



**TC 029.178/2015-0**

**Tipo:** Tomada de Contas Especial

**Unidade jurisdicionada:** Município de Goiana/PE

**Interessado:** Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE/MEC

**Responsáveis:**

Henrique Felon de Barros Filho, CPF: 124.894.924-20, ex-prefeito

José Mariano Lício dos Santos Neto – ME, CNPJ: 04.738.017/0001-00, empresa contratada

Via Loc Turismo Serviços LTDA – ME, CNPJ: 07.239.492/0001-11, empresa contratada

MZ da Cruz Locadora – ME, CNPJ: 08.404.760/0001-76, empresa contratada

**Procurador/Advogado:** não há

**Interessado em sustentação oral:** não há

**Proposta:** Preliminar – citação.

## INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, em desfavor do Sr. Henrique Felon de Barros Filho, ex-prefeito do Município de Goiana/PE, em razão da impugnação parcial de despesas dos recursos repassados ao referido município, na modalidade fundo a fundo, à conta do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar - PNATE, no exercício de 2008.

2. Referido Programa tinha por objeto a transferência, em caráter suplementar, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, de recursos financeiros destinados a custear a oferta de transporte escolar aos alunos da educação básica pública, residentes em área rural, com o objetivo de garantir o acesso à educação, em conformidade com a Resolução FNDE 10/2008.

## HISTÓRICO

3. Os recursos federais foram repassados em nove parcelas, cujas ordens bancárias, datas de emissão, datas de crédito na conta específica e respectivos valores, estão discriminados no quadro a seguir (conta corrente 12.511-3), além de saldo anterior de R\$ 58.400,00:

<b>Ordem Bancária</b>	<b>Data da OB</b>	<b>Data do Crédito</b>	<b>Valor (R\$)</b>
2008OB600022	09/04/2008	11/04/2008	18.314,72
2008OB600119	18/04/2008	23/04/2008	18.314,72
2008OB600179	03/06/2008	05/06/2008	24.169,46
2008OB600322	26/06/2008	30/06/2008	24.169,46
2008OB600446	29/07/2008	31/07/2008	24.169,46
2008OB600499	02/09/2008	04/09/2008	24.169,46
2008OB600595	30/09/2008	02/10/2008	24.169,46
2008OB600649	31/10/2008	04/11/2008	24.169,46
2008OB600767	28/11/2008	02/12/2008	24.169,40

**Total**

**264.215,60**



4. O ajuste vigeu a partir das datas acima descritas até o final do exercício de 2008, prevendo a apresentação da prestação de contas até 28/02/2009, conforme disposto no § 1º do artigo 18 da Resolução 10/2008/CD/FNDE/MEC, de 07/04/2008.

5. A prestação de contas foi apresentada pela Sra. Hélia Tavares de Azevedo, Presidente do Conselho de Acompanhamento e Controle Social CACS-FUNDEB, por meio do Ofício 3/2009, de 26/02/2009 (peça 1, p. 36).

6. Analisadas as contas, foi constatada a inexistência de assinatura do Presidente do Conselho ou representante legal no parecer, por isso o prefeito foi chamado a manifestar-se - Notificação DIPRA 70789, de 06/05/2009 (peça 2, p. 102).

7. Em atendimento a referida notificação foi encaminhada documentação referente ao Conselho, por meio do Ofício 364/2009, de 15/07/2009 (peça 2, p. 110) que, analisada, não foi capaz de sanear a impropriedade. Assim foi expedida pelo FNDE a Notificação DIPRA 84111, de 09/09/2009 (peça 2, p. 170) ao Sr. Henrique Fenelon de Barros Filho, visando o saneamento dos autos de prestação de contas.

8. Nesse ínterim, a Controladoria Geral da União - CGU encaminhou ao FNDE relatório resultante de fiscalização realizada no Município de Goiana/PE, onde constatou as irregularidades, abaixo reproduzidas, as quais deram origem à presente Tomada de Contas Especial:

Subitem	Constatação	Valor R\$
3.1.1.5	Ausência de previsão no edital de aceitabilidade de preços unitário e global	-
3.1.1.6	Aquisição de serviços com preços acima da média de mercado	32.592,00
3.1.1.7	Ausência de pesquisa com vistas a aferir a média de preços praticada no mercado para a contratação direta por meio dispensa de licitação, acarretando prejuízo ao erário	97.151,94
<b>Total do débito apurado</b>		<b>129.743,94</b>

9. A CGU definiu em seu relatório, ainda, as datas dos débitos, conforme os esclarecimentos às páginas 6 e 7 da peça 1 deste processo, a seguir discriminados:

