ACÓRDÃO Nº 8431/2026

PROCESSO Nº: 08025/2020-4
ESPÉCIE PROCESSUAL: RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO
PROCESSO PRINCIPAL Nº: 31402/2019-2
NATUREZA: PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GESTÃO
MUNICÍPIO: MARCO
UNIDADE JURISDICIONADA: FUNDEB
EXERCÍCIO: 2012
RECORRENTES:
FRANCISCO ESDRAS MOREIRA ROCHA - EX-GESTOR
THAISA MARIA SILVA - EX-PREGOEIRA
ETNE EMPRESA DE TRANSPORTE NORDESTE – EIRELI (REPRESENTANTE LEGAL: SR RAIMUNDO VICENTE SÁ DE OLIVEIRA ARRUDA)
ADVOGADOS:
RUBENS FERREIRA STUDART FILHO - OAB/CE N° 16.081
WILSON DE NORÕES MILFONT NETO - OAB/CE N° 15.248
GIANA CARLA VASCONCELOS SALES GALDINO ALBUQUERQUE - OAB/CE N° 39.634
STUDART E NORÕES MILFONT ADVOGADOS ASSOCIADOS S/S - OAB/CE N° 454
WALDIR XAVIER DE LIMA FILHO - OAB/CE Nº 10.400
ISMAEL ALVES LOPES - OAB/CE Nº 24.469
COSMO RODRIGUES BRANDÃO - OAB/CE Nº 33.504
RELATORA: CONSELHEIRA SORAIA THOMAZ DIAS VICTOR
SESSÃO DO PLENO VIRTUAL DO PERÍODO DE 21/09/2026 A 25/09/2026

EMENTA: RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GESTÃO. FUNDEB DO MUNICÍPIO DE MARCO. EXERCÍCIO DE 2012. DECISÃO DO PLENO VIRTUAL DO TCE PELO NÃO CONHECIMENTO DO RECURSO DA EMPRESA ETNE EMPRESA DE TRANSPORTE NORDESTE – EIRELI, PORQUE INTEMPESTIVO. PELO AFASTAMENTO DA PRELIMINAR DE ILEGITIMIDADE PASSIVA E DA PREJUDICIAL DE PRESCRIÇÃO. PELO CONHECIMENTO DOS RECURSOS INTERPOSTOS POR FRANCISCO ESDRAS MOREIRA ROCHA E THAISA MARIA SILVA, POSTO QUE PREENCHIDOS OS SEUS PRESSUPOSTOS. NO MÉRITO, PELO NÃO PROVIMENTO DOS RECURSOS, MANTENDO O JULGAMENTO DAS CONTAS IRREGULARES, A APLICAÇÃO DA MULTA E DO DÉBITO. SUBSTITUIÇÃO DA REPRESENTAÇÃO POR ENCAMINHAMENTO DA DECISÃO AO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL.

1. A intempestividade recursal impede o conhecimento do recurso, não produzindo os embargos de declaração interpostos fora do prazo efeito suspensivo ou interruptivo sobre o prazo para a interposição de novo recurso.
2. Não incide prescrição quando, observada a legislação estadual aplicável, o julgamento ocorre antes do transcurso do prazo quinquenal, sendo inaplicável, por analogia, a Lei Federal nº 9.873/1999 ao regime prescricional do controle externo estadual.
3. A centralização administrativa não afasta o dever individual de prestar contas.
4. A ausência de peças contábeis e financeiras essenciais à prestação de contas compromete o exercício do controle externo e autoriza a manutenção da irregularidade e da sanção correspondente.
5. A pregoeira que elabora e subscreve o edital responde por vícios do instrumento convocatório.
6. A fase preparatória da licitação deve conter orçamento idôneo e detalhado, com composição dos custos unitários, não sendo suficiente a adoção de ato normativo sem eficácia para o exercício financeiro correspondente.
7. A subcontratação integral do objeto desnatura a contratação administrativa quando a empresa vencedora deixa de executar os serviços e passa a atuar apenas como intermediária entre a Administração e os efetivos prestadores.
8. Na hipótese de subcontratação integral com mera intermediação, o dano ao erário pode ser quantificado pela diferença entre os valores pagos pela Administração à contratada e aqueles efetivamente repassados aos executores dos serviços.

Vistos e relatados estes autos protocolados sob o nº 08025/2020-4, relativos aos Recursos de Reconsideração interpostos pelos Srs. Francisco Esdras Moreira Rocha, Thaisa Maria Silva e pela ETNE EMPRESA DE TRANSPORTE NORDESTE – EIRELI, em face dos Acórdãos nºs 104/2019 e 2975/2021, proferidos pela Primeira Câmara Virtual do TCE, nos autos do Processo Principal nº 31402/2019-2, que trata da PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GESTÃO do FUNDEB de MARCO, referente ao exercício financeiro de 2012.

ACORDA O PLENO VIRTUAL DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ, por unanimidade de votos, nos seguintes termos:

1. NÃO CONHECER do Recurso de Reconsideração manejado pela sociedade empresária ETNE Empresa de Transporte Nordeste – EIRELI, porque intempestivo;

2. NÃO ACOLHER A PRELIMINAR de ilegitimidade passiva da empresa ETNE EMPRESA DE TRANSPORTE NORDESTE – EIRELI e a **PREJUDICIAL** de mérito alusiva à prescrição, pelas razões expostas neste voto;

3. CONHECER dos Recursos de Reconsideração interpostos pelos Srs. Francisco Esdras Moreira Rocha, ex-gestor e Thaisa Maria Silva, ex-pregoeira, haja vista o preenchimento dos requisitos legais de admissibilidade;

4. NEGAR PROVIMENTO aos recursos interpostos pelos Srs. Francisco Esdras Moreira Rocha, ex-gestor e Thaisa Maria Silva, ex-pregoeira, mantendo-se integralmente o Acórdão nº 104/2019, mantido pelo Acórdão nº 2975/2021, nos seguintes termos:

> **Acórdão nº 104/2019**:
> Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os membros da 1ª Câmara do Tribunal de Contas do Estado do Ceará:
> **1 - em preliminar:**
> a) afastar a ocorrência da prescrição (art. 78, §7° da Constituição Estadual c/c a Lei Estadual n° 15.516/14 e a Resolução TCM/CE n° 09/2014), conforme entendimento inaugurado pelo Pleno do TCE/CE, na sessão do dia 07/11/2017, Processo n°. 9874/09, Relatora originaria Conselheira Soraia Victor, Relator designado para lavrar o Acórdão Conselheiro Valdomiro Tavora;
> b) tendo em vista a superveniência da Lei n.° 16.819, de 08 de janeiro de 2019, que restabeleceu os parâmetros das multas a serem aplicadas nos termos do *caput* do art. 62 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, a 1ª Câmara deliberou na Sessão realizada no dia 18/01/2019 no sentido de que as sanções pecuniárias a serem aplicadas deverão obedecer a legislação que for mais benéfica aos gestores/responsáveis;
> **2 - quanto ao mérito, em relação:**
> **2.1 - ao Sr. Francisco Esdras Moreira Rocha (gestor):**
> a) **julgar IRREGULARES** as presentes Contas, na forma do art. 15, III, alineas "b" e "c" da Lei Estadual n°. 12.509/93, em face dos itens 2.1 e 2.2 das Razões da Proposta de Voto;
> b) aplicar **MULTA**, com fulcro nos art. 62, II e III da Lei Estadual n°. 12.509/95, II do RITCM, **no valor de R$ 6.600,00** (seis mil e seiscentos reais) a ser atualizado por ocasião do pagamento, nos termos da legislação de regência, em razão do exposto nos itens 2.1, 2.2 e 2.3 da presente Proposta de Voto;
> c) **imputar-lhe DÉBITO** de forma solidária, com a empresa **ETNE Empresa de Transporte Nordeste — EIRELI (CNPJ n°. 10330354/0001-58**, com fulcro nos arts. 12, I, C/C §2º do art. 15 da Lei Estadual n°. 12.509/95, no valor nominal de **R$ 303.234,53** (trezentos e três mil duzentos e trinta e quatro reais e cinquenta e três centavos), cujo valor deverá, por ocasião do pagamento, ser atualizado nos termos da legislação de regência, em razão do item 2.2 "e";
> d) aplicar *MULTA*, com fulcro no art. 61 da Lei Estadual n°. 12.509/95, de **R$ 4.548,51** (quatro mil quinhentos e quarenta e oito reais e cinquenta e um centavos), equivalente a 1,5% do dano ao erario apurado no item 2.2 "e";
> **2.2 - à empresa ETNE Empresa de Transporte Nordeste — EIRELI (CNPJ n°. 10330354/0001-58):**
> a) Julgar **IRREGULARES** as suas contas, COM BASE NO ART. 15, III, "c", da LOTCE **e aplicar MULTA**, com fulcro no art. 61 da Lei Estadual n°. 12.509/95, **no valor de R$ 4.548,51** (quatro mil quinhentos e quarenta e oito reais e cinquenta e um centavos), equivalente a 1,5% do dano ao erário apurado no item 2.2 "e';

b) **imputar-lhe DÉBITO de forma solidária, com o Sr. Francisco Esdras Moreira Rocha**, com fulcro nos arts. 12, I, c/c §2° do art. 15 da Lei Estadual n°. 12.509/95, no valor nominal de **R$ 303.234,53** (trezentos e três mil duzentos e trinta e quatro reais e cinquenta e três centavos), cujo valor deverá, por ocasião do pagamento, ser atualizado nos termos da legislação de regência, em razão do item 2.2 "e";

2.3 - a Sra. Thaisa Maria Silva (pregoeira):

a) **MULTA**, com fulcro no art. 62, inciso II, da LOTCE, no valor de **R$ 900,00** (novecentos reais), a ser atualizado nos termos da legislação de regência, em razão do item 2.2, subitens "a", "b" e "c".

Expedientes necessários.

5. SUBSTITUIR a representação por encaminhamento de cópia da decisão ao **Ministério Público Estadual**, para as providências cabíveis, tendo em vista as irregularidades descritas no **item 2.2** e a previsão da Lei nº 8.429/1992;

6. NOTIFICAR, com cópia deste Acórdão, aos responsáveis para pagarem a multa e o débito remanescentes, após o trânsito em julgado;

7. OFICIAR à Procuradoria competente para inscrever a multa e o débito na dívida ativa, caso não sejam pagos, nos termos do art. 27, inciso II, da LOTCE, após transitada em julgado esta Decisão;

8. AUTORIZAR, desde já, o parcelamento da importância total devida, observados todos os limites legais aplicáveis à espécie, nos termos do art. 25, parágrafo único da LOTCE;

9. ARQUIVAR os presentes autos, após cumpridos todos os expedientes determinados nesta Decisão e após o trânsito em julgado.

Tudo nos termos do Relatório e Voto, partes integrantes desta decisão.

A Conselheira Onélia Santana declarou suspeição.

Participaram da votação os Exmos. Srs. Conselheiros Soraia Victor, Valdomiro Távora, Edilberto Pontes, Patrícia Saboya e Ernesto Saboia.

O Conselheiro Valdomiro Távora ressalvou a não observância quanto ao marco prescricional do presente Recurso, nos termos da sua justificativa de voto.

Transcreva-se, cumpra-se, publique-se.

Sala das Sessões Virtuais, em Fortaleza, aos 25 de setembro de 2026.

Conselheiro Rholden Botelho de Queiroz
PRESIDENTE

Conselheira Soraia Thomaz Dias Victor
RELATORA

Fui presente: José Aécio Vasconcelos Filho
PROCURADOR-GERAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESPECIAL JUNTO AO TCE

PROCESSO Nº: 08025/2020-4
ESPÉCIE PROCESSUAL: RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO
PROCESSO PRINCIPAL Nº: 31402/2019-2
NATUREZA: PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GESTÃO
MUNICÍPIO: MARCO
UNIDADE JURISDICIONADA: FUNDEB
EXERCÍCIO: 2012
RECORRENTES:
FRANCISCO ESDRAS MOREIRA ROCHA - EX-GESTOR
THAISA MARIA SILVA - EX-PREGOEIRA
ETNE EMPRESA DE TRANSPORTE NORDESTE – EIRELI (REPRESENTANTE LEGAL: SR RAIMUNDO VICENTE SÁ DE OLIVEIRA ARRUDA)
ADVOGADOS:
RUBENS FERREIRA STUDART FILHO - OAB/CE N° 16.081
WILSON DE NORÕES MILFONT NETO - OAB/CE N° 15.248
GIANA CARLA VASCONCELOS SALES GALDINO ALBUQUERQUE - OAB/CE N° 39.634
STUDART E NORÕES MILFONT ADVOGADOS ASSOCIADOS S/S - OAB/CE N° 454
WALDIR XAVIER DE LIMA FILHO - OAB/CE Nº 10.400
ISMAEL ALVES LOPES - OAB/CE Nº 24.469
COSMO RODRIGUES BRANDÃO - OAB/CE Nº 33.504
RELATORA: CONSELHEIRA SORAIA THOMAZ DIAS VICTOR
SESSÃO DO PLENO VIRTUAL DO PERÍODO DE 21/09/2026 A 25/09/2026

RELATÓRIO

1. Cuida-se de Recursos de Reconsideração interpostos pelo Sr. Francisco Esdras Moreira Rocha, pela Sra. Thaisa Maria Silva e pela empresa ETNE Empresa de Transporte Nordeste – EIRELI, no âmbito da Prestação de Contas de Gestão do FUNDEB do Município de Marco, referente ao exercício de 2012, em face dos Acórdãos nºs 104/2019 e 2975/2021.

