

**TC 013.141/2012-0**

**Tipo:** Tomada de Contas Especial

**Unidade jurisdicionada:** Prefeitura Municipal de Itapiúna/CE

**Responsáveis:** Felisberto Clementino Ferreira - CPF 041.170.693-49, Átila Martins de Medeiros - 773.491.303-25, Francisco Elício Cavalcante Abreu - CPF 098.344.783-72, Factorial Construção e Serviços Ltda. - CNPJ: 07.684.127/0001-16.

**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, 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 Factorial Construção 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 solidária 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):

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.;

3.3. o Contrato firmado com a empresa Factorial previa uma despesa mensal de R\$ 132.317,44 (o valor anual totalizou R\$ 1.323.174,40), ou seja, o repasse anual do Pnate do exercício 2009 (R\$ 108.045,80) não seria sequer suficiente para custear as despesas de um único mês (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. O Contrato foi inicialmente prorrogado até novembro de 2010, embora, posteriormente, tenha sido rescindido em 30/6/2010;

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. depois de encerrado o contrato com a Factorial, foi contratada a empresa Jequitibá Construção e Serviços Ltda., para realizar o mesmo serviço de transporte de alunos, o qual também não realizou, tendo subcontratado basicamente os mesmos veículos e motoristas que a Factorial;

3.6. a contratação da empresa Factorial, sucedida pela Jequitibá, 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), foram promovidas as seguintes citações:

5.1. dos responsáveis Srs. Felisberto Clementino Ferreira, Prefeito Municipal de Itapiúna/CE (de 1/1/2009 até 18/3/2010); Francisco Elício Cavalcante Abreu, Secretário Municipal de Educação Básica (de 2/1/2009 até 31/12/2010); e Factorial Construção e Serviços Ltda. (CNPJ 07.684.127/0001-16), 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\$)
5/5/2009	6.362,69
13/5/2009	6.362,69
10/7/2009	12.725,37
5/8/2009	6.362,69
10/9/2009	6.362,69
8/10/2009	6.362,69
18/11/2009	6.362,69
3/12/2009	6.362,78

5.2. dos responsáveis Srs. Átila Martins de Medeiros, Prefeito Municipal de Itapiúna/CE (de 19/3/2010 até 9/10/2010); Francisco Elício Cavalcante Abreu, Secretário Municipal de Educação Básica (de 2/1/2009 até 31/12/2010); e Factorial Construção e Serviços Ltda. (CNPJ 07.684.127/0001-16), 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\$)
9/4/2010	14.420,01
9/4/2010	1.779,77
11/5/2010	16.199,78
11/6/2010	511,31
11/6/2010	7.438,69
17/6/2010	8.249,78
26/7/2010	13.448,88

20/8/2010	12.884,03
10/9/2010	12.760,00

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

Destinatário	Item referente	Ofício/edital (peça)	N. Ofício/edital	Recebimento (peça)	Resposta (peça)
Francisco Elício Abreu	5.1	7	Of. 1313	12	17
Francisco Elício Abreu	5.2	9	Of. 1317	14	16
Átila Medeiros	5.2	10	Of. 1316	13	18
Felisberto Ferreira	5.1	11	Of. 1305	14, 19	15
Factorial Const. e Serviços	5.1 e 5.2	25	Ed. 81	Não cabe	Não consta

**Srs. Felisberto Clementino Ferreira, Átila Martins de Medeiros e Francisco Elício Cavalcante Abreu**

#### ALEGAÇÕES DE DEFESA

7. As respostas dos responsáveis acima foram iguais (peças 15 a 18). Assim será analisada a resposta do Sr. Felisberto Clementino Ferreira (peça 15), cabendo a mesma análise para os demais. As alegações do responsável quanto à citação mencionada no item 5.1 podem ser sintetizadas da seguinte maneira (peça 15, p. 2-9):

7.1. o defêdente e a empresa Factorial 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 referente ao serviço. As notas foram emitidas pela empresa Factorial;

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

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, elencados 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 baixo 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 Factorial. Estes foram prestados por outras pessoas, as quais foram, efetivamente, subcontratadas pela Factorial, inobstante o fato de que esta tenha emitido notas fiscais quanto aos serviços que não prestou;

11.3. a empresa Factorial 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. Totalmente 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.

### **Factorial Construção e Serviços Ltda.**

12. Em cumprimento ao Acórdão 983/2012 – TCU – Plenário (peça 5), foi promovida a citação da empresa Factorial Construção e Serviços Ltda., mediante o Edital 81, publicado no DOU de 5/12/2013 (peça 25).

13. A empresa Factorial, citada por via editalícia, não atendeu à citação e não se manifestou quanto às irregularidades verificadas. Destaca-se que antes da citação por edital foram adotadas providências que esgotaram as tentativas de localização do responsável. De fato, esta Secex enviou funcionário de seu quadro entregar o devido ofício citatório 1314-TCU-Secex/CE (peça 6) no endereço da empresa e no endereço de seu responsável legal, Sr. Valdecirio Menezes de Queiroz Filho, não tendo o referido funcionário encontrado nem a empresa nem o responsável nos endereços apontados (peça 21).

14. Transcorrido o prazo regimental fixado e mantendo-se inerte a aludida responsável, impõe-se que seja considerada revel, dando-se prosseguimento ao processo, de acordo com o art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992. À empresa Factorial cabe o mesmo raciocínio empreendido nos itens 9 e 10.

### **CONCLUSÃO**

15. Considere-se que:

15.1. Diante da revelia da empresa Factorial Construção e Serviços Ltda. e inexistindo nos autos elementos que permitam concluir pela ocorrência de boa-fé ou de outros excludentes de culpabilidade em sua conduta, propõe-se que suas contas sejam julgadas irregulares e que a mesma seja condenada em débito;

15.2. Em face da análise promovida 8 a 11, propõe-se rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelos Srs. Felisberto Clementino Ferreira, Átila Martins de Medeiros 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. 58, inciso I, do mesmo normativo legal.

### **BENEFÍCIOS DAS AÇÕES DE CONTROLE EXTERNO**

16. 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**

17. 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 1/1/2009 até 18/3/2010); 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 Factorial Construção e Serviços Ltda. - CNPJ: 07.684.127/0001-16, 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\$)
5/5/2009	6.362,69
13/5/2009	6.362,69
10/7/2009	12.725,37
5/8/2009	6.362,69
10/9/2009	6.362,69
8/10/2009	6.362,69
18/11/2009	6.362,69
3/12/2009	6.362,78

Valor atualizado até 5/6/2014: R\$ 97.695,52 (peça 26)

b) 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. Átila Martins de Medeiros – 773.491.303-25, Prefeito Municipal de Itapiúna/CE (de 19/3/2010 até 9/10/2010); 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 Factorial Construção e Serviços Ltda. - CNPJ: 07.684.127/0001-16, 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\$)
9/4/2010	14.420,01
9/4/2010	1.779,77
11/5/2010	16.199,78
11/6/2010	511,31
11/6/2010	7.438,69
17/6/2010	8.249,78
26/7/2010	13.448,88
20/8/2010	12.884,03
10/9/2010	12.760,00

Valor atualizado até 5/6/2014: R\$ 132.138,99 (peça 27)

c) aplicar aos Srs. Felisberto Clementino Ferreira - CPF 041.170.693-49, Átila Martins de Medeiros – 773.491.303-25, e Francisco Elício Cavalcante Abreu – CPF 098.344.783-72, 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;

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

e) 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;

f) 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 5/6/2014.

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