Ocorrência	Data	Valor R\$
. Pagamento a maior à empresa MZ da Cruz - Locadora – ME	31/12/2008	29.904,00
. Pagamento a maior à empresa Via Loc Turismo Serv. Ltda.-ME	31/12/2008	2.688,00
. Ausência de pesquisa para aferir a média de preços praticados no mercado para a contratação direta por meio dispensa de licitação, acarretando prejuízo ao erário	28/02/2008	17.144,46
	31/03/2008	54.290,79
	30/04/2008	25.716,69
<b>Total</b>		<b>129.743,94</b>

10. O agente responsável teve assegurado o direito à ampla defesa, oportunizado conforme notificações listadas em Relatório do Tomador de Contas (peça 1, p. 270-279), no entanto, as justificativas apresentadas não foram suficientes para eximi-lo da responsabilidade, conforme resumo das análises sobre as justificativas e defesas apresentadas (peça 1, p. 280).

11. Esgotadas as medidas cabíveis para saneamento dos autos e ante as irregularidades circunstanciadas, o Tomador de Contas Especial (peça 1, p. 280-281) concluiu pela responsabilidade do ex-prefeito da de Goiana/PE, Sr. Henrique Fenelon de Barros Filho, pelo débito encontrado.

12. A Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria-Geral da União concordou com o entendimento do Tomador quanto aos fatos imputados ao responsável indicada no processo, por meio do Relatório de Auditoria 1796/2015 (peça 1, p. 302-304), emitiu o respectivo Certificado de

Auditoria (peça 1, p. 306), atestando a irregularidade das contas do responsável, tendo a autoridade ministerial manifestado, em 14/10/2015, a sua ciência (peça 1, p. 308).

13. No âmbito do TCU, em instrução inicial (peça 4), verificou-se que esta TCE fora devidamente constituída com as peças exigidas, em conformidade com o art. 4º da IN/TCU 71/2012 e da análise resultou a proposta de citação do Sr. Henrique Fenelon de Barros Filho, para que apresentasse alegações de defesa e/ou recolhesse aos cofres do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE/MEC as quantias indicadas, pela não comprovação da boa e regular aplicação de recursos públicos recebidos na modalidade fundo a fundo, do FNDE, em face da aplicação irregular dos recursos do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar – PNATE, repassados ao Município de Goiana/PE, no exercício de 2008, que propiciou a ocorrência de pagamento a maior pelos serviços prestados no transporte de alunos da zona rural da municipalidade.

14. Promovida a citação do Sr. Henrique Fenelon de Barros Filho, ex-prefeito do Município de Goiana/PE, mediante o Ofício 0303/2016-TCU/SECEX-TO, de 1/4/2016 (peça 8), apesar do mesmo ter tomado ciência do expediente que lhe foi encaminhado, conforme atesta o aviso de recebimento (peça 9), não houve atendimento à citação, nem manifestação quanto às irregularidades verificadas ou efetuou o recolhimento do débito, enquadrando-se assim, na condição de revel, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

15. Em nova instrução na Secex/TO (peça 11), concluiu-se, diante da revelia do Sr. Henrique Fenelon de Barros Filho e, inexistindo nos autos elementos que permitissem concluir pela ocorrência de boa-fé ou de outros excludentes de culpabilidade em sua conduta, propôs-se que fossem julgadas irregulares as contas do Sr. Henrique Fenelon de Barros Filho, CPF 124.894.924-20, ex-prefeito do Município de Goiana/PE, condenado-o ao pagamento das quantias especificadas no item 9 desta instrução, com recolhimento das dívidas aos cofres do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, bem como, lhe fosse aplicada a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

16. A proposta mereceu acolhida da Diretora e do Secretário da Unidade Técnica (peças 12-13), sendo encaminhada ao Ministério Público junto ao TCU, que após as seguintes considerações (peça 14), principalmente, no que diz respeito à metodologia empregada pela CGU para fundamentar o superfaturamento de preços dos serviços, especificamente na vertente das contratações diretas por dispensa de licitação:

a) o prejuízo à metodologia utilizada pela CGU consiste na adoção, como parâmetro de preço dos serviços para aferir o superfaturamento nas despesas dos contratos emergenciais, os valores pelos quais foram firmados os contratos resultantes da Concorrência 001/2008, e não os preços vigentes ou correntes de mercado na época das situações consideradas emergenciais (como se extrai de disposições da Lei n.º 8.666/93, a exemplo dos arts. 15, § 6.º, 24, incisos VIII, X, XX e XIII, 43, inciso IV, 44, § 3.º, e 48, inciso II);