2. Eis o teor da decisão sob nº 104/2019:

> **Acórdão nº 104/2019**:
> Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os membros da 1ª Câmara do Tribunal de Contas do Estado do Ceará:
> **1 - em preliminar:**
> a) afastar a ocorrência da prescrição (art. 78, §7° da Constituição Estadual c/c a Lei Estadual n° 15.516/14 e a Resolução TCM/CE n° 09/2014), conforme entendimento inaugurado pelo Pleno do TCE/CE, na sessão do dia 07/11/2017, Processo n°. 9874/09, Relatora originaria Conselheira Soraia Victor, Relator designado para lavrar o Acórdão Conselheiro Valdomiro Tavora;
> b) tendo em vista a superveniência da Lei n.° 16.819, de 08 de janeiro de 2019, que restabeleceu os parâmetros das multas a serem aplicadas nos termos do *caput* do art. 62 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, a 1ª Câmara deliberou na Sessão realizada no dia 18/01/2019 no sentido de que as sanções pecuniárias a serem aplicadas deverão obedecer a legislação que for mais benéfica aos gestores/responsáveis;
> **2 - quanto ao mérito, em relação:**
> **2.1 - ao Sr. Francisco Esdras Moreira Rocha (gestor):**

a) **julgar IRREGULARES** as presentes Contas, na forma do art. 15, III, alineas "b" e "c" da Lei Estadual n°. 12.509/93, em face dos itens 2.1 e 2.2 das Razões da Proposta de Voto;

b) aplicar **MULTA**, com fulcro nos art. 62, II e III da Lei Estadual n°. 12.509/95, II do RITCM, **no valor de R$ 6.600,00** (seis mil e seiscentos reais) a ser atualizado por ocasião do pagamento, nos termos da legislação de regência, em razão do exposto nos itens 2.1, 2.2 e 2.3 da presente Proposta de Voto;

c) **imputar-lhe DÉBITO** de forma solidária, com a empresa **ETNE Empresa de Transporte Nordeste — EIRELI (CNPJ n°. 10330354/0001-58**, com fulcro nos arts. 12, I, C/C §2º do art. 15 da Lei Estadual n°. 12.509/95, no valor nominal de **R$ 303.234,53** (trezentos e três mil duzentos e trinta e quatro reais e cinquenta e três centavos), cujo valor deverá, por ocasião do pagamento, ser atualizado nos termos da legislação de regência, em razão do item 2.2 "e";

d) aplicar *MULTA*, com fulcro no art. 61 da Lei Estadual n°. 12.509/95, de **R$ 4.548,51** (quatro mil quinhentos e quarenta e oito reais e cinquenta e um centavos), equivalente a 1,5% do dano ao erario apurado no item 2.2 "e";

2.2 - à empresa ETNE Empresa de Transporte Nordeste — EIRELI (CNPJ n°. 10330354/0001-58):

a) Julgar **IRREGULARES** as suas contas, COM BASE NO ART. 15, III, "c", da LOTCE **e aplicar MULTA**, com fulcro no art. 61 da Lei Estadual n°. 12.509/95, **no valor de R$ 4.548,51** (quatro mil quinhentos e quarenta e oito reais e cinquenta e um centavos), equivalente a 1,5% do dano ao erário apurado no item 2.2 "e';

b) **imputar-lhe DÉBITO de forma solidária, com o Sr. Francisco Esdras Moreira Rocha**, com fulcro nos arts. 12, I, c/c §2° do art. 15 da Lei Estadual n°. 12.509/95, no valor nominal de **R$ 303.234,53** (trezentos e três mil duzentos e trinta e quatro reais e cinquenta e três centavos), cujo valor deverá, por ocasião do pagamento, ser atualizado nos termos da legislação de regência, em razão do item 2.2 "e";

2.3 - a Sra. Thaisa Maria Silva (pregoeira):

a) **MULTA**, com fulcro no art. 62, inciso II, da LOTCE, no valor de **R$ 900,00** (novecentos reais), a ser atualizado nos termos da legislação de regência, em razão do item 2.2, subitens "a", "b" e "c".

Expedientes necessários.

(Acórdão nº 104/2019 – Primeira Câmara. Relator Auditor Manassés Pedrosa. Data do julgamento: 21/01/2019).

3. No v. acórdão recorrido, lavrado pelo Auditor Manassés Pedrosa (Acórdão nº 104/2019), constam as seguintes irregularidades, numeradas de acordo com o exame técnico constante no Relatório de Instrução nº 3394/2026:

3.3. DAS PEÇAS INTEGRANTES DA PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GESTÃO (ITEM 2.1 DA PROPOSTA DE VOTO DO ACÓRDÃO Nº 104/2019)

3.4. DAS DESPESAS COM LOCAÇÃO DE VEÍCULOS DESTINADOS AO TRANSPORTE ESCOLAR (ITEM 2.2 DA PROPOSTA DE VOTO DO ACÓRDÃO Nº 104/2019)

a) O edital do Pregão Presencial nº 1801.01/2012 especifica veículos inapropriados para o transporte de alunos, em afronta ao art. 136 do Código de Trânsito Brasileiro (CBT).

b) Ausência da composição do custo fixado pela administração no orçamento básico, em relação ao valor do km percorrido pelo transporte escolar, em desrespeito ao art. 7°, § 2°, inciso II da Lei nº 8666/1993.

c) Precariedade quanto às exigências de qualificação técnica, em afronta às disposições do art. 30, inciso II e §1° da Lei n° 8.666/1993.

d) Subcontratação de 100% do objeto da licitação, em ofensa ao art. 72, da Lei nº 8666/1993.
e) Sobrepreço nos valores ofertados pela empresa ETNE Empresa de Transporte Nordeste EIRELI.

4. As responsabilidades e sanções pelas irregularidades do Acórdão recorrido foram assim distribuídas:

Irregularidade	Responsável	Sanção e/ou encaminhamento
Item 2.1	- Francisco Esdras Moreira Rocha	R$ 3.000,00, com base no art. 62, III da LOTCE
-Subitens "a", "b", "c", "d" e "e".	- Francisco Esdras Moreira Rocha	-multa, no valor de R$ 3.000,00, com base no art. 62, III da LOTCE
Subitem "e"	- Francisco Esdras Moreira Rocha e - ETNE Empresa de Transportes Nordeste — EIRELI	- débito de forma solidaria, no valor de R$ 303.234,53 (29,60% de R$ 1.024.441,07), com fundamento nos arts. 15, da LOTCE; - multa individual, no valor de R$ 4.548,51, equivalente a 1,5% do dano, com fulcro no art. 61 da LOTCE; e -Representação ao Ministério Público Estadual após o trânsito em julgado.
Subitens "a", "b" e "c"	- Thaisa Maria Silva	- multa, no valor de R$ 900,00, com fulcro no art. 62, inciso II da LOTCE.

6. Irresignados, os interessados, Sr. Francisco Esdras Moreira Rocha (seqs. 9-10), ex-gestor, e a Sra. Thaisa Maria Silva (seq. 14), ex-pregoeira, apresentaram recursos de reconsideração, os quais foram admitidos pelo então Relator, Conselheiro Alexandre Figueiredo, conforme Despacho Singular nº 50876/2022 (seq. 5), posto que presentes os pressupostos de admissibilidade.

7. A empresa ETNE Empresa de Transportes Nordeste — EIRELI, por sua vez, opôs embargos de declaração, os quais não foram conhecidos ante a intempestividade, conforme Acórdão nº 2975/2021:

> **EMENTA**: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO interposto contra o Acórdão n° 104/2019. Recurso intempestivo. Não envio ao MP de Contas. com fundamento no art. 98, II, do RITCE. Julgamento pela inadmissibilidade dos aclaratórios, mantendo-se a decisão anterior em todos os seus termos.
> Vistos. relatados e discutidos os presentes autos, **ACORDA** a Primeira Câmara do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, por unanimidade, **julgar** pela inadmissibilidade dos Embargos de Declaração interpostos, em razão de sua apresentação de forma intempestiva, mantendo a decisão anterior em todos os seus termos.
> (Acórdão nº 2975/2021 – Primeira Câmara. Relator Auditor Manassés Pedrosa. Data do julgamento: 10/09/2021).

8. Notificada da referida decisão, a sociedade empresária Etne Empresa de Transporte Nordeste – EIRELI apresentou Recurso de Reconsideração (seq. 20), o qual, segundo a Certidão de Acompanhamento de Prazo nº 560/2022, estava fora do prazo, pelos seguintes fundamentos:

> **CERTIDÃO DE ACOMPANHAMENTO DE PRAZO Nº 00560/2022**
> Certifico que, de conformidade com o art. 30 da Lei Estadual nº 12509/95, o Recurso de Reconsideração apresentado em 17/01/2022 pela empresa ETNE EMPRESA DE TRANSPORTE NORDESTE - EIRELI, neste ato representada pelo Sr. Raimundo Vicente Sá de Oliveira Arruda, por meio do advogado Waldir Xavier de Lima Filho, que assinou a referida peça, foi interposto FORA do prazo concedido pelo expediente desta Corte, tendo em vista o encerramento deste em 20/09/2019, de acordo com os dados extraídos do Aviso de Recebimento anexado ao processo principal.
> Informo, na oportunidade, que, tendo em vista que o Acórdão Nº 2975/2021 NÃO CONHECEU os Embargos de Declaração por intempestividade, não havendo interrupção de prazo, foi usado como termo inicial para contagem de prazo a notificação da decisão inicial, qual seja, do Acórdão Nº 104/2019, que se iniciou em 08/08/2019. Encaminhem-se os autos à Gerência de Apoio ao Pleno, para providenciar a competente distribuição.

9. O processo foi encaminhado para digitalização, tendo a Unidade de Gestão Eletrônica de Documentos desta Corte emitido, em 23/05/2022, certidão atestando a conclusão do referido procedimento.

10. Na sequência, o então Relator, Conselheiro Alexandre Figueiredo, enviou os autos ao Órgão Técnico para exame dos recursos interpostos.

11. Em 26/12/2024, o processo foi redistribuído à Conselheira Onélia Santana, nos termos do art. 210 do RITCE, conforme Termo de Redistribuição – Sucessão do Relator às sequenciais 26 dos autos.

