

Processos: 1077199 e 1077200
Natureza: RECURSOS ORDINÁRIOS
Recorrentes: José Geraldo Lemos Prata, Márcio Sérgio da Costa Leitão e Edgar Lemos Teixeira
Jurisdicionado: Município de Governador Valadares
Processo referente: 1024672 - Auditoria
Procuradores: Ana Carla Camargo Rocha - OAB/MG 128.835, Leandro Amaral Andrade - OAB/MG 109.056, Elias Dantas Souto - OAB/MG 88.048 e outros.
MPTC: Cristina Andrade Melo
RELATOR: CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO

TRIBUNAL PLENO – 23/9/2020

RECURSO ORDINÁRIO. AUDITORIA. PRELIMINAR. ADMISSIBILIDADE. MÉRITO. PAGAMENTO DE VALOR SUPERIOR AO CONTRATADO. DANO AO ERÁRIO. AUSÊNCIA DE JUSTIFICATIVA VÁLIDA. NEGLIGÊNCIA NA FISCALIZAÇÃO DA EXECUÇÃO CONTRATUAL. RESPONSABILIDADE SUBJETIVA. ART. 22 DA LINDB. MANUTENÇÃO DA DECISÃO RECORRIDA. RECURSO NÃO PROVIDO.

1. A ilegalidade na conduta do gestor que ordenou as despesas de forma irregular e antieconômica, além de configurar dano ao erário, consubstancia infração grave ao ordenamento jurídico e é passível de multa, nos termos do art. 85, II e 86 da Lei Orgânica deste Tribunal.
2. A comprovação de dolo e de má-fé não é uma exigência para a cominação de sanção aos gestores responsáveis por irregularidades constatadas no exercício do controle externo.
3. A responsabilização no âmbito dos Tribunais de Contas é, via de regra, subjetiva, devendo estar reunidos nos autos os elementos necessários para atribuir aos gestores a responsabilidade pelas irregularidades perpetradas, quais sejam: conduta antijurídica, culpa (negligência, imperícia ou dolo) e nexos entre a conduta e o resultado.
4. O objetivo dos artigos inseridos na LINDB é contribuir para o aprimoramento da gestão pública e reduzir os efeitos gerados por ineficiências gerenciais, mas não criar um salvo conduto para os gestores públicos a fim de que descumpram seus deveres, a ponto de apenas, por mencionar dificuldades administrativas, poderem livrar-se do cumprimento de suas obrigações.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros do Tribunal Pleno, por unanimidade, diante das razões expendidas no voto do Relator, em:

- I) conhecer, preliminarmente, dos recursos ordinários interpostos;
- II) negar provimento aos recursos, no mérito, mantendo a decisão prolatada pela Primeira Câmara deste Tribunal, na sessão de 06/08/19, nos autos da Auditoria nº 1.024.672;
- III) determinar a intimação dos recorrentes acerca do teor desta decisão;

IV) determinar, transitada em julgado a decisão e promovidas as medidas legais cabíveis à espécie, o arquivamento dos autos.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro José Alves Viana, o Conselheiro Gilberto Diniz, o Conselheiro Durval Ângelo, o Conselheiro Wanderley Ávila e o Conselheiro Sebastião Helvecio.

Presente à sessão o Procurador Marclio Barenco Corrêa de Mello.

Plenário Governador Milton Campos, 23 de setembro de 2020.

MAURI TORRES
Presidente

CLÁUDIO COUTO TERRÃO
Relator

(assinado digitalmente)



TRIBUNAL PLENO – 23/9/2020

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

I – RELATÓRIO

Trata-se de recursos ordinários interpostos pelos Senhores José Geraldo Lemos Prata, Márcio Sérgio da Costa Leitão e Edgar Lemos Teixeira, respectivamente, secretário municipal de educação, diretor do departamento de apoio ao educando e gerente de transporte escolar do Município de Governador Valadares, em face da decisão proferida pelo Colegiado da Primeira Câmara, na sessão de 06/08/19, nos autos da Auditoria nº 1.024.672.

Naquela oportunidade, foi determinado ao Senhor José Geraldo Lemos Prata o ressarcimento ao erário do valor de R\$60.048,94 (sessenta mil quarenta e oito reais e noventa e quatro centavos), em razão do pagamento de valores superiores aos fixados em contrato. Além disso, foram aplicadas multas aos recorrentes em virtude de irregularidades na execução do contrato de transporte escolar.