b) o mais adequado ao caso concreto dos contratos emergenciais seria adotar-se como referência a média de preços unitários obtida nas pesquisas realizadas para a realização da Concorrência 001/2008, procedimento até mesmo reconhecido como legítimo pela CGU e por ela adotado no cálculo do superfaturamento ocorrido, no valor total de R\$ 32.952,00, nos preços dos serviços nos Contratos 062/2008 (R\$ 2.688,00; Via Loc Turismo Serviços Ltda.-ME) e 063/2008 (R\$ 29.904,00; MZ da Cruz Locadora-ME), ambos resultantes do certame licitatório concorrencial (peça 1, p. 194, item 3.1.1.6, letra “a”).

17. Propôs que fossem adotadas as seguintes medidas:

a) preliminarmente, restituir os autos à Unidade Técnica para que reavalie a ocorrência ou não de superfaturamento de preços na liquidação das despesas referentes aos Contratos n.ºs 023/2008 e 024/2008, firmados, por meio da Dispensa de Licitação n.º 002/2008, com as empresas José Mariano Lício dos Santos Neto-ME e Via Loc Turismo Serviços Ltda.-ME, respectivamente, renovando-se as

citações com o acréscimo de responsabilidade solidária das beneficiárias, se for o caso, dos pagamentos a maior indevidos, e estendendo-se o procedimento de solidariedade também para o caso dos débitos referentes aos Contratos 062/2008 e 063/2008, resultantes da Concorrência 001/2008; ou

b) alternativamente, em homenagem ao princípio da eventualidade e considerando que, na fase interna do presente processo, houve circunstancial prejuízo à metodologia de aferição de superfaturamento de preços nos contratos por dispensa de licitação (no montante de R\$ 97.151,94) e, também, que a ausência de solidariedade das empresas para o ressarcimento do débito remanescente (R\$ 32.592,00) não obsta o interesse do credor em ressarcir-se do dano sofrido em virtude dos pagamentos dos serviços a maior nos contratos decorrentes da Concorrência n.º 001/2008, julgar irregulares as contas do Senhor Henrique Felon de Barros Filho, com fundamento no art. 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, da Lei n.º 8.443/92, condenando-o ao pagamento do débito no valor de R\$ 32.592,00, à data de 31/12/2008, e aplicando-se a multa prevista no art. 57 da referida lei.

18. Na peça 15, o Relator dos presentes autos, determina em seu Despacho que a unidade técnica adotasse as providências sugeridas pelo MP, em especial o constante do item 17, alínea “a”, acima.

19. Na instrução de peça 16, verificou-se que as sugestões oferecidas pelo MP/TCU e determinadas pelo Eminentíssimo Ministro Relator baseiam-se em informações colhidas pela CGU, em visita in loco, no âmbito do Relatório de Demandas Externas (peça 1, p. 190-239) que, em seu item 3.1.1.7, apontou a existência de dano ao erário, concernente à falta de pesquisa de preços de mercado nos Contratos 023/2008 e 024/2008, onde as diferenças entre os valores pactuados na Dispensa 002/2008 e os pactuados na Concorrência 001/2008 foram a base dos cálculos do débito (peça 1, p. 200-209).

20. Afirmou-se que o prejuízo poderia ter sido evitado caso tivesse realizado pesquisa de preços ou tivesse adotado como parâmetro a pesquisa realizada no âmbito da Concorrência n.º 001/2008, haja vista o inciso III do parágrafo único do art. 26 da Lei n.º 8.666/93.

21. Foi relatado, ainda, que as contratações emergenciais trataram de 33 trechos de transporte escolar, sendo que no item 3.1.1.7 do mesmo Relatório da CGU, só constam informação de pesquisa de preços de 2 percursos de transporte, onde foram comparados os preços licitados, com aqueles levantados em orçamento estimativo pela unidade. As informações foram colhidas da análise do Processo 005/2008 (Concorrência 001/2008) da Prefeitura Municipal de Goiana/PE.

22. Concluiu que os autos não conteriam todas as informações necessárias à efetivação das medidas determinadas, propondo a realização de diligência ao Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União, que encaminhou as respostas constantes das peças 21 a 24.

23. Após as respostas encaminhadas por aquele Ministério (peças 22, 23, 24), em nova instrução da Unidade Técnica (peça 26), concluiu-se que, apesar dos documentos encaminhados permitirem o cálculo do débito nos moldes determinados pelo Ministro- Relator (peça 25), verificou-se a necessidade da exata verificação da origem dos recursos destinados ao pagamento dos serviços prestados e das datas desses pagamentos.