12. Examinando os recursos interpostos, a Diretoria de Instrução de Recursos e Consultas elaborou o Relatório de Instrução nº 3394/2026, com a seguinte conclusão e proposta de encaminhamento:

> **4. CONCLUSÃO**
> 128. Ante o exposto, no uso das atribuições regulamentares, em especial o disposto nos arts. 212 e 213 do Regimento Interno deste Tribunal, ressalta-se que o presente documento reúne o conteúdo examinado neste processo e corresponde à opinião técnica sobre a matéria, por meio do qual, em relação aos Srs. **Francisco Esdras Moreira Rocha** e **Thaisa Maria Silva**, se conclui pelo **conhecimento** dos respectivos Recursos de Reconsideração, por estarem presentes os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 29, inciso I, 30, 35, 37 e 39-A da LOTCE, e, no mérito, sugere-se o **provimento parcial** das razões recursais. Conclui-se, ainda, em relação à **ETNE Empresa de Transporte Nordeste – EIRELI**, pelo **não conhecimento** do Recurso, em razão de sua intempestividade.
> **5. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**
> 129. No ensejo, submete-se o feito ao juízo deliberatório do(a) Relator(a) competente, sugerindo, de acordo com os fatos, argumentos, dados e evidências apresentados:
> a. **não conhecer** do Recurso de Reconsideração manejado pela sociedade empresária **ETNE Empresa de Transporte Nordeste – EIRELI**, porque intempestivo;
> b. **conhecer** dos Recursos de Reconsideração interpostos pelos **Srs. Francisco Esdras Moreira Rocha**, ex-gestor e **Thaisa Maria Silva, ex-pregoeira**, haja vista o

preenchimento dos requisitos legais de admissibilidade;
c. **não acolher** as preliminares tratadas nos tópicos 3.1 e 3.2 deste Relatório;
d. **aplicar** as seguintes deliberações em relação às irregularidades constantes na proposta do voto condutor do Acórdão nº 104/2019:
d.1. **descaracterizar** o **item 2.1**;
d.2. **manter** o **item 2.2**, **subitem "a", "b", "c", "d" e "e"**; e
d.3. **manter** o **item 2.3**, diante da ausência de defesa e/ou recurso específico sobre os temas e, ainda, em virtude do princípio do *tantum apelatum quantum devolutum;*
e. em relação ao Sr. **Francisco Esdras Moreira Rocha**:
e.1. **excluir a multa** individual aplicada, no total de R$ 3.000,00 (três mil reais), na forma do art. 62, inciso III, da LOTCE, decorrente do item 2.1, ora com proposta de desconstituição;
e.2. **manter** a **multa** individual aplicada, no total de R$ 3.000,00 (três mil reais), na forma do art. 62, inciso III, da LOTCE, decorrente do **item 2.2**, subitens **"a", "b", "c", "d" e "e"**;
e.3. **manter** a **multa**, no total de R$ 600,00 (seiscentos reais), na forma do art. 62, inciso II, da LOTCE, decorrente do **item 2.3**; e
e.4. **manter** o julgamento de mérito das contas de gestão, jugando-as **irregulares**, nos termos do art. 15, inciso III, alíneas "b" e "c", da LOTCE.
f. com relação à Sra. **Thaisa Maria Silva**, **excluir** a agente do polo passivo da falha tratada no **item 2.2**, subitem **"a"**, com a consequente redução proporcional da multa de R$ 900,00 (novecentos reais), aplicada com fundamento no art. 62, inciso II, da LOTCE, inicialmente fixada em razão das irregularidades descritas nos subitens "a", "b" e "c" do item 2.1, conforme discriminado no Quadro 3 deste Relatório;
g. quanto às demais penalidades decorrentes do **item 2.2**, subitem **"e"**, **manter** o débito no valor de R$ 303.234,53 (trezentos e três mil, duzentos e trinta e quatro reais e cinquenta e três centavos), a ser atualizado, de responsabilidade solidária do Sr. Francisco Esdras Moreira Rocha e da sociedade empresária ETNE Empresa de Transporte Nordeste – EIRELI, bem como manter a multa individual no valor de R$ 4.548,51 (quatro mil, quinhentos e quarenta e oito reais e cinquenta e um centavos), equivalente a 1,5% do dano ao erário, tudo com fundamento nos arts. 15 e 61 da LOTCE.
h. em relação à **ETNE Empresa de Transporte Nordeste – EIRELI, manter** integralmente as disposições constantes do Acórdão nº 104/2019;
i. **converter** a representação ao Ministério Público Estadual em remessa de cópia da decisão ao Ministério Público Estadual, conforme praxe adotada por esta Corte de Contas, para que o *Parquet* adote as medidas que entender cabíveis em razão das irregularidades tratadas no item 2.2 e das disposições da Lei nº 8.429/1992.
j. **notificar** os Recorrentes, na forma do art. 24 da LOTCE c/c o art. 17, da Resolução Administrativa TCE/CE nº 09/2021, a respeito da decisão que vier a ser proferida por este Tribunal;
k. **autorizar**, desde já, o recolhimento parcelado da importância devida, incidindo sobre cada parcela os correspondentes acréscimos legais, seguindo os exatos termos do art. 25 da LOTCE;
l. **notificar** a Procuradoria Regional Eleitoral do Ceará, após o trânsito em julgado, para exame da arguição de inelegibilidade prevista no art. 1º, inciso I, "g", da Lei Complementar nº 64/1990;
m. por fim, após transitada em julgado a decisão, **oficiar** a procuradoria competente para inscrever o **débito** e a **multa** na dívida ativa, assim como **autorizar** a cobrança judicial, caso o valor não seja recolhido no prazo legal, nos termos do art. 27, inciso II, da LOTCE; e **determinar** a inscrição do Responsável no Cadastro de Inadimplência da Fazenda Estadual (Cadine), nos termos da Lei Estadual nº 12.411/1995, caso os montantes não sejam recolhidos no prazo legal.

13. Instado a se manifestar, o Ministério Público junto ao TCE emitiu o Parecer nº 3918/2026, de lavra do Procurador **Eduardo de SOUSA LEMOS**, que opinou conforme conclusão abaixo transcrita:

> Ante o exposto, o **Ministério Público junto** ao TCE/CE manifesta-se no sentido de que:
> a) seja rejeitada a preliminar de prescrição suscitada pelo senhor FRANCISCO ESDRAS MOREIRA ROCHA;
> b) não seja conhecido o recurso da ETNE EMPRESA DE TRANSPORTE NORDESTE - EIRELI, em face da intempestividade, mantendo-se, quanto à empresa, a decisão recorrida em seus exatos termos;
> c) sejam conhecidos, tendo em vista o atendimento aos requisitos legais, e desprovidos os recursos do senhor FRANCISCO ESDRAS MOREIRA ROCHA e da senhora THAISA MARIA SILVA, mantendo-se em seus exatos termos a decisão recorrida.

14. Conclusos os autos, a então Relatora, Conselheira Onélia Santana, exarou, em 26/08/2026, o Despacho Singular nº 8.977/2026, por meio do qual declarou sua suspeição para atuar no feito e determinou o encaminhamento dos autos à Secretaria desta Corte para a adoção das providências cabíveis.

15. Em 27/08/2026, o processo foi redistribuído a esta Conselheira, conforme o Termo de Redistribuição nº 1.562/2026 (seq. 35), sendo, em seguida, encaminhado a este Gabinete.

É o Relatório. Passo a proferir o Voto.

VOTO

DO CONHECIMENTO

8. Inicialmente, cabe salientar que os Recursos interpostos pelos Srs. Francisco Esdras Moreira Rocha (seqs. 9-10), ex-gestor, Thaisa Maria Silva (seq. 14), ex-pregoeira; e pela sociedade empresária Etne Empresa de Transporte Nordeste – EIRELI (seq. 19) foram apresentados, respectivamente, em 10/03/2020, 13/01/2021 e 18/01/2022, portanto na vigência da Lei Orgânica do TCE nº 12.509/1995.

Acerca do recurso de reconsideração, o art. 30 da LOTCE dispõe:

> **Art. 30**. Cabe recurso de reconsideração de toda e qualquer decisão proferida pelo Tribunal de Contas em matéria de sua competência, tendo efeito suspensivo, sendo formulado por escrito, uma só vez, pelo responsável ou interessado, dentro do prazo de 30 (trinta) dias, contados na forma prevista no art. 21 desta Lei.

Na espécie, quanto aos apelos protocolados pelos Srs. Francisco Esdras Moreira Rocha (seqs. 9-10) e Thaisa Maria Silva (seq. 14), verifico o preenchimento dos requisitos de admissibilidade previstos no art. 30 da LOTCE, porquanto foram apresentados tempestivamente por partes legítimas e está presente o interesse recursal. Desse modo, **CONHEÇO** de ambos os Recursos de Reconsideração.

Quanto ao recurso apresentado pela empresa Etne Empresa de Transporte Nordeste – EIRELI (seq. 19), observa-se que a Secretaria certificou o seguinte:

> **CERTIDÃO DE ACOMPANHAMENTO DE PRAZO Nº 00560/2022**
> Certifico que, de conformidade com o art. 30 da Lei Estadual nº 12509/95, o Recurso de Reconsideração apresentado em 17/01/2022 pela empresa ETNE

> EMPRESA DE TRANSPORTE NORDESTE - EIRELI, neste ato representada pelo Sr. Raimundo Vicente Sá de Oliveira Arruda, por meio do advogado Waldir Xavier de Lima Filho, que assinou a referida peça, foi interposto FORA do prazo concedido pelo expediente desta Corte, tendo em vista o encerramento deste em 20/09/2019, de acordo com os dados extraídos do Aviso de Recebimento anexado ao processo principal.
> Informo, na oportunidade, que, tendo em vista que o Acórdão Nº 2975/2021 NÃO CONHECEU os Embargos de Declaração por intempestividade, não havendo interrupção de prazo, foi usado como termo inicial para contagem de prazo a notificação da decisão inicial, qual seja, do Acórdão Nº 104/2019, que se iniciou em 08/08/2019.
> Encaminhem-se os autos à Gerência de Apoio ao Pleno, para providenciar a competente distribuição.

O Órgão Técnico, por meio do Relatório de Instrução nº 3394/2026, manifestou-se pelo não conhecimento do recurso interposto pela referida recorrente, haja vista que os embargos declaratórios intempestivos não teriam o condão de suspender o prazo para recorrer. Confira-se:

> 6. Com efeito, diferentemente do que sustenta a Recorrente, o prazo para a interposição do Recurso de Reconsideração teve início em 08/08/2019, com a comunicação do Acórdão nº 104/2019, e não em 23/11/2021, como alegado pela defesa (seq. 19, pág. 4), uma vez que os Embargos de Declaração opostos intempestivamente não suspenderam o prazo para a interposição do referido recurso.
> 7. Sobre os efeitos da oposição intempestiva de Embargos de Declaração, mostra-se oportuno trazer à colação precedente do Supremo Tribunal Federal (STF):
> […] 2. O art. 337, §1º, do Regimento Interno desta CORTE prevê o prazo de 5 (cinco) dias para a oposição de Embargos de Declaração.
> 3. A intempestividade dos aclaratórios impede o seu conhecimento.
> 4. O entendimento desta CORTE é no sentido que os recursos manifestamente incabíveis ou intempestivos não têm o condão de suspender ou interromper prazos para interposição de outros recursos.
> 5. Embargos de Declaração não conhecidos. Certificação do trânsito em julgado. Grifos nossos (STF – ARE: 1260623 DF 0052988-3.2017.8.07.0001, Relator: Alexandre De Moraes, Data de Julgamento: 05/08/2020, Primeira Turma, Data de Publicação: 17/08/2020).
> 8. No mesmo sentido, esta Corte de Contas firmou entendimento no sentido de que os Embargos de Declaração opostos intempestivamente não suspendem o prazo recursal, conforme se depreende do voto condutor do Acórdão nº 5838/2025, a seguir transcrito:
>
> > 2. De acordo com o art. 243, §1º, do Regimento Interno do TCE/CE, a data do trânsito em julgado retroage à data do encerramento do prazo para interposição do último recurso admissível, nos casos em que eventual recurso não seja conhecido por intempestividade, seja declarado manifestamente protelatório ou não esteja previsto nas normas que regem esta Corte.
> > 3. No presente caso, os **Embargos de Declaração** interpostos pelo Sr. Marcos Antônio (Processo nº 13839/2024-1) foram considerados **intempestivos**, conforme registrado no Acórdão nº 8623/2024 (seq. 13 daquele feito). Diante disso, **o trânsito em julgado do Acórdão nº 1547/2024** – que julgou o processo principal – operou-se a partir do termo final para interposição de recurso tempestivo.
> > (Processo nº 03758/2025-2. Relator Conselheiro Edilberto Pontes. Data de julgamento: 22/08/2025).
>
> 9. No caso, observa-se que a sociedade empresária Etne Empresa de Transporte Nordeste EIRELI interpôs o Recurso de Reconsideração em 17/01/2022, conforme registrado no Protocolo Geral nº 202201133 (seq. 19, pág. 2).

10. Ocorre que a mencionada sociedade protocolizou o Recurso de Reconsideração após o término do prazo legal, uma vez que o prazo recursal de 30 (trinta) dias úteis, previsto nos arts. 37 e 39-A da LOTCE, iniciou-se em **08/08/2019** e encerrou-se em **20/09/2019**, conforme atestado pela Certidão de Acompanhamento de Prazo nº 560/2022, expedida pela Secretaria de Contas (seq. 20)

11. Desse modo, conclui-se que o Recurso de Reconsideração interposto pela Etne Empresa de Transporte Nordeste – EIRELI padece do pressuposto da tempestividade, conforme atestado na Certidão de Acompanhamento de Prazo nº 560/2022.

12. Sobre o tema, cumpre consignar que o processamento de cada recurso vincula-se necessariamente à observância dos pressupostos de admissibilidade. Assim, para o conhecimento do apelo, devem ser verificados, indispensavelmente, o cabimento da espécie recursal, a legitimidade, o interesse recursal e a tempestividade.

13. Tais pressupostos são examinados a priori, ou seja, antes mesmo da apreciação do mérito da pretensão do interessado em sede recursal. Não estando devidamente preenchidos os requisitos gerais, resta inviabilizado o conhecimento do recurso, bem como a análise do mérito da pretensão nele deduzida, operando-se, ainda, a preclusão do direito de recorrer por parte do Interessado.

