórdão 4270/2012 (peça 77), retificado pelo Acórdão 6663/2012-2ª Câmara, em Sessão de 11/9/2012 (peça 93).

4. Por meio do mencionado Acórdão 4270/2012, a 1ª Câmara desta Corte decidiu, em síntese:

a) instaurar um processo apartado de tomada de contas especial objetivando a apuração do dano ao erário decorrente do sobrepreço na contratação de serviços de transporte escolar, sendo responsáveis Marilene Campelo Nogueira; Maria Cleide da Silva Ribeiro Leite; S. C. Serviços e Locações de Veículos Ltda.; R3 Serviços e Locação de Veículos Ltda. e Cotec Construção Transporte e Tecnologia Ltda.; e, no âmbito dessa mesma tomada de contas especial, realizar a audiência das responsáveis Marilene Campelo Nogueira e Maria Cleide da Silva Ribeiro Leite sobre a ausência de providências em relação à prestação dos serviços de transporte escolar no município por meio de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50387904.

motoristas sem habilitação específica e de veículos em condições precárias de uso, e sobre a subcontratação integral de contrato de prestação de serviço de transporte escolar (itens 9.1.1 e 9.1.2);

b) realizar audiência dos responsáveis (item 9.2):

b.1) Marilene Campelo Nogueira, Maria Cleide da Silva Ribeiro Leite e Clesio Wagner da Rocha Marinho, em razão dos indícios de ocorrência de fraude e conluio nos Pregões Presenciais 001/2009, 002/2010 e 002/2011-Seduc, destinados à contratação de serviços de transporte escolar;

b.2) empresas S. C. Serviços e Locações de Veículos Ltda., R3 Serviços e Locação de Veículos Ltda., Cotec Construção Transporte e Tecnologia Ltda. - ME, em razão dos indícios de ocorrência de fraude e conluio nos pregões acima;

c) determinar à Prefeitura Municipal de Aracoiaba/CE que (item 9.3):

c.1) nas contratações custeadas com recursos públicos federais, observe o disposto no art. 72 da Lei 8.666/1993 quanto às eventuais subcontratações, as quais devem ser parciais, a preços de mercado e autorizadas pela administração;

c.2) proceda ao controle sistemático dos benefícios do Programa Bolsa Família pagos a seus servidores municipais, mediante a verificação periódica da remuneração, de forma a assegurar que a renda *per capita* familiar auferida atenda aos limites do Programa, encaminhando a esta Corte a comprovação das medidas adotadas;

d) dar ciência ao Ministério da Saúde acerca das ocorrências verificadas na presente auditoria relacionadas ao Programa Saúde da Família (item 9.4);

e) comunicar ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE a instauração da tomada de contas especial objeto do subitem "a" acima (item 9.5); e

f) encaminhar cópia deste acórdão e das peças que o fundamentam ao Ministério da Saúde, à Secretaria Nacional de Renda de Cidadania, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE e ao Município de Aracoiaba/CE (item 9.6);

g) diligenciar o Ministério Público do Trabalho sobre a eventual existência de termo de ajustamento de conduta firmado com o Município de Aracoiaba/CE tendo por objeto a resolução de questão atinente à substituição de contratos temporários no âmbito do Programa Saúde da Família – PSF (item 9.1.3).

5. Em observância ao Acórdão acima foi constituído o processo apartado de tomada de contas especial referido no subitem 4 "a" (TC 023.423/2012-9). No âmbito desse processo foram realizadas as citações e audiências determinadas. Referido processo já foi instruído por esta Secex e já recebeu parecer do Ministério Público junto ao TCU. A instrução e o parecer concordaram em rejeitar as alegações dos responsáveis Marilene Campelo Nogueira; Maria Cleide da Silva Ribeiro Leite; S. C. Serviços e Locações de Veículos Ltda.; R3 Serviços e Locação de Veículos Ltda.; e Cotec Construção Transporte e Tecnologia Ltda., condenando-os à restituição dos débitos apurados. Concordaram também na condenação das responsáveis Marilene Campelo Nogueira e Maria Cleide da Silva Ribeiro Leite ao pagamento de multa. Referido processo se encontra no Gabinete do Ministro-relator Augusto Sherman, aguardando pronunciamento.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50387904.

EXAME TÉCNICO

6. Como decorrência do Acórdão acima citado esta Secex enviou uma série de ofícios. Para melhor visualização incluímos um quadro dos mesmos:

Natureza	Destinatário	Item do acórdão 4270/2012	Ofício (peça)	AR ou ciência (peça)	Resposta (peça)
Diligência (of. 1728)	Prefeitura de Aracoiaba/CE	-	82	109	123
Diligência (of. 1738)	Ministério Público do Trabalho	9.1.3	92	108	95
Audiência (of. 1722)	Marilene Campelo Nogueira	9.2.1	88	94 e 109	121
Audiência (of. 1724)	Maria Cleide da Silva Ribeiro Leite	9.2.1	86	111 e 125	-
Audiência (of. 1726)	Clesio Wagner da Rocha Marinho	9.2.1	84	112 e 114	124
Audiência (of. 1723)	S. C. Serviços	9.2.2	87	94	-
Audiência (of. 1725)	R3 Serviços	9.2.2	85	94 e 110	118
Audiência (of. 1727)	Cotec Construção	9.2.2	83	94 e 110	120
Determinação (of. 1739)	Prefeitura de Aracoiaba/CE	9.3	91	94 e 109	122
Ciência (of. 1740)	Ministério da Saúde	9.4	90	113 e 115	126
Comunicação (of. 1741)	FNDE	9.5	89	115	-

