

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Trata-se de tomada de contas especial autuada pela conversão de processo de auditoria realizada na Prefeitura Municipal de Icó/CE, no período de 25/10 a 17/11/2010, com o objetivo de verificar a aplicação de recursos repassados aos programas PNAE, PNATE, PSF e Bolsa Família e por meio de transferências voluntárias, no exercício de 2009 (TC 028.087/2010-0).

2. Por meio do item 1.6.1 do Acórdão 6.748/2011, este Colegiado determinou a citação dos Srs. Gildomar Ferreira Gonçalves e Fernando Cavalcante do Nascimento, ambos na qualidade de secretários de Educação de Icó/CE, e da empresa Transmaster Locações de Veículos e Serviços de Limpeza Ltda., tendo em vista a ocorrência de pagamentos a maior (superfaturamento) efetuados com recursos do Pnate à citada empresa, no montante de R\$ 31.882,13, relativos a serviços de transporte escolar para os alunos do ensino fundamental, no exercício de 2009.

3. Além disso, foi determinada a audiência dos responsáveis acerca das seguintes irregularidades:

a) não cumprimento da carga horária de 40h semanais pelos médicos de Postos de Saúde do Programa de Saúde da Família, no exercício de 2009, em desacordo com disposições legais;

b) prestação de serviços de transporte escolar para os alunos da rede pública municipal de ensino de Icó/CE, no exercício de 2009, por meio de veículos que não atenderam adequadamente aos requisitos legais pertinentes; e

c) subcontratação integral dos serviços referentes ao Contrato de Prestação de Serviço s/n/2009 celebrado com a empresa Transmaster Locações de Veículos e Serviços de Limpeza Ltda., em 22/5/2009, para transporte escolar destinado aos alunos do ensino fundamental e do ensino médio da rede pública de ensino do município de Icó/CE.

4. O Sr. Marcos Eugênio Leite Guimarães Nunes, então prefeito (gestão 2009-2012), foi ouvido em relação às três irregularidades; os Srs. Gildomar Ferreira Gonçalves e Fernando Cavalcante do Nascimento foram ouvidos, ambos, por terem exercido a função de secretário de Educação no exercício de 2009, pelas irregularidades inseridas nos itens “b” e “c”; e a Sra. Zuíla Maria Maciel de Melo Peixoto, então secretária de Saúde, pela irregularidade constante do item “a”.

5. No âmbito deste Tribunal, embora regularmente realizadas as citações e audiências, os responsáveis deixaram transcorrer **in albis** o prazo regimental assinado sem apresentar alegações de defesa ou razões de justificativa em relação às irregularidades que lhes foram imputadas e sem, tampouco, efetuar o recolhimento do débito, o que, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, importa na condição de revéis perante esta Corte de Contas e autoriza o prosseguimento normal do feito.

6. Por conseguinte, a unidade técnica propõe o julgamento pela irregularidade das contas, com imputação de débito e aplicação de multa aos responsáveis.

7. De outra sorte, o Ministério Público junto ao TCU, representado pela Subprocuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva, sugeriu que o débito seja excluído, uma vez que não seria adequado considerar como dano a diferença entre os pagamentos recebidos pela empresa contratada e os valores por ela pagos na subcontratação integral.

8. Segundo aduz a representante do **Parquet** especializado, a subcontratação tem como pressuposto: *“a transferência da prestação de serviços a terceiros sob condições de preços vantajosas para a empresa contratada originária, a par de que sobre esta recai e subsiste a responsabilidade pela execução contratual perante a instância contratante. Recaem também sobre a contratada originária as despesas de gerenciamento das atividades do contrato e outros encargos incidentes direta ou eventualmente na execução contratual, cujos valores integram a cotação dos preços na licitação, a exemplo de tributos, seguros e encargos sociais, trabalhistas e previdenciários, (...)”*.

9. Com esses elementos, e tendo em vista o fato de que o valor questionado corresponde a apenas 1,3% do montante total contratado, conclui o **Parquet** especializado que não seria possível configurar superfaturamento, propondo o afastamento do débito.

10. Já no que se refere às audiências realizadas, o MPTCU propõe a manutenção das irregularidades listadas, mediante o julgamento das contas pela irregularidade com a aplicação da multa prevista no inciso I, do art. 58, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992.

11. Peço licença, logo de início, para divergir do encaminhamento proposto pela nobre representante do MPTCU, acompanhando a proposta da unidade técnica.