14. Acerca da intempestividade recursal, o jurista Artur César de Sousa, assim preleciona:

> O exercício do direito de impugnação ou de recurso de uma decisão deve advir dentro de um prazo peremptório, previsto pela norma jurídica processual. Este prazo é preclusivo. (…) Assim, **o juiz não poderá aumentar ou reduzir os prazos peremptórios, salvo na hipótese do art. 222, caput, do novo C.P.C**.
>
> (…)
>
> **Decorrido o prazo, extingue-se o direito de praticar ou de emendar o recurso**, independentemente de declaração judicial, ficando assegurado, porém, à parte provar que não o realizou por justa causa (art. 223 do novo C.P.C.). Considera-se justa causa o evento alheio à vontade da parte e que a impediu de praticar o ato por si ou por mandatário. (grifou-se)

15. Nesse cenário, cabe colacionar enunciados advindos de julgados do Tribunal de Contas da União (TCU) sobre o tema:

> Acórdão nº 214/2017 – Plenário. Enunciado Para que o recurso seja conhecido, todos os requisitos de **admissibilidade** devem estar preenchidos cumulativamente. **A ausência de qualquer um deles obsta o processamento do recurso**. (grifou-se)
>
> Acórdão nº 1862/2015 – Plenário
>
> **Enunciado**
>
> Na fase de **admissibilidade** dos recursos no TCU, devem ser observados, em especial, o cabimento da espécie recursal, o interesse para recorrer, a legitimidade **e a tempestividade**. (grifou-se)

16. Nesse mesmo sentido, este Tribunal vem sistematicamente decidindo pelo não conhecimento de recursos manejados a destempo:

> Acórdão nº 2964/2021 – **Plenário**
>
> Vistos e relatados estes autos nº 24182/2019-1, Recurso de Reconsideração interposto pelo Sr. Benedicto Canholi Neto, no Processo de Prestação de Contas de Gestão do Fundo Municipal de Saúde de Amontada, referente ao exercício de 2013 (01/082013 a 31/12/2013), acorda o PLENO VIRTUAL do TCE, por unanimidade dos votos, em não conhecer do recurso, **tendo em vista a sua Intempestividade**, mantendo a decisão anterior das contas como IRREGULARES, na forma do art. 13, inciso III, alínea "b", da Lei nº 12.160/1993, com manutenção da multa de R$ 26.669,29 (vinte e seis mil, seiscentos e sessenta e nove reais e vinte e nove centavos), com base no art. 56, incisos II, IV e X da Lei Estadual nº 12.160/1993. Tudo isso nos termos do Relatório e Voto abaixo transcritos, partes integrantes da presente decisão. (grifou-se)
>
> **Acórdão nº 690/2021 – Plenário**

> ACORDA O PLENO VIRTUAL DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ, por unanimidade de votos, de acordo com os registros da ata da sessão de julgamento deste processo, **NÃO CONHECEU/NÃO ADMITIU do RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO** nº 52823/2020-0, interposto pela Sra. SARAH RACHEL CORREIA PINHEIRO – Ex-gestora, ante sua **INTEMPESTIVIDADE**, mantendo-se, na íntegra, todos os termos do Acórdão guerreado nº 3353/2020, da Relatoria do Conselheiro Rholden Queiroz, que julgou pela desaprovação das Contas, considerando-as irregulares, com aplicação de multa no valor total de R$ 4.800,00, dando-se ciência aos interessados, nos termos do Acórdão. (grifou-se)
>
> **Acórdão nº 3107/2019 - Plenário**
>
> Vistos, relatados e discutidos estes autos de Prestação de Contas de Gestão da Secretaria de Agricultura e Pecuária de Independência, referente ao exercício 2014, de responsabilidade do Sr. MAURO RODRIGUES AMARO ARAÚJO ex-gestor. ACORDAM os Conselheiros deste Tribunal de Contas do Estado do Ceará, de acordo com os registros na ata de sessão que julgou este processo por julgar pelo **NÃO CONHECIMENTO** do presente Recurso de Reconsideração, ante sua **INTEMPESTIVIDADE**, mantendo-se, na íntegra, todos os termos do Acórdão guerreado nº 2885/2016, da Relatoria do Auditor David Santos Matos, que julgou pela Desaprovação das Contas, considerando-as Irregulares, com multa no valor de R$ 11.173,05 (onze mil, cento e setenta e três reais e cinco centavos) e reconhecimento da prática, em tese, de ato de improbidade administrativa. Expedientes e recomendação na forma da lei. (grifou-se)
>
> 17. Por todo o exposto, sugere-se o conhecimento dos recursos interpostos pelos Srs. Francisco Esdras Moreira Rocha e Thaisa Maria Silva, por estarem presentes os pressupostos de admissibilidade recursal; e quanto ao recurso interposto pela Etne Empresa de Transporte Nordeste – EIRELI, propõe-se o seu não conhecimento, em razão da intempestividade.

Na mesma linha, foi o posicionamento do D. *Parquet* de Contas, especialmente no trecho que ora se transcreve:

> 12. O recurso da ETNE EMPRESA DE TRANSPORTE NORDESTE - EIRELI é intempestivo. A peça foi protocolada em 17/01/2022, embora o prazo tivesse se encerrado em 20/09/2019, conforme Certidão de Acompanhamento de Prazo nº 00560/2022.

Com efeito, na hipótese, observa-se que os embargos declaratórios opostos pela empresa ETNE em face do Acórdão nº 104/2019 não foram conhecidos, ante a sua intempestividade. Conforme demonstrado pelo Órgão Técnico, a jurisprudência majoritária é no sentido de que o recurso intempestivo não tem o condão de interromper ou suspender os prazos para recurso.

Assim, na espécie, o prazo para interpor recurso de reconsideração pela referida empresa teve início com a notificação acerca do Acórdão nº 104/2019, em 08/08/2019, findando-se em 20/09/2019. Todavia, a peça em exame somente ingressou neste Tribunal em 17/01/2022 (seq. 19). Portanto, não há como admitir o apelo apresentado, porquanto não preenchidos os requisitos previsto no art. 30 da LOTCE, notadamente a tempestividade.

Dessa forma, em harmonia com o Órgão Técnico, pelos mesmos fundamentos, os quais incorporo a este voto, **NÃO CONHEÇO** do Recurso de Reconsideração interposto pela empresa ETNE EMPRESA DE TRANSPORTE NORDESTE – EIRELI, sem prejuízo do

exame da preliminar de ilegitimidade passiva apresentada no recurso, por se tratar de matéria de ordem pública, que será analisada em tópico próprio deste voto.

DAS ALEGAÇÕES DE ILEGITIMIDADE PASSIVA DA EMPRESA ETNE EMPRESA DE TRANSPORTE NORDESTE – EIRELI

9. O recurso apresentado pela empresa ETNE EMPRESA DE TRANSPORTE NORDESTE – EIRELI suscitou preliminarmente a ilegitimidade passiva, em razão dos seguintes fundamentos:

> DA ILEGITIMIDADE PASSIVA DA EMPRESA ETNE
> É patente a ilegitimidade passiva ad causam da empresa para figurar no polo passivo da presente demanda. Por ser matéria de ordem pública, esse questionamento pode ser arguido em qualquer tempo e grau de jurisdição, até mesmo reconhecida de ofício pelo juiz, conforme dicção do art. 485, § 3°, do CPC, de aplicação subsidiaria. *In casu*, a melhor definição para legitimidade é a coincidência entre as partes que figuram na relação processual e aquelas que figuram na relação material.
> A empresa recorrente sagrou-se vencedora do certame, oportunidade em que seguiu a risca os termos do edital que a todos foi apresentado. Ressalte-se que esta empresa (ETNE) sequer tem gestão sobre os contratos e operacionalizações que advierem da administração pública, sujeitando-se, apenas e tão somente, aos ditames do edital, e naquele objeto da presente ação, não havia nenhum impedimento de limitação de subcontratação para o vencedor do certame. Como não havia tal exigência, a empresa recorrente não ficou e nem deveria ficar adstrita a tal ocorrência. Destarte, é indubitável que a empresa (parte na relação processual) não é parte da relação jurídica material existente, razão pela qual deve ser reconhecida sua ilegitimidade passiva — com a consequente exclusão da recorrente do polo passivo em virtude da carência de ação (CPC/2015, arts. 485, VI, e 337, XI), de aplicabilidade simétrica na espécie. Considerando que já existe litisconsórcio passivo com o PRIMEIRO REU, no caso o ex-Prefeito e gestor à época da municipalidade, e este sendo a parte legitima correta, não se fazendo necessário a indicação da correta parte a figurar no polo passivo, conforme direciona o art. 339 do CPC.

O Órgão Técnico rechaçou a tese defendida pelos motivos a seguir transcritos:

> 3.2.1. Análise
> 38. No caso, não assiste razão ao Recorrente, pelos fundamento que seguem.
> 39. Como é cediço, a jurisdição do extinto Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará (TCM/CE), posteriormente incorporada a este Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE/CE) por força da Emenda Constitucional nº 92/2017, alcançava "aqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário municipal", nos termos do art. 5º, inciso II, da Lei Orgânica do TCM/CE (LOTCM/CE).
> 40. No caso em tela, conforme consignado na decisão recorrida, a empresa ETNE Empresa de Transporte Nordeste – EIRELI foi sancionada com imputação de débito e aplicação de multa, sob o fundamento de que teria atuado tão somente como intermediária na execução do objeto do Pregão Presencial nº 1801.01/2012, uma vez que o serviço de transporte escolar dos alunos do município foi integralmente sublocado a terceiros.
> 41. Embora a Recorrente não exercesse a gestão do contrato decorrente do Pregão Presencial nº 1801.01/2012, ao contratar com a Administração, encontrava-se vinculada às disposições da Lei nº 8.666/1993, inclusive quanto à proibição da subcontratação do objeto do certame, prevista no art. 72 c/c art. 78, inciso VI, ambos da Lei nº 8.666/1993. Confira-se:
>
> > Art. 72. **O contratado**, na execução do contrato, sem prejuízo das responsabilidades contratuais e legais, **poderá subcontratar partes da obra,**

> **serviço ou fornecimento**, até o limite admitido, em cada caso, pela Administração.
> (…)
> Art. 78. Constituem motivo para rescisão do contrato:
> (…)
> VI - **a subcontratação total** ou parcial do seu objeto, a associação do contratado com outrem, a cessão ou transferência, total ou parcial, bem como a fusão, cisão ou incorporação, não admitidas no edital e no contrato; (grifou-se)

42. Sobre o tema, cumpre trazer à colação os enunciados de decisões proferidas pelo Tribunal de Contas da União (TCU), os quais evidenciam a vedação à subcontratação integral do objeto contratado pela administração pública:

> **Acórdão 774/2007-Plenário**
> Não é admitida a subcontratação integral, em contratos administrativos.
> **Acórdão 8657/2011-Segunda Câmara**
> Não é admitida a subcontratação integral, em contratos administrativos.

43. Com efeito, ao descumprir deliberadamente a legislação vigente, a empresa contratada concorreu para a ocorrência do dano ao erário, atraindo para si a responsabilidade decorrente de sua conduta, fatos alcançados pela jurisdição desta Corte de Contas, nos termos do art. 5º, inciso II, da LOTCM. Assim, diferentemente do que alega, possui legitimidade para figurar no polo passivo dos presentes autos.
44. Em caso semelhante, esse foi o entendimento firmado pelo TCU, conforme se extrai da jurisprudência a seguir transcrita:

> A subcontratação total do objeto, em que se evidencia a mera colocação de pessoa interposta entre a administração pública contratante e a empresa efetivamente executora (subcontratada), é situação ensejadora de débito, o qual corresponde à diferença entre os pagamentos recebidos pela empresa contratada e os valores por ela pagos na subcontratação integral. **Pelo débito respondem, em regime de solidariedade, a empresa contratada e os gestores** que permitiram a subcontratação total. (Acórdão nº 8403/2023-Primeira Câmara. Relator Ministro Weder de Oliveira. Data da sessão: 25/07/2023).
>
> A subcontratação total do objeto, em que se evidencia a mera colocação de pessoa interposta entre a administração pública contratante e a empresa efetivamente executora (subcontratada), é situação ensejadora de débito, o qual corresponde à diferença entre os pagamentos recebidos pela empresa contratada e os valores por ela pagos na subcontratação integral. **Pelo débito respondem, em regime de solidariedade, a empresa contratada e os gestores** que permitiram a subcontratação total. (Acórdão nº 3002/2021-Segunda Câmara. Relator: Ministro Marcos Bemquerer. Data da sessão: 25/07/2021)
>
> A subcontratação total do objeto, em que se evidencia a mera colocação de pessoa interposta entre a administração pública contratante e a empresa efetivamente executora (subcontratada), é situação ensejadora de débito, o qual corresponde à diferença entre os pagamentos recebidos pela empresa contratada e os valores por ela pagos na subcontratação integral. **Pelo débito respondem, em regime de solidariedade, a empresa contratada e os gestores** que permitiram a subcontratação total. (Acórdão nº 2089/2014-Segunda Câmara. Relator Ministro André de Carvalho. Data da sessão: 13/05/2014)

45. Por todo o exposto, sugere-se o não acolhimento da preliminar de ilegitimidade passiva suscitada pela sociedade empresária ETNE Empresa de Transporte Nordeste – EIRELI.