7. Analisaremos a seguir as respostas aos ofícios expedidos.

EXAME DAS AUDIÊNCIAS

8. **9.2. com fundamento nos art. 43, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso IV, do Regimento Interno determinar a realização, nestes autos, das audiências dos seguintes responsáveis, para que, no prazo de quinze dias, apresentem suas razões de justificativa sobre as ocorrências discriminadas:**

9. 9.2.1. Marilene Campelo Nogueira, Maria Cleide da Silva Ribeiro Leite, Clesio Wagner da Rocha Marinho, em razão dos indícios de ocorrência de fraude e conluio nos Pregões Presenciais 001/2009, 002/2010 e 002/2011-Seduc, destinados à contratação de serviços de transporte escolar pela Prefeitura Municipal de Aracoiaba, nos exercícios de 2009, 2010 e 2011, apontados nos itens II.1 "a" (e seus subitens) da seção "5. Encaminhamento" do Relatório de Fiscalização 377/2011, transcrito no Relatório que acompanha este Acórdão;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50387904.

Marilene Campelo Nogueira (Of. 1722/2012, peça 88)

ALEGAÇÕES DE DEFESA (peça 121)

10. A responsável fez suas alegações em resposta aos itens constantes do Relatório de Auditoria - RA, os quais não existem nesse nível de detalhe no ofício enviado por esta Secex (peça 88). Listaremos os itens constantes no mencionado Relatório, seguidos das respostas da responsável. Observemos que antes das respostas a responsável fez uma alegação preliminar:

a) Preliminar alegada pela responsável - o Município de Aracoiaba implantou a Lei de Descentralização Administrativa das Contas de Gestão e das Contas de Governo, sendo delegada aos respectivos Secretários Municipais a gestão de suas Secretarias, não tendo a Prefeita Municipal nenhuma ingerência sobre a gestão e ordenação de despesa das Unidades Gestoras (peça 121, p. 2);

b) na Ata do Pregão Presencial 1/2009 constam os nomes das empresas S.C. Serviços e Locações de Veículos Ltda, Voxloc Locadora de Veículos, Construções e Serviços Ltda e Torres Martins Serviços e Construções Ltda. No entanto, quem assina a Ata, além das duas primeiras empresas, é a Transmaster Locações de Veículos e Serviços de Limpeza Ltda, e não a Torres Martins Serviços.

b.1) resposta - tratou-se de um equívoco do pregoeiro, que escreveu o nome Transmaster, e do representante da Torres Martins, o qual rubricou sobre o nome Transmaster. Não houve prejuízos para a Administração Municipal e para os licitantes, sendo o equivoco do pregoeiro um erro meramente formal (peça 121, p. 3-4);

c) o Relatório de Auditoria elencou 23 (vinte e três) subitens de supostas ligações entre sócios das 3 (três) empresas concorrentes, entre os quais relações de parentescos entre sócios de uma empresa e funcionários de outras, mesmos endereços virtuais e números de telefone;

c.1) resposta - na modalidade Pregão, o pregoeiro só tem informações da empresa vencedora depois do certame. Não tinha, portanto, como verificar tais ligações, nem a lei exigia tal procedimento (peça 121, p. 4-5);

d) o Relatório de Auditoria afirmou a inexistência de estrutura administrativa e operacional das empresas Voxloc, Torres Martins, R3, Cotec e Ecotec Empresa de Construção e Terceirização Ltda., já que não tinham empregado algum nos mencionados exercícios.

d.1) resposta - inexiste dispositivo na Lei Federal 8.666/93 que exija a apresentação da Relação Anual de Informações Sociais - RAIS nos Editais de Licitação. Dessa forma jamais poderia a Comissão de Licitação detectar a incapacidade operacional das empresas licitantes (peça 121, p. 5);

e) celebração de contratos com particulares, destinados à subcontratação dos serviços de transporte escolar licitados em 2009 e 2010, em data anterior à abertura dos procedimentos licitatórios, conforme seguintes casos: 4.1. do RA: Apesar do Processo Licitatório Pregão Presencial N° 001/2009 - SEDUC ter sido autuado somente em 11/2/2009, e a devida publicidade do certame ter ocorrido apenas em 16/2/2009, a empresa S.C. Serviços e Locações de Veículos Ltda., vencedora da licitação, já havia celebrado, desde 5/2/2009, os contratos de subcontratação com os particulares para transporte de alunos do ensino fundamental de Aracoiaba/CE; e 4.2.: Apesar do Processo Licitatório Pregão

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50387904.

Presencial N° 002/2010 - SEDUC ter sido autuado somente em 14/1/2010, e a devida publicidade do certame ter ocorrido apenas em 19/1/2010, a empresa R3 Serviços e Locações de Veículos Ltda., vencedora da licitação, já havia celebrado, desde 1/1/2010, os contratos de subcontratação com os particulares para transporte de alunos do ensino fundamental de Aracoiaba/CE;

e.1) resposta - o vínculo existente - formado com o êxito do licitante no respectivo processo licitatório - é entre contratante e contratado, e a responsabilidade do contratado não se exime com a subcontratação (sublocação dos serviços). Em relação a 2009, antes da homologação do Pregão 001/2009, a empresa S.C. foi vencedora no Município de Aracoiaba do Convite N° 024/2008 EDU CC, o que denota que a mesma deve haver contratado (sublocado) os referidos veículos e motoristas para atender às exigências do referido certame, e não do Pregão 001/2009 (peça 121, p. 5-6);

f) Subcontratação total dos serviços referentes aos Contratos de Prestação de Serviços, para transporte escolar;

f.1) A doutrina, em uníssono, autoriza a subcontratação da execução do objeto do contrato, conquanto alguns autores o façam com restrição, não permitindo a subcontratação total, senão apenas parcial, desde que prevista obrigatoriamente no edital e no contrato. A contratada responde perante a contratante pela execução total do objeto contratado e não há qualquer relação entre a contratante e a subcontratada, de modo que, também, pelos atos ou omissões desta, ela é plenamente responsável. A responsabilidade da contratante é plena, legal e contratual (peça 121, p. 6-9).