12. Ocorre que, diante da subcontratação total, em que se evidencia a mera colocação de pessoa interposta entre a administração pública contratante e a empresa efetivamente executora, auferindo ganhos claramente desnecessários, vê-se que a proposta da unidade técnica pela imputação de débito se mostra bem mais adequada.

13. De fato, conforme indica o MPTCU, na subcontratação os valores pactuados podem ser inferiores aos contratados originalmente, até por que, em tese, a contratada permanece com responsabilidades perante a administração pública, mantendo os custos pertinentes a essa atribuição.

14. Entretanto, no presente caso concreto, a equipe de auditoria verificou que a empresa Transmaster não exerceu nenhuma participação relevante em relação ao cumprimento do contrato, conforme descrito na instrução constante do TC 028.087/2010-0, o qual deu origem a esta TCE, subsidiando a citação dos responsáveis, nos seguintes termos:

“Por exemplo, pode-se ver nos subcontratos firmados entre a empresa e os motoristas que toda a responsabilidade pelos custos com combustíveis, manutenção do veículo, estado de conservação, prestação efetiva do serviço recai sobre o subcontratado, a quem, aliás, também compete a responsabilidade pelas eventuais faltas de serviço.

Além disso, refletindo a insignificância de sua atuação para o cumprimento do contrato, a empresa mantém no município apenas um preposto, que, por sinal, nem vínculo empregatício com ela mantém, no papel de responsável por repassar o dinheiro pago pela prefeitura para as contas dos motoristas e/ou proprietário dos veículos que de fato prestam o serviço de transporte de alunos, o objeto desse contrato.

Por fim, como já tratado em item específico neste próprio relatório de auditoria, nem no cumprimento de aspectos do contrato, tais como o estado de conservação dos veículos e as condições de prestação de serviço, a empresa atua a contento, já que o estado dos veículos, como se demonstrou, é sofrível, sendo que diversos deles são inapropriados para o transporte de alunos. Como se vê em ponto próprio neste mesmo relatório, o estado dos veículos subcontratados pela empresa é, na maioria dos casos, inadequado para a prestação do serviço público a que foi incumbido o particular.”

15. Já quanto ao cálculo do valor indicado como superfaturamento, a unidade técnica considerou como valor-base a diferença entre a quantia efetivamente recebida pela empresa, da prefeitura, e aquela paga aos transportadores subcontratados no exercício de 2009.

16. Neste ponto, esclareça-se que o pagamento considerado como indevido não corresponde a apenas 1,46% do valor contratado, já que, no exercício de 2009, o valor total contratado correspondeu a R\$ 776.200,22, para transporte de alunos do ensino fundamental, enquanto o valor pago aos subcontratados alcançou o montante de R\$ 622.006,48.

17. Vê-se, pois, que o valor recebido pela empresa, sem contraprestação de serviços ao município, alcançou o montante de R\$ 151.193,74, correspondendo a cerca de 20% do valor contratado para o exercício, de modo que restou configurado o superfaturamento em relação aos preços praticados no mercado, pelos subcontratados que assumiram, de fato, integralmente a execução do contrato.

18. Aliás, anote-se, neste ponto, que o valor de R\$ 31.882,13, indicado com débito nestes autos, corresponde apenas à parcela relativa aos recursos federais vinculados ao Pnate, destacando-se que, quanto aos demais recursos pagos irregularmente à empresa interposta, a competência deve ser deferida à instância de controle financeiro local com vistas à adoção das providências necessárias ao ressarcimento dos cofres públicos locais.