O D. Ministério Público de Contas não se manifestou especificamente sobre esse tema.

Acompanho, na íntegra, o entendimento da Unidade Técnica quanto à rejeição da preliminar de ilegitimidade passiva suscitada pela empresa ETNE Empresa de Transporte Nordeste – EIRELI.

Embora a citada recorrente não exercesse a gestão do contrato decorrente do Pregão Presencial nº 1801.01/2012, sua condição de contratada pela Administração Pública a submetia às obrigações previstas no instrumento convocatório, no contrato e na Lei nº 8.666/1993. Conforme bem explicitado pelos técnicos, nos termos dos arts. 72 e 78, inciso VI, desse diploma legal, somente se admitia a subcontratação parcial, dentro dos limites autorizados pela Administração, sendo vedada a transferência integral do objeto contratado.

Consoante apurado nos autos, a empresa teria atuado como mera intermediária, pois os serviços de transporte escolar foram integralmente executados por terceiros. Essa conduta não constitui simples inadimplemento contratual: representa participação direta na irregularidade e possui relação de causalidade com o dano ao erário, correspondente à diferença entre os valores recebidos da Administração e aqueles efetivamente repassados aos subcontratados.

Nesse contexto, a ausência de poderes de gestão não afasta a responsabilidade da empresa recorrente. A jurisdição dos Tribunais de Contas não se restringe aos agentes públicos, alcançando também os particulares que concorram para a ocorrência de dano aos cofres públicos, nos termos do art. 5º, inciso II, da LOTCM e art. 5º, inciso II da LOTCE.

Esse entendimento encontra respaldo na jurisprudência do Tribunal de Contas da União, segundo a qual a subcontratação integral, mediante a indevida interposição da empresa contratada entre a Administração e os efetivos executores do objeto, pode ensejar a imputação de débito, respondendo solidariamente a contratada e os gestores que permitiram a prática, conforme os Acórdãos nº 2.089/2014 - Segunda Câmara, nº 3.002/2021 - Segunda Câmara e nº 8.403/2023 - Primeira Câmara, trazidos no trabalho técnico recursal.

Na espécie, verificou-se que a empresa transferiu integralmente todos os encargos tributários, trabalhistas, de combustível, manutenção e IPVA aos motoristas subcontratados, auferindo vantagem financeira pelo fato de ter vencido a licitação. Isso violou frontalmente o princípio da economicidade.

Além disso, a fiscalização constatou uma diferença expressiva entre os valores que a prefeitura pagava à ETNE e aqueles que a empresa efetivamente repassava aos particulares subcontratados, identificando um prejuízo mínimo e direto aos cofres públicos de R$ 303.234,53. Esse montante corresponde à margem retida pela ETNE sem a efetiva contraprestação de serviços, conforme demonstrativo constante às fls. 13/15 do voto condutor do Acórdão nº 104/2019.

Assim, evidenciada a participação direta da recorrente nos fatos que fundamentaram a imputação de débito e a aplicação de multa, reconheço sua legitimidade para integrar o polo passivo do processo e voto pela rejeição da preliminar suscitada.

DA NÃO INCIDÊNCIA DA PRESCRIÇÃO

10. O Sr. Francisco Esdras Moreira Rocha alegou em seu apelo que o presente processo alcançou a prescrição, uma vez que transcorridos mais de 5 anos do envio das Prestações de

Contas de Gestão e o primeiro julgamento, pois as contas foram prestadas em 10/05/2013 e o primeiro julgamento ocorreu somente em 21/01/2019. O referido apelo se amparou nos seguintes fundamentos:

> **II.1 — Da Incidência Da Prescrição Intercorrente:**
> Ao analisar a incidência da prescrição intercorrente a 1ª Câmara do Tribunal de Contas do Estado do Ceara, seguindo posicionamento inaugurado pelo Pleno do TCE-CE, na sessão do dia 07/11/2017, Processo n° 0974/09, que teve como Relator designado o Conselheiro Valdomiro Távora entendeu por afastada a ocorrência da prescrição definida pelo art. 78, §7° da Constituição Estadual, combinado com a Lei Estadual n° 15.516/14 e a Resolução TCM n° 09/2014. Na manifestação do seu voto, o eminente relator da Prestação de Contas ora recorrida narra que:
> (…)
> Percebe-se na passagem extraída do voto proferido, que o eminente relator afirma que a ótica adotada pelo extinto Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará para os presentes autos, era pela aplicação do instituto da prescrição por força das regras delimitadas pela Lei n° 15.516/14. Contudo, continua o nobre julgador:
> (…)
> Observa-se assim, que com a extinção do TCM, através da Emenda Constitucional n° 92/2017, 0 TCE-CE passou a dar entendimento diferente do que vinha adotando a Corte extinta para a aplicação da prescrição lançada no ordenamento jurídico estadual por meio da Lei n° 15.516/14. Ocorre que o instituto da prescrição não é figura criada e ativada somente com a edição da legislação retrocitada, deixar de levar em consideração que já não existia no ordenamento jurídico legislação que pudesse ser aplicada neste sentido, é achar que a regra constitucional contida no art. 5°, LXXVI, não possuía parâmetros. No caso aqui tratado, temos que a Prestação de Contas de Gestão do FUNDEB, exercício de 2012, do município de Marco, foi protocolado no extinto TCM em 30/05/2013, quando não existia no ordenamento jurídico estadual norma específica que disciplinasse a aplicação das regras atinentes ao instituto da prescrição no âmbito dos Tribunais de Contas atuantes no Estado (TCM e TCE), vindo a ser editada a lei com referido tema somente em 28/01/2014, com a publicação da Lei n° 15.516/14, em relação a recursos municipais.
> Contudo, conforme posição manifestada pelo Supremo Tribunal Federal - STF no julgamento do Mandato de Segurança n° 32.201-DF, julgado pela Primeira Câmara daquela Corte, em 2017, com a Relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso, a ausência de norma específica que discipline a prescrição, **não deixa lacuna insuperável no Direito Administrativo**, sendo possível a aplicação de regras dentro deste mesmo direito, no caso a Lei n° 9.873/1990, que embora estabeleça prazo de prescrição para o exercício de ação punitiva pela Administração Pública Federal, direta e indireta, poderia perfeitamente ser aplicada por analogia aos casos em trâmite no âmbito estadual e municipal, sendo assim, norma perfeitamente aplicável para as Prestações de Contas apresentadas ao Tribunal de Contas anterior a publicação da Lei n°15.516/14. Sobre essa passagem o STF se posicionou nos seguintes termos:
>
> > à falta de norma regulamentadora, o prazo prescricional referencial em matéria de direito administrativo deve ser de cinco anos, como decorrência de um amplo conjunto de normas: Decreto n° 20.910/32, art. 1°; CTN, arts. 168, 173 e 174; Lei n° 6.838/1980, art. 1% Lei n° 8.112/1990 (“Regime jurídico dos servidores públicos civis federais”), art. 142, I; Lei n° 8.429/1992, art. 23; Lei n° 8.906/1994 (Estatuto da OAB), art. 43; Lei n° 9.783/1999; Lei n° 12.529/2011 (“Lei antitruste"), art. 46; Lei n° 12.846/2013 (Lei anticorrupção ”), art.25; entre outros.
>
> Neste cenário, podemos verificar que a Prestação de Contas de Gestão do FUNDEB, exercício de 2012 do município de Marco, no momento de sua autuação não se encontrava órfã de legislação que lhe garantisse os efeitos de uma possível inércia do estado, pois, caso não tivesse vindo a tona a Lei n° 15.516/14, segundo a decisão proferida pelo STF, poderia ser aplicada a Lei n° 9.873/1990, conforme assentou a Corte Suprema.

> Nessa toada, é possível defender que a PCG do FUNDEB exercício de 2012, entregue em 30/05/2013, não deve ser julgada sob a ótica do posicionamento inaugurado pelo TCE em 07/11/2017, com o julgamento do processo n° 9874/09, pois tal visão é alongar o prazo prescricional da conta para mais de 5 (cinco) anos, em outras palavras. é dizer que a conta entregue 30/05/2013 tivesse sido apresentada ao Tribunal somente em 28/01/2014, data da publicação da Lei n° 15.516/14, o que não é verdade.
> Ao nosso ver, ancorado no posicionamento exarada pelo STF, que "na falta de norma regulamentadora, o prazo prescricional referencial em matéria de direito administrativo deve ser de cinco anos", e defendendo a tese da irretroatividade da aplicação dos efeitos da prescrição, a Lei n° 15.516/14 86 poderia regular os processos autuados no extinto TCM a partir de sua publicação, sendo os processos autuados antes da referida norma, disciplinado na forma apresentada pelo STF proferido no julgamento do MS 32.201/DF, diante a ausência de texto específico naquele momento.
> E desse modo, a Prestação de Contas do FUNDEB. Exercício 2012, estaria sob os efeitos da prescrição, uma vez que entregue para exame em 30/05/2013, só teve sua apreciação inicial em 21 de janeiro de 2019, ou seja, 5 (cinco) anos 7 (sete) meses e 21 (vinte e um) dias. após o envio, razão pela qual pugna a defesa pelo recebimento dessa tese para rever o julgado proferido no Acordão n 104/2019, para entender como prescrita a presente conta. (grifos originais)

A Unidade Técnica, por sua vez, afastou os argumentos do recorrente, pelos motivos a seguir transcritos:

> **3.1.1. Análise**
> 23. Na espécie, compreende-se que as razões recursais não merecem acolhimento, pelos fundamentos a seguir expostos.
> 24. Como é cediço, a prescrição consiste na perda da pretensão de reparar um direito violado, em virtude da inércia de seu titular. O ordenamento jurídico adota como regra a aplicação desse instituto para garantir o atendimento ao devido processo legal, bem como à segurança jurídica, constitucionalmente previstos, evitando-se que as relações jurídicas se perpetuem no tempo indefinidamente.
> 25. O Código de Processo Civil (CPC), em seu art. 487, inciso III1, determina que há a extinção do processo, com resolução do mérito, quando ocorrer a prescrição. Caminhando nesta esteira, é a Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF).
> 26. No âmbito dos Tribunais de Contas, a prescrição se revela como o poder-dever imposto à Administração Pública de deixar de aplicar uma sanção quando restar caracterizada a inércia do órgão de controle em certo espaço de tempo, previamente disposto em lei.
> 27. Em suma, a aplicação desse instituto visa: garantir ao jurisdicionado o pleno exercício à ampla defesa e ao contraditório, na medida em que favorece a obtenção de provas que estão ao seu alcance em prazo razoável; combater a perseguição excessiva e indefinida no tempo pela Administração Pública; e, por fim, tornar o julgamento dos processos mais célere e eficaz na proporção em que impõe à Corte um prazo para realizá-los.
> 28. No âmbito dos processos municipais do extinto TCM/CE, o instituto da prescrição foi regulamentado a partir da Lei estadual nº 15.516/2014, que inseriu os artigos 35-A, 35-B, 35-C e 35-D à LOTCM. Por sua vez, o art. 35-C da LOTCM disciplinou a contagem do prazo prescricional, enquanto que o art. 35-D da LOTCM delegou para o RITCM disciplinar, no que for necessário, causas suspensivas da prescrição.
>
> > Art. 35-C. Prescreve **em 5 (cinco) anos** o exercício das competências de julgamento e apreciação do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará previstas nesta Lei, como as previstas nos arts. 1º, 13, 19 e 55 ao 59.
> > Parágrafo único. O prazo previsto no caput:

> I - inicia sua contagem a partir da data seguinte à do encerramento do prazo para encaminhamento da prestação de contas ao Tribunal, nos casos de contas de gestão e de governo;
> II - nos demais casos, inicia-se a partir da data de ocorrência do fato;
> III - **interrompe-se pela autuação do processo no Tribunal**, assim como pelo julgamento.
> Art. 35-D. **O Regimento Interno deve disciplinar a sistemática do reconhecimento da prescrição** no âmbito da jurisdição do Tribunal, no que for necessário, assim como as causas suspensivas da prescrição. (grifou-se)