EXAME DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA

11. Antes de analisarmos as alegações de defesa da responsável, observamos que a mesma também respondeu a outros itens da mencionado Relatório de Auditoria referentes ao Programa de Saúde da Família (peça 121, p. 9-10), os quais não são objeto da audiência em tela e que portanto não serão tratados aqui. Observamos também que o único documento pertinente à audiência em tela que a responsável enviou para respaldar sua resposta foi uma lei referente à descentralização administrativa do Município, referente à sua alegação preliminar mencionada no item 10 "a" acima (peça 121, p. 13-15). Os outros documentos enviados em anexo se referem ao Programa de Saúde da Família (peça 121, p. 16-71).

12. Analisamos as alegações de defesa na ordem em que foram apresentadas:

a) é pacífico o entendimento desta Corte de Contas no sentido de que a delegação de competência não exclui a responsabilidade da autoridade delegante, conforme se extrai do seguinte trecho da ementa do Acórdão nº 476/2008-Plenário:

> (...) 3. A delegação de competência para execução de despesas custeadas com recursos públicos federais não exime de responsabilidade a pessoa delegante, eis que inadmissível a delegação de responsabilidade, devendo responder pelos atos inquinados tanto a pessoa delegante como a pessoa delegada, segundo a responsabilidade de cada uma.

Não é cabível, portanto, a preliminar levantada pela responsável.

b) é pouco verossímil, em um ato solene como é um procedimento licitatório, onde há uma competição e em que todos os atos devem ser feitos com cuidado, pois podem ensejar a invalidação de todo o processo, que um pregoeiro escreva errado o nome de uma firma e ainda mais que o representante de outra firma assine seu nome sobre o dela. Tomado junto com outros indícios constantes nestes autos, tal ato leva a crer que o certame não se constituiu em competição verdadeira;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50387904.

c) não é verossímil que, havendo nada menos que 23 ligações entre as únicas empresas concorrentes, a Administração nada soubesse de algumas dessas ligações, ainda mais se tratando de cidade de pequena população. Além disso, algumas dessas ligações ficam evidentes nas próprias propostas, como a semelhança de endereços postais e virtuais;

d) 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. Essas empresas competidoras não o tinham, por falta de pessoal. Não cabe à Administração quedar inerte enquanto empresas sem condições de fornecer o serviço competem em seus certames, sob pena destes certames perderem sua razão de ser. A Administração, capitaneada pela responsável, não exerceu sua função de garantir uma competição entre empresas efetivamente capazes de estar presentes na competição;

e) a alegação de que as subcontratações realizadas antes do pregão não se destinavam a cumprir o contrato de transporte oriundo do pregão, e sim a outro contrato, não se sustentam, pois a equipe de auditoria desta Corte de Contas constatou, efetivamente, que as empresas vencedoras não prestavam os serviços licitados, deixando-os para outras empresas, por ela subcontratadas. E o fato desta subcontratação ter ocorrido antes do certame licitatório é outro indício de conluio no certame;

f) quanto a este ponto, transcrevemos a análise constante na tomada de contas especial TC 023.423/2012-9, referente aos débitos decorrentes das contratações em tela:

f.1) 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 de Aracoiaba/CE, nos exercícios de 2009, 2010 e 2011, 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;

f.2) ademais, ainda que fosse consentida a subcontratação total tal como pretendido pelas responsáveis, o que, repita-se uma vez mais, não é admissível conforme a Jurisprudência desta Corte de Contas acima citada, mesmo assim a subcontratação integral dos serviços de transporte escolar no município de Aracoiaba/CE, verificada nos exercícios de 2009 e 2010, permaneceria irregular, vez que desatendeu, também, aos ditames dos respectivos editais e contratos celebrados;

f.3) nesse sentido, registre-se, quanto ao exercício de 2009, que tanto o Edital do Pregão Presencial 001/2009-SEDUC, em seu Anexo IV, atinente à minuta de termo de contrato, quanto o Contrato Pregão 019/2009-SEDUC, celebrado entre o Município de Aracoiaba/CE e a empresa S. C. Serviços e Locação de Veículos Ltda., estabeleciam na 'Cláusula Nona – Das Disposições Gerais' que "o Contratado, na execução do contrato, sem prejuízo das responsabilidades contratuais e legais, não poderá subcontratar partes do contrato sem a expressa autorização da Administração" (peça 34, p. 40 e 210);

f.4) não obstante, a empresa S. C. Serviços e Locação de Veículos Ltda. subcontratou tais serviços com diversos particulares, em 5/2/2009, antes mesmo que o Pregão Presencial 001/2009-SEDUC fosse autuado e, assim, fosse tornada pública a realização desse certame (peça 72, p.25-32, item 2.6.1, e p. 40-42, item 3.1.1; peça 34, p. 5 e 58; peça 58, p. 1-161);

f.5) assim, a par de se constituírem em indício de fraude à licitação, tais circunstâncias demonstram que a subcontratação ocorreu sem a expressa autorização da Administração Municipal, contrariando a vedação imposta na Cláusula Nona dos dispositivos mencionados anteriormente;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50387904.