A súmula do acórdão foi divulgada no Diário Oficial de Contas (DOC) de 10/09/19, tendo sido juntado o último Aviso de Recebimento – AR, relativo à intimação da decisão, em 21/11/19, consoante certificado, respectivamente, às fls. 681 e 720 do Processo nº 1.024.672.

Ambos os recursos foram protocolizados em 29/10/19 e os processos foram distribuídos à minha relatoria em 30/10/19 (fl. 18 do Recurso Ordinário nº 1.077.199 e fl. 16 do Recurso Ordinário nº 1.077.200).

Embora tenham sido autuados dois recursos separados, as peças recursais são praticamente iguais e nelas os responsáveis alegam, em síntese, que deram continuidade ao serviço que vinha sendo executado desde a gestão anterior e que haveria necessidade de se comprovar, nos autos, a atuação com dolo ou má-fé para que houvesse responsabilização dos gestores pelas irregularidades apuradas pela equipe de inspeção. Ao final, requerem o afastamento da determinação de ressarcimento, bem como da multa, ou, alternativamente, a conversão da penalidade em recomendação.

A Unidade Técnica manifestou-se pela rejeição das razões recursais apresentadas e pela manutenção da decisão recorrida (fls. 23/29 do Recurso Ordinário nº 1.077.199 e fls. 22/28 do Recurso Ordinário nº 1.077.200).

O Ministério Público de Contas opinou pelo conhecimento e não provimento dos recursos (fls. 30/33 do Processo nº 1.077.199 e 29/31 do Processo nº 1.077.200).

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Admissibilidade

Considerando que os recorrentes possuem legitimidade e interesse recursal, que os recursos são próprios e tempestivos e que foram observadas as disposições legais e regimentais, conheço dos recursos ordinários.

MÉRITO

Conforme relatado, trata-se de recursos ordinários interpostos pelos Senhores José Geraldo Lemos Prata, Márcio Sérgio da Costa Leitão e Edgar Lemos Teixeira, respectivamente, secretário municipal de educação, diretor do departamento de apoio ao educando e gerente de

transporte escolar do Município de Governador Valadares, em face da decisão proferida pela Primeira Câmara, na sessão de 06/08/19, nos autos da Auditoria nº 1.024.672, na qual foram imputadas multas aos recorrentes e determinado ao Senhor José Geraldo Lemos Prata o ressarcimento ao erário do valor de R\$60.048,94 (sessenta mil quarenta e oito reais e noventa e quatro centavos), nos seguintes termos:

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Primeira Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e diante das razões expendidas na proposta de voto do Relator, em: **I)** julgar irregulares as condutas examinadas nos itens 03, 04, 05 e 06 da fundamentação, e determinar ao então Secretário Municipal de Educação e ordenador de despesas à época, Sr. José Geraldo Lemos Prata, que proceda ao ressarcimento ao erário do Município de Governador Valadares da quantia de R\$60.048,94 (sessenta mil quarenta e oito reais e noventa e quatro centavos), a ser devidamente atualizada, relativa a pagamentos realizados em valores superiores aos fixados em contrato, desacompanhados da celebração de aditivo ou sequer de justificativa suficiente (item 04); **II)** aplicar multas aos responsáveis, com amparo no preceito do artigo 85, inciso II, da Lei Complementar n.º 102/08, sendo: **a)** R\$1.000,00 (mil reais) ao então Secretário Municipal de Educação, Sr. José Geraldo Lemos Prata, em virtude de conduta antieconômica e do prejuízo causado aos cofres públicos municipais, com grave infração ao princípio constitucional da legalidade, inserto no art. 37 da Carta Política do Brasil (item 04); **b)** R\$1.000,00 (mil reais), individualmente, ao então Secretário Municipal de Educação, Sr. José Geraldo Lemos Prata, ao então Diretor do Departamento de Apoio ao Educando, Sr. Mário Sérgio da Costa Leitão, bem como ao Gerente de Transporte Escolar à época, Sr. Edgar Lemos Teixeira, em virtude do precário controle quantitativo da execução dos contratos de transporte escolar dos alunos da rede pública, configurada a infração a disposições dos arts. 67 e 113 da Lei n.º 8.666/93 e do art. 5º da Instrução Normativa TC n.º 08/03 (item 05); e **c)** R\$2.000,00 (dois mil reais), individualmente, aos Srs. José Geraldo Lemos Prata, Márcio Sérgio da Costa Leitão e Edgar Lemos Teixeira, em razão da negligência na fiscalização da execução do serviço de transporte escolar da rede pública municipal de ensino, especificamente quanto à conservação dos veículos de maneira a tutelar integridade física das crianças e adolescentes transportados, com infração ao dever de acompanhamento e fiscalização dos contratos públicos, fixado no art. 67 da Lei n.º 8.666/93 (item 06); **III)** recomendar aos atuais Chefe do Executivo e ao Secretário Municipal de Educação de Governador Valadares que diligenciem pelo aprimoramento do desempenho do município na prestação dos serviços de transporte escolar, atuando para inibir a recorrência das irregularidades examinadas na presente auditoria, sem prejuízo das recomendações constantes do inteiro teor desta decisão; **IV)** determinar que a unidade técnica proceda ao monitoramento do cumprimento desta decisão, nos termos do art. 291, II, da Resolução TC n.º 12/08, verificando, periodicamente, o saneamento das irregularidades aqui examinadas, ora apenadas ou não, e a implementação das recomendações insertas no relatório de auditoria; **V)** determinar a intimação dos responsáveis, inclusive por via postal; **VI)** determinar, findos os procedimentos pertinentes, o arquivamento dos autos, nos termos do art. 176, I, regimental.