29. Após a extinção do TCM/CE e com a transferência das suas funções e atribuições ao TCE/CE, esta Corte, quando do julgamento do Acórdão nº 2955/201713, deliberou a respeito da incidência da prescrição sobre os processos municipais em curso antes da vigência da Lei nº 15.516/2014.
30. Na ocasião do mencionado julgamento, evidenciou-se que, no ordenamento jurídico pátrio, prevalece a regra da **irretroatividade da lei nova**, salvo expressa disposição em sentido contrário. Assim, considerando que a Lei nº 15.516/2014 não estabeleceu regra de transição, destacou-se a necessidade de definir um marco prescricional aplicável aos fatos anteriores à sua vigência, sem afronta ao princípio da irretroatividade das leis.
31. Diante desse contexto, amparado em precedentes judiciais que versaram sobre a aplicação do direito intertemporal, diferentemente do que sustenta o Recorrente, o Plenário deste Tribunal firmou o entendimento de que, em relação aos fatos anteriores à Lei nº 15.516/2014, o termo inicial da contagem do prazo prescricional corresponde à data de publicação da referida lei. Veja-se:

> Desse modo, considerando os precedentes acima colacionados, antes de adentrar ao mérito dos presentes autos e por compreender a imperiosa necessidade de este Tribunal assentar sua interpretação sobre a matéria, é que submeto a presente PRELIMINAR ao Colegiado desta Corte no sentido de firmar o entendimento de que **o prazo prescricional previsto na Lei nº 15.516/2014**, quanto aos atos e fatos anteriores à sua vigência, **inicia-se a partir da data de sua entrada em vigor, ou seja, na data de sua publicação, em 28 de janeiro de 2014**. (grifou-se)

32. Posteriormente, sobreveio a Lei Estadual nº 16.819/2019, que inseriu, entre outros dispositivos, o art. 64-B na Lei Estadual nº 12.509/1995 (LOTCE), positivando expressamente o referido entendimento.
33. Nessa linha, o prazo prescricional previsto na Lei nº 15.516/2014, em relação aos atos e fatos ocorridos antes de sua vigência, teve início na data de sua publicação, em **28/01/2014**, de modo que os processos municipais em curso somente seriam alcançados pelo prazo prescricional de cinco anos em **28/01/2019**.
34. Assim, não há falar em incidência da prescrição no presente feito, uma vez que este foi julgado em **31/05/2016**, por ocasião da decisão originária, e novamente em **10/09/2021**, quando do julgamento dos Embargos de Declaração.
35. Desse modo, embora a defesa tenha colacionado precedente não vinculante em apoio à tese sustentada, em observância à jurisprudência firmada por esta Corte de Contas, sugere-se o não acolhimento da presente preliminar.

Sobre a matéria, o Ministério Público Especial junto ao TCE manifestou-se nos seguintes termos:

> Quanto à prescrição, é juridicamente relevante limitá-la, no âmbito da atuação dos Tribunais de Contas, à pretensão executória, a ser eventualmente exercida perante o Poder Judiciário, nos estritos termos da Lei nº 6.830/1980 (Lei de Execução Fiscal).
> 5. Enquanto não constituído o título executivo, por meio de decisão de mérito proferida pelo Tribunal de Contas, não há curso de prazo prescricional a ser reconhecido, conforme entendimento definitivo firmado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do RE nº 636.886/AL (Tema 899 da Repercussão Geral), segundo o qual:

> *"É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas."*.
>
> 6. O precedente do STF é categórico ao afirmar que a prescrição incide sobre a pretensão fundada **na decisão** do Tribunal de Contas, e não sobre **a atividade constitucional de apuração, fiscalização, instrução e julgamento das contas**, a qual constitui função típica, indeclinável e irrenunciável das Cortes de Contas.
>
> 7. Resulta daí, de forma inequívoca, que não compete aos Tribunais de Contas reconhecer prescrição da pretensão ressarcitória ou sancionatória no curso do processo de controle externo, cabendo exclusivamente ao Poder Judiciário, quando provocado por meio de execução de acórdão, apreciar eventual prescrição da pretensão executória, nos moldes da Lei de Execução Fiscal.
>
> 8. Essa compreensão foi reiteradamente afirmada pelo STF, notadamente nos Mandados de Segurança nºs 38.058/DF, 37.412/DF e 37.791/DF, sendo especialmente elucidativo o voto do Ministro Roberto Barroso no MS nº 38.058/DF, cujo excerto segue transcrito e cuja ratio decidendi reafirma a natureza não jurisdicional das decisões das Cortes de Contas, bem como a inaplicabilidade do regime de imprescritibilidade próprio das ações de improbidade administrativa. Verbis:
>
> > 11. Por fim, no julgamento do RE 636.886 (tema nº 899 da repercussão geral), em 20.04.2020, consolidou-se que '[é] prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário **fundada em decisão de Tribunal de Contas**'. O caso dizia respeito à decisão do TCU que condenara presidente de associação privada a restituir recursos recebidos por meio de convênio firmado com o Ministério da Cultura em razão da ausência de prestação de contas. Esta Corte decidiu, por unanimidade, que as condições enunciadas no julgamento do tema nº 897, que autorizavam o reconhecimento da imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário, não estão presentes nos julgamentos realizados pela Corte de Contas, já que estes não possuem natureza jurisdicional e não se prestam à verificação da existência de ato doloso de improbidade administrativa. Como consequência, foi mantido o acórdão recorrido que **reconhecia a ocorrência de prescrição no curso da ação de execução** em que se buscava a satisfação do título executivo formado pelo TCU. Não foi realizada modulação dos efeitos temporais dessa decisão, de modo que não cabe afastar a aplicação da tese ao presente caso. (negritei).
>
> 9. Desse modo, os julgamentos realizados pelos Tribunais de Contas não se prestam à verificação de dolo específico de improbidade, tampouco possuem natureza jurisdicional, razão pela qual não se lhes aplica qualquer regime de prescrição interna que inviabilize o exercício da função constitucional de julgar contas.
>
> 10. Some-se a isso o fato de que as obrigações decorrentes da gestão pública podem projetar efeitos jurídicos para exercícios financeiros subsequentes, inclusive após o encerramento formal do período de gestão, configurando-se, em muitos casos, como obrigações de trato sucessivo. Nessa hipótese, ainda que se cogitasse — apenas por argumentar — a prescrição do fundo de direito, as parcelas vencidas nos últimos cinco anos e as vincendas permaneceriam hígidas, insuscetíveis de extinção pelo decurso do tempo.
>
> 11. Assim, sob qualquer ângulo de análise, não se sustenta juridicamente a alegação de prescrição no âmbito do processo de controle externo, seja quanto à pretensão ressarcitória ou sancionatória.

Quanto à prejudicial de prescrição, acompanho a conclusão da Unidade Técnica, pelas razões que passo a expor.

O recorrente, Sr. Francisco Esdras Moreira Rocha, pretende o reconhecimento da prescrição quinquenal sob o argumento de que, entre a apresentação das contas, em 10/05/2013, e o seu julgamento, em 21/01/2019, transcorreu período superior a cinco anos. A pretensão não merece acolhimento.

À época da apresentação das contas, inexistia norma estadual específica disciplinando a prescrição no âmbito do controle externo municipal. A matéria somente veio a ser regulamentada pela Lei Estadual nº 15.516/2014, que introduziu regras prescricionais na Lei Orgânica do extinto Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará.

Diante da ausência de regra de transição, esta Corte, no julgamento do **Acórdão nº 2955/2017**, firmou o entendimento de que, relativamente aos atos e fatos anteriores à vigência da referida lei, o prazo prescricional teria início na data de sua publicação, ocorrida em **28/01/2014**. Essa orientação foi posteriormente acolhida pelo legislador estadual mediante a edição da Lei Estadual nº 16.819/2019, que acrescentou o art. 64-B à Lei Orgânica do TCE/CE[1].

Também não procede a pretensão de reconhecimento da prescrição mediante aplicação analógica da Lei Federal nº 9.873/1999.

Na realidade, a tese não encontra amparo no ordenamento jurídico aplicável a esta Corte.

A prescrição, por restringir temporalmente o exercício da pretensão punitiva estatal, possui natureza material. Por essa razão, a definição de suas modalidades, prazos, marcos iniciais e causas de interrupção ou suspensão depende de previsão em lei formal, em observância ao princípio da legalidade.

Não cabe ao intérprete instituir, mediante analogia ou interpretação extensiva, causa de extinção da pretensão sancionatória não prevista pelo legislador competente.

No Estado do Ceará, a matéria foi expressamente disciplinada pela Lei Estadual nº 16.819/2019, que acrescentou os arts. 64-A e 64-B à Lei Orgânica do TCE/CE, estabelecendo o prazo prescricional de cinco anos, seus marcos iniciais e as respectivas causas interruptivas.

Essa ausência não configura lacuna normativa a ser preenchida pela aplicação analógica da Lei Federal nº 9.873/1999. O diploma estadual foi editado cerca de vinte anos após a lei federal, de modo que, caso o legislador cearense pretendesse incorporar a prescrição prevista naquele normativo ao regime do controle externo estadual, poderia tê-lo feito expressamente.

Trata-se, portanto, de opção legislativa que deve ser respeitada, sob pena de indevida inovação normativa pela via interpretativa e de afronta à separação dos Poderes.

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça igualmente afasta a aplicação subsidiária ou analógica da Lei nº 9.873/1999 aos Estados e Municípios. Conforme assentado por aquela Corte, o referido diploma possui âmbito de incidência restrito ao exercício da ação punitiva pela **Administração Pública Federal**, não ostentando natureza de lei nacional. Confira-se:

> […] O dispositivo legal em exame apresenta a seguinte redação, "verbis":

---

[1] **LOTCE**.
Art. 64-B Nos processos que envolvam contas municipais, o prazo de prescrição tem termo inicial na data de vigência da Lei Estadual nº 15.516, de 6 de janeiro de 2014.

> Art. 1º Prescreve em cinco anos a ação punitiva da Administração Pública Federal, direta e indireta, no exercício do poder de polícia, objetivando apurar infração à legislação em vigor, contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado.
> § 1º Incide a prescrição no procedimento administrativo paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, cujos autos serão arquivados de ofício ou mediante requerimento da parte interessada, sem prejuízo da apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso.
>
> A aplicação da regra encontra limitações de natureza espacial e material.
> Sob o aspecto espacial, tem-se que a Lei 9.873/99 veio para estabelecer o regime jurídico da prescrição para o exercício de ação punitiva apenas pela Administração Pública Federal, seja ela direta ou indireta. Não se trata, por certo, de lei de caráter nacional, de modo que o respeito ao pacto federativo impõe que a aplicação dos preceitos dessa lei estejam confinados às relações jurídicas havidas entre particulares e os entes sancionadores que componham a administração federal.
> **A Estados e Municípios, portanto, cabe disciplinar por meio de legislação própria o regime jurídico da prescrição da pretensão punitiva que tenham autoridade legal para exercer, não sendo lícito tomar de empréstimo as normas que veiculam, no âmbito federal, hipóteses de interrupção ou suspensão da prescrição punitiva ou executória** (arts. 2º, 2-A e 3º da Lei 9.873/99). De igual maneira, em se tratando de sanção imponível por ente subnacional, não cabe ao particular pretender fulminar a pretensão punitiva invocando, para tanto, a prescrição intercorrente instituída pela lei federal (art. 1º, § 1º, da Lei 9.873/99), **sendo necessário que a própria legislação do ente estadual ou municipal sancionador preveja o instituto da prescrição intercorrente para que a pretensão possa, eventualmente, ser havida como extinta pela demora na constituição definitiva do crédito que corresponde à sanção imposta.**
> Confirma essa orientação a jurisprudência pacífica das Turmas de Direito Público deste Superior Tribunal de Justiça, a dizer que "nos procedimentos de infração administrativa dos estados, inexistindo norma local sobre a aplicação da prescrição intercorrente, inaplicável a disposição prevista na Lei n. 9.873/1999, cujo âmbito de incidência é restrito às ações punitivas na esfera da administração pública federal" (AgInt nos EDcl no AREsp n. 2.151.570/MT, relator Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, julgado em 25/11/2024, DJe de 29/11/2024); ou ainda que "o art. 1º do Decreto 20.910/1932 regula somente a prescrição quinquenal, não havendo previsão acerca de prescrição intercorrente, prevista apenas na Lei 9.873/1999, que, conforme entendimento do Superior Tribunal de Justiça, não se aplica às ações administrativas punitivas desenvolvidas por Estados e Municípios, em virtude da limitação do âmbito espacial da lei ao plano federal" (AgInt no REsp n. 2.083.695/MG, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 17/6/2024, DJe de 24/6/2024). (grifos nossos)
> (STJ, REsp nº 2.147.583/SP, Rel. Min. Paulo Sérgio Domingues, Primeira Seção, j. 12/03/2025, DJEN 27/03/2025).
>
> […] 5. Na **ausência de lei local** que estabeleça o regime prescricional aplicável ao processo administrativo sancionador, **não compete ao Poder Judiciário criar prazos, causas interruptivas ou marcos iniciais por analogia ou interpretação extensiva, sob pena de usurpar a função normativa atribuída ao Poder Legislativo e comprometer a autonomia dos estados e municípios, esvaziando a eficácia do princípio da separação dos poderes**. (grifos nossos)
> (STJ - REsp: 00000000000002002589 PR 2022/0140709-0, Relator.: Ministro AFRÂNIO VILELA, Data de Julgamento: 10/12/2025, S1 - PRIMEIRA SEÇÃO, Data de Publicação: DJEN 19/12/2025).