f.6) de igual modo, no exercício de 2010, tanto o Edital do Pregão Presencial 002/2010-SEDUC, em seu Anexo IV, atinente à minuta de termo de contrato, quanto o respectivo contrato, celebrado entre o Município de Aracoiaba/CE e a empresa R3 Serviços e Locação de Veículos Ltda., estabeleciam na 'Cláusula Décima – Das Disposições Gerais' que o Contratado, na execução do contrato, sem prejuízo das responsabilidades contratuais e legais, não poderá subcontratar partes do contrato sem a expressa autorização da Administração (peça 35, p. 43 e 205);

f.7) a exemplo do ocorrido em 2009 com a empresa S. C. Serviços, a empresa R3 Serviços e Locação de Veículos Ltda. subcontratou tais serviços com diversos particulares em 1/1/2010, antes mesmo que o Pregão Presencial 002/2010-SEDUC fosse autuado e, assim, fosse tornada pública a realização desse certame (peça 72, p. 25-32 e 40-44; peça 35, p. 8 e 54; peça 59, p. 1-155). Ou seja, essa subcontratação ocorreu igualmente sem a expressa autorização da Administração Municipal, contrariando a vedação imposta na Cláusula Décima dos dispositivos supramencionados;

f.8) com relação ao exercício de 2011, tanto o Edital do Pregão Presencial 002/2011-SEDUC, em seu Anexo IV, atinente à minuta de termo de contrato, quanto o contrato celebrado entre o Município de Aracoiaba/CE e a empresa Cotec Construção Transporte e Tecnologia Ltda. – ME, estabeleciam na 'Cláusula Décima – Das Disposições Gerais' que o Contratado, na execução do contrato, sem prejuízo das responsabilidades contratuais e legais, não poderá subcontratar partes do contrato sem a expressa autorização da Administração (peça 36, p. 38 e 166);

f.9) aludida empresa Cotec Construção Transporte e Tecnologia Ltda. – ME. subcontratou integralmente tais serviços com diversos particulares, em 2/2/2011, logo após a celebração do contrato com o Município de Aracoiaba/CE (peça 72, p.25-32; peça 36, p. 163-167; peça 60, p. 1-151);

f.10) a esse respeito, frise-se que não foi apresentada durante a realização da fiscalização pela Secex/CE, tampouco por ocasião do encaminhamento das razões de justificativa das responsáveis, Senhoras Marilene Campêlo Nogueira e Maria Cleide da Silva Ribeiro Leite, qualquer documentação que atestasse ter havido a expressa autorização da Administração Municipal para a subcontratação total dos serviços de transporte escolar em 2011, em cumprimento ao estabelecido na Cláusula Décima dos dispositivos supramencionados;

f.11) ainda que houvesse tal autorização, saliente-se que tal documento não poderia tornar regular essa subcontratação integral dos serviços, conforme jurisprudência desta Corte citada acima.

13. Conclui-se, portanto, pela rejeição das alegações de defesa da responsável.

Maria Cleide da Silva Ribeiro Leite (363.115.023-72), Secretária Municipal de Educação (Of. 1724/2012, peça 86)

ALEGAÇÕES DE DEFESA - REVELIA

14. A responsável recebeu o ofício de audiência, conforme o AR na peça 111 e a ciência na peça 125. O último desses documentos, assinado de próprio punho pela responsável, data de 12/11/2012. Até a data de hoje não consta nos presentes autos nenhuma defesa por parte da responsável. Assim sendo, pode ser declarada sua revelia, dando-se prosseguimento ao processo.

Clesio Wagner da Rocha Marinho (Of. 1726/2012, peça 84)

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50387904.

ALEGAÇÕES DE DEFESA (peça 124)

15. As alegações do responsável foram as mesmas da responsável Marilene Campelo Nogueira, já sintetizadas e analisadas nos itens 10, 12 e 13 acima, com exceção da questão preliminar tratada nos itens 10 "a" e 12 "a", a qual não consta na resposta do responsável em tela. Com base na análise já realizada, conclui-se pela rejeição das alegações de defesa do responsável.

16. **9.2.2. empresas S. C. Serviços e Locações de Veículos Ltda., R3 Serviços e Locação de Veículos Ltda., Cotec Construção Transporte e Tecnologia Ltda. - ME, em razão dos indícios de ocorrência de fraude e conluio nos Pregões Presenciais 001/2009, 002/2010 e 002/2011-Seduc, respectivamente, destinados à contratação de serviços de transporte escolar pela Prefeitura Municipal de Aracoiaba, nos exercícios de 2009, 2010 e 2011, apontados nos itens II.1 "a", "2", "3" e "4" (e seus subitens) da seção "5. Encaminhamento" do Relatório de Fiscalização 377/2011, transcrito no Relatório que acompanha este Acórdão, devendo cada empresa apresentar razões de justificativa em relação às ocorrências em que sejam mencionadas nominalmente ou indiretamente;**

S. C. Serviços e Locações de Veículos Ltda. (Of. 1723/2012, peça 87)

ALEGAÇÕES DE DEFESA - REVELIA

17. A empresa responsável recebeu o ofício de audiência, conforme o AR na peça 94, p. 3, o qual foi assinado em 17/9/2012. A empresa, por meio de seu procurador Túlio Vila Nova Torres Martins, solicitou em 2/10/2012 a prorrogação de prazo por mais 30 dias (peça 99). Esta Secex concedeu a dilação por mais 15 dias além do prazo originalmente fixado (peça 102). Com a prorrogação, a empresa deveria ter respondido até o dia 17/10/2012. Até a data de hoje não consta nos presentes autos nenhuma defesa por parte da empresa responsável. Assim sendo, pode ser declarada sua revelia, dando-se prosseguimento ao processo.