Os recorrentes insurgem-se contra o referido acórdão alegando que ao assumirem suas funções se depararam com um quadro caótico da administração educacional do município e optaram por dar continuidade aos serviços de transporte escolar que estavam sendo executados.

Argumentam que, apesar da divergência apontada pela equipe de inspeção, no que se refere ao pagamento de valores superiores aos contratados, os serviços foram efetivamente prestados, restando atendidos os preceitos constitucionais e legais garantidores do direito à educação.

Sustentam que a condenação requer a comprovação de que os agentes públicos violaram a norma de modo intencional, com dolo ou má-fé, no intuito de causar prejuízo ao erário, o que não teria acontecido no presente caso. Assim, sob a ótica da ausência de má-fé e de

desonestidade nas condutas analisadas e, ainda, com fundamento no art. 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB, requerem a desconstituição das multas a eles cominadas.

Por fim, valendo-se do princípio da eventualidade e sob a alegação de que suas condutas não acarretaram danos para os alunos, requereram a conversão da pena de multa em recomendação.

Instada a se manifestar, a 3ª Coordenadoria de Fiscalização Municipal – 3ª CFM assinalou que o prejuízo ao erário apontado pela decisão recorrida, no montante de R\$60.048,94 (sessenta mil quarenta e oito reais e noventa e quatro centavos), de responsabilidade do Senhor José Geraldo Lemos Prata, decorreu da constatação de que o gestor teria ordenado despesas relativas à execução de rotas/trajetos do transporte escolar em quantitativos de quilômetros diários superiores aos estabelecidos em contrato.

Assim, argumentou a Unidade Técnica que o fato apurado caracterizou inobservância às condições pactuadas nos contratos firmados, em inobservância ao art. 66 da Lei nº 8.666/93, o que justifica a manutenção da aplicação de multa de R\$1.000,00 (mil reais) aplicada ao gestor, por ofensa ao princípio da legalidade.

Ainda de acordo com o Órgão Técnico, no tocante ao art. 22 da LINDB, a análise dos obstáculos e da realidade fática do gestor não podem conduzir ao descumprimento de cláusulas contratuais por parte dos gestores, nem a omissão do Poder Público no acompanhamento e na fiscalização sistemática da execução dos contratos, tampouco “a utilização de veículos escolares sem as especificações exigidas para a condução dos alunos, a ausência de comprovação da inspeção semestral, da identificação visual exigida e de equipamentos obrigatórios e, especialmente, a condição de alunos em veículos escolares sem mau estado de conservação, em inobservância às normas de trânsito, pois tais ocorrências constituem irregularidades graves, merecedoras das sanções impostas por esta Corte”.