19. Desse modo, mostra-se adequado o encaminhamento proposto pela unidade técnica no sentido de que sejam julgadas irregulares as presentes contas, com a imputação do débito apurado nos autos aos Srs. Gildomar Ferreira Gonçalves e Fernando Cavalcante do Nascimento, então secretários de Educação de Icó/CE, e à empresa Transmaster Locações de Veículos e Serviços de Limpeza Ltda., de forma solidária, além da aplicação individual da multa prevista no art. 57, da Lei nº 8.443, de 1992.
20. De todo modo, no que se refere às audiências realizadas, deve ser excluída do fundamento para a aplicação de multa a irregularidade concernente ao não cumprimento da carga horária de 40h semanais por médicos de Postos de Saúde do Programa de Saúde da Família – PSF, no exercício de 2009.
21. Ocorre que alguns profissionais médicos que atuavam nas UBS-ESF eram liberados pelo município por um dia na semana, ou seja, por 8 horas, em uma carga horária de 40 h, a fim de dar plantão em dois hospitais do município, quais sejam, no Hospital Regional e no Hospital Nossa Senhora de Lourdes.
22. Bem se sabe que tal procedimento não encontra expresso amparo na legislação, uma vez que a Portaria nº 648/GM, de 28 de março de 2006, c/c a Portaria nº 1044/GM, de 1º de junho de 2004, preveem essa liberação apenas no caso de municípios com até 30.000 habitantes, não sendo esta, todavia, a situação de Icó/CE.
23. Observa-se, no entanto, que tal falha, por si só, não deve ensejar a aplicação de multa aos gestores, mas, sim, o envio de determinação corretiva à municipalidade no sentido de que adote providências para que falhas dessa natureza não mais ocorram, ante a ausência de legislação que ampare o procedimento adotado. Assim, deve ser excluída da relação processual a Sra. Zuila Maria Maciel de Melo Peixoto, ex-secretária municipal de Saúde.
24. De qualquer sorte, mantidas as demais irregularidades em relação à subcontratação integral dos serviços de transporte escolar e ao uso de veículos impróprios para o transporte dos alunos, entendo que aos Srs. Marcos Eugênio Leite Guimarães Nunes, Gildomar Ferreira Gonçalves e Fernando Cavalcante do Nascimento deve ser aplicada também a multa prevista no inciso II, do art. 58, da Lei nº 8.443, de 1992.
25. Nesse ponto, registro que na Sessão de Julgamento do dia 25/2/2014, retirei este processo da pauta para examinar sugestões oferecidas pela nobre Subprocuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva.
26. Anoto, então, que, em tese, concordo com a preocupação externada pela ilustre representante do **Parquet** no que concerne à dificuldade de este Tribunal definir o valor de sobrepreço em contratos com subcontratação total, de modo que, em circunstâncias normais, não teria a menor dificuldade em acompanhar a sugestão de Sua Excelência.
27. Ocorre, todavia, que, no presente caso concreto, é plenamente possível aferir o valor do débito, não só porque houve a subcontratação integral do objeto contratado (transporte escolar), sem a devida autorização pela via editalícia, mas especialmente porque não se identifica qualquer atividade relevante de coordenação, controle ou fiscalização por parte da empresa contratante sobre os subcontratados (a não ser a indicação de um preposto no município apenas para retirar os recursos do banco mensalmente e efetuar os pagamentos às subcontratadas).
28. Logo, a despeito da oportunidade que foi dada à empresa Transmaster Locações de Veículos e Serviços de Limpeza Ltda. para refutar as conclusões da unidade técnica, acostando aos autos documentos que demonstrassem a existência de possíveis custos extras por ela suportados na execução do contrato, vê-se que ela preferiu se quedar inerte, o que dá ensejo, pois, diante o conjunto probatório que compõe estes autos de TCE, à presunção de veracidade dos fatos danosos detectados nestes.
29. Desse modo, não havendo novos elementos nestes autos que infirmem a ocorrência das irregularidades ou que descaracterizem o valor de débito apurado, peço licença para, no caso concreto, dissentir do MPTCU e para pugnar por que os autos tenham o seguimento nos moldes propostos pela unidade técnica.

30. De mais a mais, deve-se anotar que, no presente caso concreto, a prefeitura pagou preço certo e determinado pelo contrato, destacando-se que, nesse preço, estava contida a contratação de motoristas devidamente habilitados e de veículos adequados ao transporte escolar, além do pagamento de todos os encargos com tributos, com a manutenção da frota, com o INSS, com o controle e fiscalização da execução do ajuste etc., de sorte que o débito deve subsistir pelo acréscimo colocado sobre a aludida subcontratação total do objeto, que, como visto, resultou na execução precária do ajuste, com motoristas não habilitados e veículos totalmente inadequados para o transporte escolar, incluindo veículos com carroceria similar a dos malfadados “paus de arara”, sem qualquer adaptação mínima para a segurança dos alunos, e em péssimo estado de conservação, permitindo o locupletamento empresarial indevido pela incorporação do diferencial de custos bem inferiores (aí inclusos os custos com manutenção, com tributos, com o lucro do subcontratado, dentre outros).

31. Vê-se, pois, que, diante da falta de provas no sentido da efetiva demonstração dos custos suportados com a gestão da subcontratação integral, bem como da falta de prestação do serviço de modo adequado aos preços suportados pela administração pública, a condenação da empresa subcontratante apenas pela diferença entre o valor contratado e o subcontratado baseia-se em estimativa de cálculo bastante modesta e até, de certo modo, mais favorável à responsável.

Ante o exposto, proponho que seja adotado o acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 13 de maio de 2014.

ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO
Relator