R3 Serviços e Locação de Veículos Ltda. (Of. 1725/2012, peça 85)

ALEGAÇÕES DE DEFESA (peça 118)

18. A resposta da empresa responsável foi assinada pelo Sr. José Glauco Lima de Freitas. A empresa R3 Serviços alegou o seguinte (refere-se ao Pregão Presencial 2/2010-SEDUC/Aracoiaba/Ce, cujo vencedor foi a empresa R3 Serviços, e cujos dois outros participantes foram as empresas THM Construção, Serviços e Transporte Ltda. e Marcont Assessoria Serviços Transporte e Construção Ltda. – ME):

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50387904.

a) mesmo que tivesse havido acerto prévio entre os participantes, isso não é por si só indício de conluio, pois qualquer dos participantes poderia ter participado da fase de lances verbais (peça 118, p. 2);

b) o próprio TCU considerou, pelo seu Acórdão 297/2009 - Plenário, que não é vedada a participação de empresas com sócios em comum; o certame foi publicado de acordo com a lei; o edital do certame não fazia objeção a que pessoas físicas concorressem por rota; a empresa R3 Serviços soube do certame por jornais (peça 118, p. 3-4);

c) respostas:

c.1) a alegação de o Sr. Jose Gledson Araujo da Silva, sócio da empresa R3, ser contador de outra empresa participante do certame;

c.2) e de o Sr. Francisco Galba Lima de Freitas, contador da R3, ser sócio da competidora THM Construção não significa que houve conluio. O contador não intervém nos atos da empresa, mas simplesmente os contabiliza. As propostas são elaboradas nos escritórios das empresas;

c.3) mesmo que houvesse tais vínculos não existiria conluio, conforme o Acórdão 297/2009 – TCU – Plenário já citado, pois o pregão presencial não se inclui na listagem do Acórdão no qual o TCU afirma que há irregularidade. No pregão presencial existe ampla publicação, não existindo impedimentos à participação. Não há sócios comuns entre os participantes. Há julgados da Justiça Comum permitindo até mesmo a participação de filiais da mesma empresa em pregões eletrônicos;

c.4) a empresa R3 foi constituída em 23/9/2009, tendo como um de seus sócios fundadores o Sr. José Gledson Araújo da Silva, contador. Instalou-se inicialmente no escritório de contabilidade do mesmo. Em 8/3/2010 o citado sócio vendeu sua participação ao Sr. Jose Glauco Lima de Freitas;

c.5) a empresa não é de fachada pois já participou de vários certames licitatórios em vários municípios do estado, vencendo uns e perdendo outros (peça 118, p. 4-7);

d) o fato de várias empresas possuírem o mesmo e-mail e mesmo telefone não é anormal, pois é normal que empresas a serem constituídas ou mesmo recentemente constituídas informem não os seus telefones, mas os telefones de seus contadores, para órgãos como a Receita Federal e a Junta Comercial, pois o contador é a pessoa mais indicada para atendê-los (peça 118, p. 7);

e) os senhores José Gledson Araujo da Silva, Glaubo Lima de Freitas, José Glauco Lima de Freitas e Francisco Galba Lima de Freitas são empresários e também contadores, possuem escritórios profissionais próximos, frequentam normalmente os mesmos ambientes, como é normal e não é ilícito (peça 118, p. 7);

f) Antonio Jerrivan Filho nunca foi sócio da empresa R3 Serviços, tendo sempre exercido a função de contador (peça 118, p. 7);

g) pelos preços cobrados pela contratada, não existiu nenhum tipo de superfaturamento ou sobrepreço (peça 118, p. 7-8).

EXAME DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA

19. Analisamos a seguir as alegações da empresa responsável:

a) a principal alegação, que estende por vários subitens, se prende ao significado do Acórdão 297/2009 – TCU – Plenário. Tal documento, citado e confirmado pelo Acórdão 526/2013 –

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50387904.

TCU – Plenário, estabelece que a legislação que regula a realização de procedimentos licitatórios não veda explicitamente a participação de empresas com sócios em comum. No entanto, segundo os mesmos acórdãos, este Tribunal já considerou irregular a participação de empresas com sócios comuns em licitações nos seguintes casos: quando da realização de convites; quando da contratação por dispensa de licitação; quando existe relação entre as licitantes e a empresa responsável pela elaboração do projeto executivo; quando uma empresa é contratada para fiscalizar o serviço prestado por outra, cujos sócios sejam os mesmos;

a.1) na análise constante do processo que resultou no Acórdão 297/2009 consta o entendimento de que não se pode presumir a fraude. Esta tem de ficar caracterizada no caso concreto. E também o entendimento de que o que importa é que as duas empresas atuem como entidades independentes, as duas realmente existindo e com faturamento próprio. O princípio da independência da pessoa jurídica em relação às pessoas de seus sócios faz com que a simples existência de sócios em comum não caracterize por si só um conluio, segundo a citada análise.

a.2) o julgamento do TCU foi no sentido de que, fora daqueles quatro casos listados no item 19 "a", não se pode presumir a fraude. Esta tem de estar caracterizada no caso concreto. Mas o Acórdão citado não afirma que se deve presumir a licitude do certame independente das evidências em contrário. Um certame com participação de empresas com sócios em comum pode, efetivamente, ser viciado. Apenas isso deve estar caracterizado nos autos do processo;

a.3) o fato de um certame ser da modalidade pregão eletrônico não o torna por si só isento da possibilidade de conluio entre os participantes;

b) quanto à não vedação de participação de empresas físicas concorrendo por rota, observe-se que foi precisamente isso o que ocorreu após a contratação da empresa R3 Serviços: esta subcontratou particulares para realizarem o serviço para o qual havia sido contratada (peça 59);

c) a equipe de auditoria desta Corte de Contas constatou a existência de várias ligações entre as três empresas participantes do Pregão Presencial 2/2010-SEDUC/Aracoiaba/Ce (R3 Serviços, THM e Marcont), das quais citamos as principais:

- as três empresas possuem o mesmo telefone (85 - 3261-4587); a caixa postal eletrônica (e-mail) das empresas R3 Serviços e Marcont é a mesma (glledsonaraujo@hotmail.com), pertencente a José Gledson Araújo da Silva, sócio administrador da R3 Serviços;

- Francisco Galba Lima de Freitas, contador da Marcont e da R3 Serviços, era sócio administrador da THM; Francisco Alex de Sousa, sócio administrador da R3, era sócio de José Glauco Lima de Freitas (irmão de Glaubo e Francisco Galba Lima de Freitas) na Cotec Construção Transporte e Tecnologia Ltda – ME, empresa cujo contador é Glaubo Lima de Freitas (sócio da THM) e cujo telefone (85- 3261-4587), é o mesmo das três participantes de citado pregão (R3 Serviços, THM e Marcont);

- José Glauco Lima de Freitas era sócio, na Jurisconsult Assessoria e Consultoria Técnica S/S Ltda., de Francisco Galba Lima de Freitas (sócio da THM e contador da R3 Serviços e da Marcont) e de Antonio Jerrivan Filho (contador da THM);

- a CTS – Cooperativa de Transporte e Serviços Ltda., que forneceu o atestado de capacidade técnica para a R3 Serviços, vendedora do Pregão em tela, tinha como Presidente Glaubo Lima de Freitas (sócio da THM), e como Diretores, Marcos Aurélio Marques Rodrigues (sócio da Marcont) e José Gledson Araújo da Silva (sócio da R3 Serviços, à época da licitação); e como contador, Antônio Jerrivan Filho (contador da THM).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50387904.

- Não se trata, portanto, de empresas que têm o mesmo contador, ou que provisoriamente utilizam o fone deste contador; nem de meros contatos profissionais entre seus sócios. As três empresas participantes do certame em tela colocam-se dentro de complexa teia de relacionamentos entre si, o que permite afirmar que não pode haver competição legítima entre elas. Isso permite responder ao item 18, "c.1"," c.2" e "c.4" acima (peça 72, p. 57-59);

c.3) o fato de um certame ser da modalidade pregão eletrônico não o torna por si só isento da possibilidade de conluio entre os participantes (item 19 "a.2" e "a.3");

c.5) o fato de uma empresa ter participado de outros certames não impede, por si só, que seja empresa fictícia;

d) este subitem já se encontra respondido no subitem "c" deste parágrafo. Acrescentamos que o normal para uma empresa - cujo objetivo é obter lucro prestando serviços a seus clientes - é que seja divulgado o seu próprio telefone para facilitar o contato com os mesmos, e não o do contador;

e) as pessoas em questão não se resumem a meros contatos profissionais entre si; fazem parte de uma teia de empresas, contratos empregatícios, endereços e telefones que apontam para algo muito mais que um simples relacionamento profissional, como se depreende das informações sintetizadas no subitem "c' deste parágrafo;

f) no Relatório de Auditoria (peça 72) não é afirmado que Antônio Jerrivan Filho era sócio da R3 Serviços, e sim da Jurisconsult, onde era sócio de José Glauco Lima de Freitas, signatário da resposta em análise e sócio da R3 Serviços; Antônio Jerrivan Filho era contador da competidora THM;

g) a questão de um possível superfaturamento dos preços cobrados está sendo objeto da tomada de contas especial referida no item 5 acima (TC 023.423/2012-9). Acrescentamos que o parecer da Unidade Técnica e o parecer do Ministério Público de Contas constante em tal processo concordam que houve superfaturamento e condenam os responsáveis ao ressarcimento dos débitos.

20. Conclui-se, portanto, pela rejeição das alegações de defesa da empresa responsável.

Cotec Construção Transporte e Tecnologia Ltda. – ME (Of. 1727/2012, peça 83)

ALEGAÇÕES DE DEFESA (peça 120)

21. A resposta da empresa responsável foi assinada pelo Sr. José Glauco Lima de Freitas, o mesmo signatário pela empresa R3 Serviços, cuja resposta foi sintetizada e analisada nos itens 18 a 20 acima. As alegações da empresa Cotec são muito semelhantes às da empresa R3 Serviços, não sendo necessário repetir a análise de elementos já sintetizados e analisados. Veremos agora apenas as alegações que não se encontram também na resposta da R3 Serviços. A empresa Cotec alegou o seguinte (refere-se ao Pregão Presencial 2/2011-Seduc/Aracoiaba/Ce, cujo vencedor foi a empresa Cotec, e cujos dois outros participantes foram as empresas Ecotec Empresa de Construção e Terceirização Ltda. e Marcont Assessoria Serviços Transporte e Construção Ltda. – ME) – peça 72, p. 30:

a) a empresa Cotec foi constituída em 10/11/2006, tendo Glaubo Lima de Freitas como um de seus sócios, sob a denominação ICD – Indústria e Comércio de Doces Ltda.; o referido sócio saiu da

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50387904.

empresa em 16/1/2007; posteriormente a empresa passou para o ramo de transportes e passou a se denominar Cotec Construção Transporte e Tecnologia Ltda.;

b) a empresa ACCIS - Assessoria teve seu nome envolvido sem ter participado do certame, tendo como justificativa para tanto o fato de terem sido sócios desta empresa os senhores Antonio Jerrivan Filho e Washington Sales de Meneses Junior, este também sócio com outra pessoa na empresa Ecotec - Empresa de Construção e Terceirização Ltda. O senhor Antonio Jerrivan Filho, contador, foi sócio do senhor Washington Sales de Meneses Junior na empresa ACCIS - Assessoria, porém a sociedade se desfez no ano de 2005.