O Ministério Público de Contas afirmou que as razões recursais são reproduções dos argumentos declinados em sede defesa pelos gestores, não havendo qualquer fato ou documento novos capazes de ensejar a reforma da decisão. Asseverou que o art. 22 da LINDB não representa um salvo conduto para os agentes públicos, destacando que os obstáculos e as dificuldades enfrentadas pelos gestores não afastam o dever de controlar os contratos vigentes de transporte escolar.

O *Parquet* de Contas ressaltou, também, que para a aplicação da multa não é necessária a constatação de má-fé ou eventual apuração de dano ao erário, sendo que tais circunstâncias são consideradas agravantes na fixação da multa. Por fim, opinou pelo não provimento dos recursos e pela manutenção da decisão recorrida em todos os seus termos.

Compulsando os autos da Auditoria nº 1.024.672, verifica-se que o procedimento de fiscalização teve por objetivo verificar a regularidade dos serviços de transporte escolar oferecidos pelo Município de Governador Valadares no período de janeiro a outubro de 2017, assim como aferir se eles atendiam à demanda de alunos da rede pública de ensino.

Nos termos do acórdão recorrido, o qual foi embasado no relatório técnico de fls. 118/134v e no reexame de fls. 612/679v do Processo nº 1.024.672, os valores unitários e totais dos contratos firmados com o município e as cooperativas CPTRANSLESTE e COOPERTUR encontravam-se expressamente estipulados nos respectivos instrumentos contratuais e observavam as propostas de preço apresentadas no certame licitatório. Durante a fase de julgamento da licitação, foi ofertado o valor por quilômetro rodado para cada rota.

Contudo, constatou-se que na execução do objeto, o Senhor José Geraldo Lemos Prata, secretário municipal de educação, ordenou despesas em valores superiores àqueles previstos

contratualmente, majorando, sem qualquer justificativa, o preço do quilômetro rodado estabelecido em contrato, resultando em um gasto a maior no importe de R\$60.048,94 (sessenta mil quarenta e oito reais e noventa e quatro centavos), conforme é possível inferir da tabela confeccionada à fl. 628, a qual reproduzo a seguir:

Contratada	Rotas	Valor/km (R\$)		Total/Remuneração (R\$)			Tabela
		Devido	Pago	Devida	Paga	Diferença	
CPTRANSLESTE	06	3,44	4,19	75.036,72	91.396,47	16.359,75	5
	51	3,44	4,19				
COOPERTUR	11	3,41	4,19	187.317,25	231.006,44	43.689,19	4
	20	3,09	4,19				
	32	3,09	4,19				
	81	3,44	4,19				
Total				262.353,97	322.402,91	60.048,94	

Em grau de recurso o Senhor José Geraldo Lemos Prata limita-se a alegar que, apesar da divergência entre o valor contratado e o efetivamente pago, o serviço foi prestado, motivo pelo qual não teria havido lesão aos cofres públicos.

As alegações do recorrente, contudo, não merecem prosperar. Conforme apurado pela equipe de auditoria, o pagamento superior ao contratado restou evidente e não foram apresentados quaisquer elementos que pudessem justificar o sobrepreço apontado. A prestação do serviço não é justificativa para o pagamento em montante acima do acordado. O serviço deveria ser prestado, como o foi, todavia, a remuneração deveria respeitar o que restou pactuado.

A ilegalidade na conduta do gestor que ordenou essas despesas de forma irregular e antieconômica, além de configurar dano ao erário, consubstancia infração grave ao ordenamento jurídico e é passível de multa, nos termos do art. 85, II e 86 da Lei Orgânica deste Tribunal.

Além do dano ao erário, o acórdão vergastado imputou multa aos recorrentes em face da negligência na fiscalização e da precariedade do controle quantitativo da execução dos contratos de transporte escolar dos alunos da rede pública. Isso porque a equipe de auditoria constatou severas discrepâncias entre os registros de controle apresentados pelas cooperativas contratadas e os veículos utilizados nas rotas, com decréscimos de quilometragem entre o informado e o efetivamente executado, o que revelou um controle precário e suscetível de fraudes.

A decisão recorrida apenou os responsáveis, também, em razão da utilização de automóveis, destinados ao transporte de alunos da rede pública, em mau estado de conservação, alguns com pneus carecas e lanternas quebradas, considerando que tais circunstâncias poderiam ser determinantes para potenciais acidentes e, conseqüentemente, exposição da integridade física dos estudantes.