Compete, portanto, aos entes subnacionais estabelecer, mediante legislação própria, o regime prescricional aplicável ao exercício de sua pretensão sancionatória, não sendo

juridicamente admissível importar da legislação federal prazos, marcos iniciais ou causas de interrupção e suspensão.

Oportuno salientar que este Tribunal de Contas, recentemente, enfrentou a inaplicabilidade da prescrição prevista na Lei Federal nº 9.873/1999, conforme decisões abaixo:

> […] 8. **Entendo que não se aplicam ao processo de controle externo nesta Corte as regras de prescrição do Tribunal de Contas da União ou aquelas previstas no Código Civil, no Código de Processo Civil ou na Lei Federal nº 9.873/1999, tendo em vista que este Tribunal de Contas possui regramento próprio acerca da prescrição**, vide arts. 76, §5º, e 78, §7º, da Constituição Estadual e art. 64-A da LOTCE:
>
> > Art. 64-A A pretensão punitiva do Tribunal, no âmbito de processos de contas ou da fiscalização a cargo do Tribunal, prescreve em 5 (cinco) anos. § 1º O prazo previsto no caput é contado:
> > I - no caso de prestação de contas anual, do dia seguinte ao do encerramento do prazo para seu encaminhamento ao Tribunal;
> > II - nos demais casos, da data em que foi constatada a prática do ato.
> > § 2º Interrompe-se a prescrição pela autuação do processo no Tribunal, assim como pelo seu julgamento.
>
> 9. Por meio dos dispositivos mencionados, percebe-se que o prazo prescricional é de cinco anos (contado da constatação da prática do ato e interrompido pela autuação e pelo julgamento) e **não há previsão de prescrição intercorrente no âmbito deste Tribunal**. (grifos nossos)
> (TCE/CE - Acórdão nº 4200/2026 Pleno - Processo nº 47353/2020-7 – Relator Conselheiro Edilberto Carlos Pontes Lima)

> 3.1 PRELIMINAR: DA NÃO INCIDÊNCIA DA PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE POR APLICAÇÃO ANALÓGICA DA LEI 9.873/1999
> […] 8. Diante da ausência de disciplina local sobre a prescrição intercorrente, os recorrentes invocaram a aplicação analógica da Lei Federal nº 9.873/1999, que estabelece, em seu art. 1º, § 1º, o prazo de três anos de paralisação processual para a configuração da prescrição no âmbito da Administração Pública Federal. Com base nessa norma, afirmaram que o processo permaneceu inerte, sem despacho ou julgamento de mérito, em dois períodos distintos — de 05 de maio de 2009 a 26 de abril de 2013 e de 30 de julho de 2013 a 6 de setembro de 2017 —, ambos superiores ao triênio legal, razão pela qual requereram o reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva e o consequente arquivamento dos autos.
> 9. A Diretoria de Recursos, ao analisar a preliminar, destacou que o Tribunal de Contas do Estado do Ceará possui entendimento consolidado pela não aceitação da prescrição intercorrente. Ressaltou que a matéria encontra-se atualmente disciplinada pelo art. 64-A da Lei Orgânica do Tribunal, com redação dada pela Lei nº 16.819/2019, que fixou em cinco anos o prazo prescricional para a pretensão punitiva, contados conforme as hipóteses estabelecidas nos incisos I e II do dispositivo, sendo interrompido pela autuação ou julgamento do processo.
> 10. Esclareceu, ainda, que, segundo o Acórdão nº 2.955/2017 e a Resolução nº 2.029/2019, o prazo prescricional previsto na referida lei aplica-se apenas a partir da data de sua publicação, em 9 de janeiro de 2019, não havendo que se falar em retroação para alcançar processos instaurados anteriormente. Dessa forma, eventuais lapsos temporais ocorridos antes da vigência da norma não configuram prescrição, uma vez que o instituto somente passou a integrar o ordenamento jurídico do TCE/CE com a edição da Lei nº 16.819/2019.
> 11. Por essas razões, a **Diretoria concluiu pela inaplicabilidade da Lei Federal nº 9.873/1999, uma vez que o Tribunal dispõe de norma própria para reger o tema, inexistindo lacuna normativa que justifique a aplicação subsidiária**.

> 12. Assim, propôs o não acolhimento da preliminar de prescrição intercorrente, alinhando-se ao entendimento consolidado pelo Plenário desta Corte desde o Acórdão nº 2.955/2017, segundo o qual a contagem do prazo prescricional, para todos os processos, inicia-se apenas a partir da entrada em vigor da legislação específica que o regulamentou.
> 13. **O Ministério Público de Contas opinou pelo não acolhimento da preliminar de prescrição intercorrente**, entendendo que o prazo prescricional de cinco anos, instituído pela Lei Estadual nº 16.819/2019, passou a contar a partir de sua publicação em 09/01/2019, aplicando-se apenas aos processos com recursos estaduais. Assim, não há prescrição a ser reconhecida, pois a norma não tem efeito retroativo.
> 14. Diante de todo o exposto, verifica-se que a preliminar de prescrição intercorrente suscitada pelos recorrentes não merece acolhimento, porquanto o Tribunal de Contas do Estado do Ceará possui entendimento pacificado no sentido de sua inaplicabilidade aos processos em trâmite, uma vez que o instituto da prescrição apenas passou a integrar o ordenamento jurídico desta Corte com a edição da Lei nº 16.819/2019.
> 15. Ademais, conforme orientação firmada pelo Plenário no Acórdão nº 2.955/2017 e na Resolução nº 2.029/2019, o prazo prescricional de cinco anos previsto no art. 64-A da Lei Orgânica do TCE-CE somente tem início a partir da vigência da referida norma, não se admitindo contagem retroativa nem aplicação analógica da Lei Federal nº 9.873/1999. **Assim, à luz do princípio da legalidade e da jurisprudência consolidada desta Corte, impõe-se o rejeitamento da preliminar de prescrição intercorrente.** (grifos nossos)
> (TCE/CE - Acórdão nº 8611/2025 – Processo nº 06102/2021-4 – Relatora Conselheira Patrícia Saboya)

Deve ser afastada, portanto, a prescrição no presente caso, diante da impossibilidade de aplicação analógica da Lei Federal nº 9.873/1999.

Por outro lado, embora acompanhe a conclusão do Ministério Público de Contas pela rejeição da prejudicial, divirjo da premissa de que a atividade fiscalizatória e sancionatória das Cortes de Contas estaria integralmente imune à prescrição, incidindo esta apenas sobre a pretensão de execução judicial das decisões.

O Tema 899 da Repercussão Geral do STF versa sobre a prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas. A tese firmada não impede que o legislador competente estabeleça limites temporais ao exercício da pretensão punitiva no âmbito dos processos de controle externo.

No Estado do Ceará, foi instituído expressamente o prazo prescricional de cinco anos por meio do art. 64-A da LOTCE, fixando, ainda, seus marcos iniciais e causas interruptivas. Trata-se de garantia destinada à preservação da segurança jurídica e da razoável duração do processo.

No âmbito dos processos municipais, originários do extinto TCM-CE, a regulamentação se encontra no art. 35-C da LOTCM e no art. 64 da LOTCE.

Na espécie, conforme explicitado pela SECEX, considerando que os fatos remontam ao exercício de 2012, o prazo prescricional iniciou-se em **28/01/2014** e somente se completaria em **28/01/2019**.

Assim, não se verifica a ocorrência da prescrição no presente feito, uma vez que a decisão originária foi proferida em **31/05/2016**, antes do término do prazo quinquenal.

3.3. DAS PEÇAS INTEGRANTES DA PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GESTÃO (ITEM 2.1 DA PROPOSTA DE VOTO DO ACÓRDÃO Nº 104/2019)

11. A decisão recorrida aplicou ao Sr. Francisco Esdras Moreira Rocha, ex-gestor do FUNDEB, multa no valor de R$ 3.000,00, com base no art. 62, inciso III da LOTCE, tendo em vista a prestação de contas ter sido instruída sem as seguintes peças: balanços orçamentário, financeiro e patrimonial; demonstração das variações patrimoniais; termo de conferência de caixa e conciliações bancárias; e cópias da primeira e da última folha dos extratos das contas bancárias relativas ao período de gestão.

O recorrente reiterou os argumentos apresentados na fase inicial, sustentando que a documentação teria sido apresentada em conformidade com a legislação aplicável, conforme motivos a seguir transcritos:

> **II.2 — Das Pecas Integrantes Da Prestação De Contas De Gestão — Da Gestão Administrativa, Orçamentária E Financeira — Das Receitas E Despesas Extra Orçamentárias — Da Análise Dos Balancos Orçamentário, Financeiro, Patrimonial E Demonstrações Das Variações Patrimoniais (itens 2.1 2.2, 2.3 2.4 2.5 da informação inicial) e (item 2.1 das razoes da proposta de Voto do Relator)**
> […] Tangente à situação posta, reiteram-se os argumentos trazidos na fase pretérita, no sentido de que a Prestação de Contas de Gestão se deu nos moldes previsto na Legislação Municipal, e em consonância com os ditames legais referenciados.
> Desse modo, fresa-se mais uma vez que a Instrução Normativa n° 03/07 do Tribunal de Contas dos Municípios determinou que os gestores dos Fundo Especiais deverão prestar contas dos recursos recebidos da Prefeitura, devendo se esclarecer que a obrigação foi efetivamente cumprida, tendo as contas alusivas ao período de Gestão do recorrente sido efetivamente prestadas, havendo apenas a demonstração consolidada das informações contábeis dos Fundo junto a Secretaria de Planejamento e Finanças, nos moldes estabelecidos na Legislação Municipal, que já constava nos arquivos do Egrégio Tribunal de Contas dos Municípios, tendo inclusive sido referenciada pelos analistas em diversos processos, citando-se a título exemplificativo as Prestações de Contas de Gestão da Secretaria de Obras e Serviços Públicos do exercício de 2012 (10128/13), onde os técnicos se pronunciaram nos seguintes termos:
> > **Analisando a prestação de constas em questão, constatou-se que a ausência dos Balanços e Extratos Bancários, contudo, não constitui irregularidade, visto que a prestação de contas foi realizada em consonância com as regras estabelecidas na Lei Municipal de Marco n° 007/2009**, conforme é possível avaliar a partir dos artigos extraídos da Lei: […]
> Ademais, cumpre destacar que a Lei 4.320/64, em seu art. 74, determina que a Lei que instituir Fundo Especial **PODERÁ** determinar normas peculiares de controle, prestação e tomadas de contas, **previsão esta não utilizada no Município de Marco, onde a Lei estabeleceu uma demonstração contábil centralizada**, fato que não vai de encontro as competências dessa Egrégia Corte. haja vista, a manutenção da exigência de Prestação de Contas especifica por parte dos Fundos Especiais, obrigações estas ressalte-se, cumpridas.
> Assim tem-se que a existência de norma posterior especifica no âmbito do Município de Marco (Lei n° 007/2009), mesmo que tratado de forma diversa nas Leis que criaram os Fundos Especiais, estabelece o paradigma a ser seguido pelos gestores por ocasião das suas Prestações de Contas, entendendo-se inexistir no caso

> concreto qualquer irregularidade ou ilegalidade, pedindo-se a consideração das disposições contidas na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro, incluídas pela Lei n° 13.655/2018. que em seu art. 24, dispôs da seguinte maneira:
> [...]
> Nesse diapasão, tem-se que a conduta do recorrente foi amparada em norma cuja produção já havia se completado, entendendo-se contrário aos princípios de Direito exigir que o então gestor municipal descumprisse deliberadamente a Legislação Municipal, norma esta editada em estrita observância ao rito processual legal, gozando assim de presunção de legalidade e constitucionalidade, tendo o Superior Tribunal de Justiça, nos autos do Recurso Especial n° 1352934/MG se pronunciado nos seguintes termos sobre a questão de Direito suscitada:
> […]
> Nesse mesmo sentido, o Parecer do *Parquet* Federal, exarado pelo Subprocurador-Geral a República, Dr. Aurélio Virgílio Veiga Rios, as fls. 5.048/5.057:
> […]
> Acrescente-se que o extinto Tribunal de Contas ao analisar a Prestação de Contas de Gestão do Fundeb de Marco, alusiva ao exercício de 2011, e prestada nos mesmos moldes que a conta tratada no presente recurso, entendeu pela regularidade com ressalva das mesmas, como se pode observar através da leitura do Acórdão 1930/2016 (proc. 13210/12) bem como na análise das Constas do Fundo Municipal de Assistência Social de 2011, as quais foram julgadas regulares (Acórdão 2907/2013 - Proc. 13211/12).
> Nessa esteira, pede-se a consideração das disposições contidas na Lei de Introdução as Normas de Direito Brasileiro, incluídas pela lei n° 13.655/2018, que em seus arts. 23 e 24, dispôs da seguinte maneira:
> […]
> Por todo o exposto, e em tendo em vista a adequação da Prestação de Contas de Gestão que ora apresenta recurso diante o primeiro posicionamento, pede-se reconsideração diante o colocado acima.