EXAME DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA

22. Analisamos a seguir as alegações da empresa responsável:

a) a equipe de auditoria desta Corte de Contas constatou a existência de várias ligações entre as três empresas participantes do Pregão Presencial 2/2011-Seduc/Aracoiaba/Ce (R3 Serviços, THM e Marcont), das quais citamos as principais:

- as empresas Cotec e Marcont possuem o mesmo telefone (85- 3261-4587);

- a caixa postal eletrônica (e-mail) das empresas Cotec e Marcont é a mesma (glledsonaraujo@hotmail.com), que é a mesma da R3 Serviços e que pertence a José Gledson Araújo da Silva, ex-sócio da R3 Serviços, empresa cujo sócio administrador é José Glauco Lima de Freitas, igualmente sócio administrador da Cotec;

- Francisco Galba Lima de Freitas, contador da Marcont, é irmão de José Glauco Lima de Freitas, sócio da Cotec, e de Glaubo Lima de Freitas, ex-sócio e atual contador da Cotec, de quem Francisco Galba é sócio nas empresas THM e MGM Serviços, Locação de Mão-de-Obra e Transportes Ltda.;

- Marcos Aurélio Marques Rodrigues, sócio administrador da Marcont, foi empregado, no exercício de 2008, da ASERTI - Assessoria Serviços Terceirização de Mão-de-Obra e Informatização Ltda., empresa cujo sócio administrador à época era Glaubo Lima de Freitas, ex-sócio e atual contador da Cotec, e irmão de José Glauco Lima de Freitas, sócio administrador da Cotec;

- Washington Sales de Menezes Júnior, sócio administrador da Ecotec Empresa de Construção e Terceirização Ltda., foi empregado do CECAP - Centro de Estudo a Capacitação Profissional, nos exercícios de 2008 a 2010, Centro esse cujo Presidente é Glaubo Lima de Freitas, ex-sócio da Cotec e atual contador daquela empresa, além de irmão de José Glauco Lima de Freitas, sócio administrador da Cotec, e de Francisco Galba Lima de Freitas, contador da Marcont;

- Antônio Jerrivan Filho é contador da ASCONT Serviços Técnicos Especializados Construção e Mão de Obra Ltda., empresa que já teve como sócios administradores Marcos Aurélio Marques Rodrigues (sócio administrador da Marcont), José Glauco Lima de Freitas (sócio administrador da R3 Serviços e da Cotec e Francisco Galba Lima de Freitas (contador da Marcont);

- Não se trata, portanto, de empresas que têm o mesmo contador, ou que provisoriamente utilizam o fone deste contador; nem de meros contatos profissionais entre seus sócios. As três empresas participantes do certame em tela colocam-se dentro de complexa teia de relacionamentos entre si, o que

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50387904.

permite afirmar que não pode haver competição legítima entre elas. Isso permite responder ao item 21 acima (peça 72, p. 57-59).

23. 9.1.3. diligencie, nestes autos, o Ministério Público do Trabalho para que informe a este Tribunal sobre a eventual existência de termo de ajustamento de conduta firmado com o Município de Aracoiaba/CE tendo por objeto a resolução de questão atinente à substituição de contratos temporários no âmbito do Programa Saúde da Família - PSF;

SÍNTESE DAS RESPOSTAS

Ministério Público do Trabalho – MPT (Of. 1738/2012, peça 92, e peça 95)

24. O MPT informou que não há Termo de Ajuste de Conduta – TAC firmado pelo Município em tela com aquele órgão do Ministério Público.

Prefeitura Municipal de Aracoiaba/CE (Of. 1728/2012, peça 82, e peça 123)

25. A Municipalidade cometeu o equívoco de ler a diligência ora em comento como se fora audiência, e portanto apresentou "razões de defesa" e "do pedido", que evidentemente não cabem em um mero pedido de informações. A Municipalidade não se refere a nenhum TAC firmado com o MPT, o que, conjugado com a resposta daquele, nos leva a concluir pela inexistência do mesmo. A Prefeitura informa ademais que realizou concurso público para contratação de médicos e enfermeiros, e nenhum dos aprovados compareceu para tomar posse.

26. 9.3. determinar à Prefeitura Municipal de Aracoiaba/CE que:

27. 9.3.1. nas contratações custeadas com recursos públicos federais, observe o disposto no art. 72 da Lei 8.666/1993 quanto às eventuais subcontratações, as quais devem ser parciais, a preços de mercado e autorizadas pela administração, não isentando o contratado das responsabilidades contratuais e legais em relação à parcela subcontratada;

28. 9.3.2. proceda ao controle sistemático dos benefícios do Programa Bolsa Família pagos a seus servidores municipais, mediante a verificação periódica, no mínimo de forma semestral, da remuneração paga a seus servidores de forma a assegurar que a renda per capita familiar auferida atenda aos limites estabelecidos no Programa, nos termos do disposto no art. 5º, Incisos III, VIII e IX da Portaria GM/MDS nº 376, de 16/10/2008 e nos art. 18; 21, § 1º, inciso I; e 25, incisos III e V, do Decreto 5209, de 17/9/2004, e suas alterações, encaminhando a esta Corte, ao final desse prazo, a comprovação das medidas adotadas;

SÍNTESE DA RESPOSTA

Prefeitura Municipal de Aracoiaba/CE – MPT (Of. 1728/2012, peça 91, e peça 122)

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50387904.