Cotejando as irregularidades verificadas no processo de auditoria com as alegações dos responsáveis, considero que as razões recursais não merecem prosperar.

Com efeito, os gestores apenados, que exerciam os cargos de secretário municipal de educação, diretor do departamento de apoio ao educando e gerente de transporte escolar, eram os responsáveis diretos pela fiscalização e monitoramento da boa execução contratual e negligenciaram os seus deveres de acompanhar a prestação do serviço de transporte escolar, deixando de exigir que eles fossem executados com qualidade aceitável e dentro de parâmetros mínimos de segurança e confiabilidade.

Conforme bem trataram os Órgãos Técnico e Ministerial, a comprovação de dolo e má-fé não é uma exigência para a cominação de sanção aos gestores responsáveis por irregularidades constatadas no exercício do controle externo. Conquanto a responsabilização no âmbito dos Tribunais de Contas seja, via de regra, subjetiva, no presente caso estão reunidos os elementos necessários para atribuir aos gestores a responsabilidade pelas irregularidades perpetradas, tendo em vista a identificação das condutas omissivas, nexos entre essas condutas e as fragilidades na fiscalização da execução do contrato e a culpa, caracterizada, no caso concreto, pela negligência dos gestores.

Verifica-se que os responsáveis deixaram de cumprir com o dever de supervisionar a execução contratual, faltando-lhes o cuidado necessário para assegurar a boa e correta prestação do serviço. Contudo, não foi apresentada justa causa que demonstrasse a impossibilidade de que as atuações ocorressem dentro do esperado.

Tampouco o art. 22 da LINDB tem o condão de socorrer os gestores, *in casu*, eis que, não obstante referido dispositivo preveja a necessidade de se considerar os obstáculos e as dificuldades reais do gestor na interpretação de normas sobre gestão pública, a parte final do comando legal estabelece que não podem ser desconsiderados os direitos dos administrados, senão vejamos:

Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, **sem prejuízo dos direitos dos administrados.** (grifo nosso)

A meu juízo, a LINDB hierarquizou os diferentes elementos previstos em seu texto, de tal forma que os “direitos dos administrados” são juridicamente mais significativos, ou, ao menos, tão significativos quanto os demais elementos (obstáculos e dificuldades reais do gestor, por exemplo). Assim, a expressão “sem prejuízo dos direitos dos administrados” teria o sentido de “desde que não prejudique os direitos dos administrados”. Dessa forma, no meu modo de ver, a melhor interpretação desse dispositivo é a de que os obstáculos e as dificuldades do gestor não podem ser suscitados como justificativa aleatória para eximir os gestores públicos dos cumprimentos de suas responsabilidades.

O objetivo dos artigos inseridos na LINDB é contribuir para o aprimoramento da gestão pública e reduzir os efeitos gerados por ineficiências gerenciais, mas não criar um salvo conduto para os gestores públicos a fim de que descumpram seus deveres, a ponto de apenas, por mencionar dificuldades administrativas, poderem livrar-se do cumprimento de suas obrigações.

Por fim, a gravidade das falhas apuradas, as quais tinham o potencial de colocar em risco a segurança e o bem-estar dos alunos da rede pública do Município de Governador Valadares, além de configurarem grave infração à norma legal e inconteste dano ao erário, justificam a aplicação de multa aos gestores, nos termos da decisão recorrida, sendo incabível a conversão dessa penalidade em recomendação.

Por esses motivos, na mesma linha dos pareceres técnico e ministerial, entendo ser o caso de negar provimento aos recursos e manter, em sua integralidade, a decisão proferida nos autos do Processo nº 1.024.672.

III – CONCLUSÃO

Em face do exposto, tendo em vista que as alegações apresentadas pelos recorrentes não têm o condão de alterar o entendimento sobre a matéria examinada, nego provimento aos recursos e mantenho a decisão prolatada pela Primeira Câmara deste Tribunal, na sessão de 06/08/19, nos autos da Auditoria nº 1.024.672.

Intimem-se os recorrentes acerca do teor desta decisão.

Promovidas as medidas legais cabíveis à espécie, arquivem-se os autos.

Transitada em julgado a decisão e promovidas as medidas legais cabíveis à espécie, arquivem-se os autos.

* * * * *

rp