24. Concluiu, então, ser imprescindível a complementação das informações constantes dos autos, trazendo a cópia integral dos documentos produzidos pela CGU, propondo a realização de nova diligência. Após a concordância dos dirigentes da Secex/TO (peças 27-28), foi efetivada a comunicação processual, respondida com o encaminhamento das peças 32 a 38.

### **Exame Técnico**

25. Da análise desses documentos apresentados, combinados com os extratos das contas correntes de referência (peça 1, p. 42-64), podemos visualizar os pagamentos efetuados com recursos



do PNATE, a partir da conta corrente 12.511-3, para as empresas contratadas pela Prefeitura Municipal de forma emergencial, por meio da Dispensa de Licitação n.º 002/2008:

**Empresa**

José Mariano Lício dos Santos Neto – ME - Contrato 023/2008 – peça 32, p. 26-27

<b>Data</b>	<b>Valor R\$</b>
18/03/2008	15.674,00
18/04/2008	16.596,00
08/05/2008	20.284,90
28/07/2008	5.416,00;

**Empresa**

Via Loc Turismo Serviços Ltda.-ME - Contrato 024/2008 – peça 32, p. 36

<b>Data</b>	<b>Valor R\$</b>
24/03/2008	28.303,37.

26. Não nos é possível estabelecer as exatas referências mensais de cada pagamento, fato que nos leva à adoção da posição que seja mais favorável aos responsáveis. A partir da combinação das informações do item 25, com os valores de débitos estabelecidos no documento de apuração de superfaturamento (peça 25) e tendo em vista as últimas datas de pagamentos efetuados a cada empresa, podemos estabelecer os seguintes indícios de ocorrência, no que se refere à Dispensa de Licitação 002/2008:

**a) Débito referente ao Contrato 023/2008**, de responsabilidade do Sr. Henrique Fenelon de Barros Filho, em solidariedade com a Empresa José Mariano Lício dos Santos Neto – ME:

<b>Data de referência</b>	<b>Valor R\$</b>
28/07/2008	27.949,36 (4.932,24+15.618,76+7.398,36);

**b) Débito referente ao Contrato 024/2008**, de responsabilidade do Sr. Henrique Fenelon de Barros Filho, em solidariedade com a Empresa Via Loc Turismo Serviços Ltda. – ME:

<b>Data de referência</b>	<b>Valor R\$</b>
24/03/2008	18.218,90 (3.215,10+10.181,15+4.822,65);

27. Quanto ao superfaturamento apurado nos contratos referentes à Concorrência 01/2008, conforme apurado pelo controle Interno na comparação dos valores contratados com os orçamentos estimativos, temos:

**a) Débito referente ao Contrato de Prestação de Serviços 062/2008**, de responsabilidade do Sr. Henrique Fenelon de Barros Filho, em solidariedade com a Empresa Via Loc Turismo Serviços Ltda. – ME (peça 32, p. 36):

<b>Data de referência</b>	<b>Valor R\$</b>
24/03/2008	2.688,00;

**b) Débito referente ao Contrato de Prestação de Serviços 063/2008**, de responsabilidade do Sr. Henrique Fenelon de Barros Filho, em solidariedade com a Empresa M. Z. da Cruz Locadora - ME (peça 32, p. 32):

<b>Data de referência</b>	<b>Valor R\$</b>
---------------------------	------------------

30/12/2008

29.904,00.

## CONCLUSÃO

28. Da análise dos autos, verifica-se que, de fato houve dano ao erário, tendo em vista as irregularidades ocorridas em 2008 durante a gestão Sr. Henrique Fenelon de Barros Filho, como prefeito de Goiana/PE, na utilização dos recursos repassados ao referido município, na modalidade fundo a fundo, à conta do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar - PNATE, no exercício de 2008.

29. O exame das ocorrências descritas na seção “Exame Técnico” permitiu, na forma dos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU, definir a responsabilidade solidária do Sr. Henrique Fenelon de Barros Filho, com as empresas referenciadas nos itens 26 e 27, bem como, apurar adequadamente os débitos a eles atribuídos. Deve ser, por conseguinte, promovida a citação dos responsáveis.

## PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

30. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU, realizar a citação dos responsáveis abaixo identificados, para que, no prazo de quinze dias, apresentem alegações de defesa e/ou recolham, solidariamente, aos cofres do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, as quantias abaixo indicadas, atualizadas monetariamente a partir das respectivas datas até o efetivo recolhimento, abatendo-se na oportunidade a quantia eventualmente ressarcida, na forma da legislação em vigor, em decorrência da não comprovação da boa e regular aplicação de recursos públicos recebido na modalidade fundo a fundo, do FNDE, em face aplicação irregular dos recursos do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar – PNATE, repassados ao Município de Goiana/PE, no exercício de 2008, que propiciou a ocorrência de pagamento a maior pelos serviços prestados no transporte de alunos da zona rural da municipalidade:

a.1) **Responsáveis:** Henrique Fenelon de Barros Filho (CPF: 124.894.924-20) e a Empresa José Mariano Lício dos Santos Neto – ME (CNPJ: 04.738.017/0001-00);

**Valor:** R\$ 27.949,36 – **Data:** 28/07/2008;

**Conduta:** Pagamentos/recebimentos efetuados a maior, no âmbito do Contrato 023/2008, tendo em vista a contratação das referidas empresas com preços acima da média de mercado;

**Dispositivos violados:** Art. 15 § 1º, da Resolução 10/2008/CD/FNDE/MEC, de 07/04/2008; art. 8º da Lei 8.443/92, da STN e art. 70, parágrafo único da Constituição Federal;

**Valor atualizado até 18/04/2017:** R\$ 47.611,03;

a.2) **Responsáveis:** Henrique Fenelon de Barros Filho (CPF: 124.894.924-20) e a Empresa Via Loc Turismo Serviços Ltda. – ME (CNPJ: 07.239.492/0001-11);

**Valor:** R\$ 18.218,90 – **Data:** 24/03/2008;

**Conduta:** Pagamentos/recebimentos efetuados a maior, no âmbito do Contrato 024/2008, tendo em vista a contratação das referidas empresas com preços acima da média de mercado;

**Dispositivos violados:** Art. 15 § 1º, da Resolução 10/2008/CD/FNDE/MEC, de 07/04/2008; art. 8º da Lei 8.443/92, da STN e art. 70, parágrafo único da Constituição Federal;

**Valor atualizado até 18/04/2017:** R\$ 31.837,53;



a.3) **Responsáveis:** Henrique Fenelon de Barros Filho (CPF: 124.894.924-20) e a Empresa Via Loc Turismo Serviços Ltda. – ME (CNPJ: 07.239.492/0001-11);

**Valor:** R\$ 2.688,00 – **Data:** 24/03/2008;

**Conduta:** Pagamentos/recebimentos efetuados a maior, no âmbito do Contrato 062/2008, tendo em vista a contratação das referidas empresas com preços acima da média de mercado;

**Dispositivos violados:** Art. 15 § 1º, da Resolução 10/2008/CD/FNDE/MEC, de 07/04/2008; art. 8º da Lei 8.443/92, da STN e art. 70, parágrafo único da Constituição Federal;

**Valor atualizado até 18/04/2017:** R\$ 4.697,28;

a.4) **Responsáveis:** Henrique Fenelon de Barros Filho (CPF: 124.894.924-20) e a Empresa M. Z. da Cruz Locadora - ME (CNPJ: 08.404.760/0001-76);

**Valor:** R\$ 29.904,00 – **Data:** 30/12/2008;

**Conduta:** Pagamentos/recebimentos efetuados a maior, no âmbito do Contrato 063/2008, tendo em vista a contratação das referidas empresas com preços acima da média de mercado;

**Dispositivos violados:** Art. 15 § 1º, da Resolução 10/2008/CD/FNDE/MEC, de 07/04/2008; art. 8º da Lei 8.443/92, da STN e art. 70, parágrafo único da Constituição Federal.

**Valor atualizado até 18/04/2017:** R\$ 49.996,50;

b) informar os responsáveis de que, caso venham a ser condenados pelo Tribunal, os débitos ora apurados serão acrescidos de juros de mora, nos termos do § 1º do art. 202 do RI/TCU;

c) esclarecer aos responsáveis, em obediência ao art. 12, inciso VI, da Resolução-TCU 170/2004, que o recolhimento tempestivo do débito somente saneará o processo caso seja reconhecida a sua boa-fé e não se constate outra irregularidade nas contas;

d) esclarecer ao responsável, em obediência ao art. 12, inciso VII, da Resolução-TCU 170/2004, que o não atendimento à citação implicará revelia, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo;

e) encaminhar ao responsável, cópia dos presentes autos a fim de subsidiar suas alegações de defesa.

Secex-TO, 19 de abril de 2017.

*(Assinado eletronicamente)*

**Ricardo Eustáquio de Souza**  
AUFC (matrícula 3459-2)