29. A Municipalidade cometeu o equívoco de ler a determinação ora em comento como se fora audiência, e portanto apresentou "razões de defesa" e "do pedido", que evidentemente não cabem em uma determinação. Quanto ao subitem 9.3.1 do Acórdão, a Municipalidade apresentou defesa das subcontratações, inclusive integrais, argumentando que são regulares, de acordo com a doutrina. Quanto ao subitem 9.3.2, enviou documento afirmando que está realizando conferência periódica da renda dos servidores (peça 122, p. 10-11).

30. 9.4. dar ciência ao Ministério da Saúde acerca das ocorrências verificadas na presente auditoria, relacionadas ao Programa Saúde da Família, quais sejam, o descumprimento da carga horária mínima de 40 horas semanais exigida para os profissionais das equipes do programa, a acumulação indevida por parte de profissionais de saúde do Programa Saúde da Família de cargos incompatíveis com a carga horária contratada e a contratação irregular de profissionais para comporem as referidas equipes, para que esse adote as medidas que entenda pertinentes;

SÍNTESE DA RESPOSTA

Ministério da Saúde – MS (Of. 1740/2012, peça 90, e peça 126)

31. O MS respondeu ao ofício desta Secex. Em síntese, o Ministério em tela informou que solicitou informações junto ao Governo do estado do Ceará, e este informou que, em visita realizada ao Município em tela, a Coordenadoria Regional de Saúde de Baturité da Secretaria da Saúde do estado do Ceará constatou que o município corrigiu as irregularidades apontadas, e que a Atenção Primária do município encontra-se desempenhando suas atividades de forma regular (peça 126, p. 20).

CONCLUSÃO

32. Considere-se que:

a) o processo apartado de tomada de contas especial constituído a partir de peças dos presentes autos (TC 023.423/2012-9), destinado a apuração de débito referente aos fatos em tela, encontra-se no Gabinete do Ministro-relator aguardando pronunciamento, com proposta de condenação em débito dos responsáveis (item 5);

b) não constam respostas dos responsáveis Maria Cleide da Silva Ribeiro Leite e S. C. Serviços e Locações de Veículos Ltda. às audiências que lhes foram encaminhadas, caracterizando-se em ambos os casos a revelia (itens 14 e 17);

c) as alegações de defesa dos responsáveis Marilene Campelo Nogueira, Clésio Wagner da Rocha Marinho, R3 Serviços e Locação de Veículos Ltda. e Cotec Construção Transporte e Tecnologia Ltda. - ME não elidiram os questionamentos que lhes foram imputados através de audiências (itens 10 a 13, 15, 18 a 22);

d) a determinação à Prefeitura Municipal de Aracoiaba/CE, a ciência ao Ministério da Saúde, a comunicação ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE e as diligências à referida Prefeitura e ao Ministério Público do Trabalho, constantes do Acórdão 4270/2012 – TCU – 1ª Câmara, foram todas devidamente realizadas, tendo as duas diligências sido respondidas (itens 6, 23 a 31).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50387904.

BENEFÍCIOS DAS AÇÕES DE CONTROLE EXTERNO

33. Entre os benefícios deste Relatório de Auditoria pode-se mencionar o pagamento de multa, de acordo com o art. 58 da Lei 8.443/1992.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

34. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis Marilene Campelo Nogueira, Clésio Wagner da Rocha Marinho, R3 Serviços e Locação de Veículos Ltda. e Cotec Construção Transporte e Tecnologia Ltda. (itens 10 a 13, 15, 18 a 22);

b) considerar revéis, para todos os efeitos, os responsáveis Maria Cleide da Silva Ribeiro Leite e S. C. Serviços e Locações de Veículos Ltda. dando-se prosseguimento ao processo, com fundamento no art.12, § 3º, da Lei 8.443/1992 (itens 14 e 17);

c) aplicar a Marilene Campelo Nogueira, CPF 318.730.223-87, Prefeita Municipal de Aracoiaba/CE; Maria Cleide da Silva Ribeiro Leite, CPF 363.115.023-72, Secretária Municipal de Educação da Prefeitura Municipal de Aracoiaba/CE; Clésio Wagner da Rocha Marinho, CPF 695.482.183-72, Pregoeiro Oficial da Prefeitura Municipal de Aracoiaba/CE; S. C. Serviços e Locações de Veículos Ltda. (CNPJ 07.752.641/0001-41), R3 Serviços e Locação de Veículos Ltda. (CNPJ 10.709.200/0001-71), e Cotec Construção Transporte e Tecnologia Ltda. (CNPJ 08.423.548/0001-56), individualmente, a multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno/TCU), o recolhimento das dívidas ao Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do acórdão até a dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

d) autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas a que se referem o item "c" deste Acórdão, caso não atendidas as notificações;

e) autorizar, caso requerido, nos termos do art. 26 da Lei 8.443, de 1992, c/c o art. 217 do Regimento Interno do Tribunal, o parcelamento das dívidas constantes do item "c" 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 (§ 2º do art. 217 do Regimento Interno do Tribunal), sem prejuízo das demais medidas legais;

f) dar ciência do acórdão que vier a ser proferido, assim como do relatório e do voto que o fundamentarem, à Prefeitura Municipal de Aracoiaba/CE e ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE.

SECEX/CE, 1ª Diretoria Técnica, em 12/8/2013.

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

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50387904.