Os Técnicos acolheram a tese recursal afastando a irregularidade, com fundamento nas razões a seguir transcritas:

> **3.3.1. Análise**
> 49. Na espécie, compreende-se que a decisão impugnada merece reforma, pelos fundamentos a seguir expostos.
> 50. Deveras, verifica-se que, no exercício em exame, encontrava-se em vigor no município a Lei nº 007/2009, de 21/01/2009, a qual tratava da descentralização administrativa e disciplinava as contas de governo e de gestão, fazendo remissão ao art. 47 da Lei Federal nº 4.320/1964, bem como às Constituições Federal e Estadual.
> 51. Referida norma estabelecia, em seu art. 2º, que a ordenação de despesas seria exercida de forma descentralizada pelos titulares das respectivas secretarias e fundos municipais. Por sua vez, o art. 3º dispunha que o titular de cada unidade orçamentária responderia pelos resultados de sua gestão, mediante a correspondente prestação de contas, na forma estabelecida pelo Tribunal de Contas, pela Câmara Municipal e pelas Constituições Federal e Estadual.
> 52. Logo, constata-se que a própria lei municipal consagrou a responsabilidade individual dos ordenadores de despesas pela gestão e pela correspondente prestação de contas das respectivas unidades gestoras, em observância às normas estabelecidas pelo Tribunal de Contas, pela Câmara Municipal e às disposições das Constituições Federal e Estadual.
> 53. Neste sentido, dispõe a Constituição Estadual do Ceará:
>
> > Art. 41. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária e patrimonial dos Municípios far-se-á na forma disciplinada por suas respectivas Leis Orgânicas e os princípios desta Constituição.
> > §1º. O controle externo da Câmara de Vereadores será exercido com auxílio do Tribunal de Contas do Estado.

> §2º. A fiscalização, de que trata o parágrafo anterior, será realizada mediante **tomada ou prestação de contas** de governo, de responsabilidade do Chefe do Executivo e de gestão, **a cargo dos ordenadores de despesa**. (grifo nosso)

54. Ainda sobre a legislação municipal, observa-se que a Lei nº 007/2009, em seu art. 8º, incisos I, II e III, estabelece a centralização da gestão contábil e financeira das unidades gestoras e de seus fundos na Secretaria de Planejamento e Finanças (SPF). Ademais, atribui à referida Secretaria a responsabilidade pela elaboração do Balanço Geral, o qual deve evidenciar, de forma consolidada, as operações orçamentárias, financeiras e patrimoniais das unidades gestoras e de seus fundos, integrando tanto a Prestação de Contas de Governo quanto a Prestação de Contas de Gestão da própria SPF. Veja-se:

> Art. 8º - Ficam centralizados:
> I - na Secretaria de Planejamento e Finanças, as atividades de Contabilidade Geral e Tesouraria Geral que será responsável pela elaboração de forma consolidada dos Relatórios, Balancetes, Balanço Geral e demais peças contábeis–financeiras exigidas pela Lei Federal Nº 4.320/64, Lei Complementar Nº 101/2.000, e Instruções Normativas do Tribunal de Contas dos Municípios e outras normas pertinentes;
> II – O Balanço Geral do Município será elaborado de forma consolidado pela Secretaria de Planejamento e Finanças e Evidenciará os resultados gerais do Exercício na forma do disposto no art. 101 da Lei Federal Nº 4.320/64, contemplando as operações orçamentárias, financeiras e patrimoniais das Unidades Gestoras do Poder Executivo e seus fundos, inclusive da própria Secretaria de Planejamento e Finanças, na qualidade de Unidade Centralizadora;
> III – O Balanço Geral do Município integrará a Prestação de Contas de Governo e a Prestação de Contas de Gestão da Secretaria de Planejamento e Finanças, haja vista a centralização contábil-financeira de eu trata esta Lei;

55. Com efeito, embora o legislador municipal tenha optado pela centralização da gestão contábil e financeira na SPF, atribuindo-lhe, ainda, a competência para a elaboração do Balanço Geral, tais disposições, diferentemente do que sustenta a defesa, não têm o condão de afastar a obrigação dos jurisdicionados de prestar contas perante este Tribunal de Contas, na forma da regulamentação editada por esta Corte de Contas.

56. Vale salientar que a Lei Municipal nº 007/2009 não instituiu normas específicas acerca do controle, da prestação ou da tomada de contas. Em verdade, compete à lei instituidora do Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb) estabelecer normas peculiares de controle, prestação e tomada de contas, sem, de qualquer modo, elidir a competência específica do Tribunal de Contas ou órgão equivalente, nos termos do art. 74 da Lei nº 4.320/1964.

57. Nesse contexto, merece destaque o fato de que a Lei Municipal nº 003/2007, que instituiu o Fundeb no município de Marco, dispõe expressamente, em seu art. 13 (seq. 43, pág. 29, processo principal), que a prestação de contas dos recursos do Fundo deverá observar as normas e os procedimentos estabelecidos pelo órgão de controle externo. Tal disposição evidencia a vinculação do gestor ao regime de fiscalização definido por esta Corte de Contas, que assim estabelece nos seus regulamentos:

> IN nº 06/97
> Art. 7º. Os Gestores dos Fundos Especiais prestarão contas dos recursos recebidos à Prefeitura Municipal, inclusive para fins de consolidação ao Balanço Geral do Município e ao Tribunal de Contas dos Municípios, na forma e nos prazos estabelecidos nas Instruções Normativas nºs 03 e 04/97, desta Corte de Contas.
> IN nº 03/97
> Art. 7º Os processos de prestação de Contas de Gestão dos administradores de Fundos, serão formalizados separadamente do processo de Prestação de Contas do Órgão ou Entidade a que estiverem vinculados, integrados dos seguintes elementos:

> I - os itens de I a X serão idênticos aos do Art. 4º desta Instrução;
> II - o item XI constitui-se da remessa das normas que regulam a gestão do Fundo e das alterações ocorridas no exercício, ou declaração expressa de sua não ocorrência;
> III - Relatório do Conselho do Fundo Especial caso existente.

58. Desse modo, não há como acolher as razões recursais, que buscam desconstituir a irregularidade em exame sob o argumento de que a Lei Municipal nº 007/2009 autorizaria a Secretaria de Planejamento e Finanças (SPF) a consolidar todas as operações das unidades gestoras em sua contabilidade, mediante a elaboração de um Balanço Geral.

59. No que concerne ao argumento de que a Lei Municipal nº 007/2009 era legítima e de que seria contrário aos princípios do Direito exigir que o então gestor municipal descumprisse deliberadamente a legislação municipal, entende-se que tal alegação também não merece prosperar.

60. Isso porque não se vislumbra qualquer incompatibilidade entre o referido diploma legal e as normas que disciplinam a prestação de contas perante esta Corte de Contas, uma vez que o cumprimento de uma não implica o descumprimento da outra.

61. É dizer, é perfeitamente possível que o município promova a centralização da gestão contábil e financeira e, simultaneamente, os gestores elaborem os demonstrativos e os demais documentos exigidos pelas Instruções Normativas nºs 03/1997 e 06/1997 do TCM/CE.

62. Esse também foi o entendimento firmado pelo Pleno do TCE/CE, conforme se depreende dos Acórdãos nºs 2143/20221 e 2635/20231.

63. Desse modo, é inegável a obrigatoriedade de prestação de contas específica em relação aos Fundos Especiais, o que pressupõe a existência de demonstrativos contábeis próprios, tais como o Balanço Orçamentário, o Balanço Financeiro, o Balanço Patrimonial e a Demonstração das Variações Patrimoniais, acompanhados da respectiva documentação de suporte, a exemplo dos termos de conferência de caixa, dos extratos bancários e das conciliações bancárias.

64. Entretanto, assiste razão à defesa ao sustentar que o extinto TCM/CE, ao examinar as contas dos Fundos do município de Marco relativas aos exercícios de 2009 a 2011, vinha admitindo que a análise dos aspectos orçamentários, contábeis e financeiros fosse realizada no âmbito dos processos de Prestação de Contas de Gestão da Secretaria de Planejamento e Finanças, com fundamento em interpretação equivocada da Lei Municipal nº 007/2009, conforme consignado no voto condutor do Acórdão nº 2.535/202219. Confira-se:

> 9. **NADA OBSTANTE**, faz-se importante mencionar que na análise e julgamento das Prestações de Contas de Gestão do **FUNDO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL** de Marco, exercícios de **2009** a **2011**, o extinto TCM/CE **NÃO** apontava irregularidade em relação à ausência dos balanços contábeis e extratos bancários, **ACEITANDO** que a análise dos aspectos orçamentários, contábeis e financeiros fosse realizada no bojo do processo de Prestação de Contas de Gestão da Secretaria de Planejamento e Finanças, sob uma interpretação equivocada da Lei Municipal nº 007/2009. Vejamos os julgados do FAS 2009, 2010 e 2011:
> (…)
> 10. Da mesma forma, quando da análise e julgamento das Prestações e Tomadas de Contas de Gestão dos **demais Fundos e Órgãos** de **Marco**, exercícios de **2009 a 2011**, o extinto TCM/CE também **NÃO** apontava irregularidade em relação à ausência dos balanços contábeis e extratos bancários, **ACEITANDO** que a análise dos aspectos orçamentários/contábeis/financeiros fosse realizada no bojo do processo de PCG da Secretaria de Planejamento e Finanças. Vejamos algumas das jurisprudências:
> (…)
> 10.1. Nos poucos casos em que se identificou que o extinto TCM não aceitou a ausência dos balanços e extratos bancários (PCS de 2011), em contradição ao demais julgados, constatou-se que aquele mesmo Tribunal,

> posteriormente, em sede de **RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO**, **ACOLHEU** os argumentos dos recorrentes relativos ao assunto, considerando a ocorrência **DESCARACTERIZADA**. Vejamos as duas decisões:
>
> > **ACÓRDÃO TCM/CE N° 7006/2013 - Pleno**. Processo n° 14835/12. Relator Conselheiro Artur Silva Filho. (…)
> >
> > **ACÓRDÃO TCM/CE N° 5967/2013 - Pleno**. Processo n° 10848/12. Relator Conselheiro Artur Silva Filho. (grifos originais)
>
> 65. Desse modo, considerando que as presentes contas foram instruídas em conformidade com o entendimento predominante no extinto TCM/CE, e em observância às disposições dos arts. 23 e 24 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), compreende-se que a irregularidade deve ser afastada.
> 66. Ante o exposto, sugere-se a desconstituição da irregularidade em exame, com consequente exclusão da multa aplicada, no valor de R$ 3.000,00, com fundamento no art. 62, inciso III, da LOTCE.

A manifestação do *Parquet* de contas divergiu do Órgão Técnico pelos seguintes motivos:

> 14. As razões recursais não prosperam.
> 15. A Lei Municipal nº 007/2009 centralizou a gestão contábil e financeira na Secretaria de Planejamento e Finanças, mas não afastou a responsabilidade individual dos ordenadores de despesas nem a obrigação de apresentar as peças exigidas pelas Instruções Normativas nºs 03/1997 e 06/1997 do extinto TCM/CE.
> 16. A Lei Municipal nº 003/2007, que instituiu o Fundeb no Município de Marco, determinou expressamente a observância dos procedimentos estabelecidos pelo órgão de controle externo.
> 17. O próprio órgão instrutivo reconheceu que a centralização municipal e a prestação de contas específica eram juridicamente compatíveis e que os demonstrativos contábeis próprios, os termos de conferência de caixa, os extratos bancários e as conciliações bancárias eram obrigatórios.
> 18. Ademais, a aplicação dos arts. 23 e 24 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro não autoriza a desconsideração de obrigação normativa expressa, vigente no exercício e plenamente compatível com a legislação municipal. Não houve mudança superveniente da regra jurídica que tornasse inválida situação anteriormente admitida, mas apenas tolerância verificada em julgamentos de outros exercícios. Deve, assim, ser mantida a irregularidade do item 2.1 e a multa de R$ 3.000,00 aplicada ao senhor Francisco Esdras Moreira Rocha, em seus exatos termos.

Acompanho integralmente o entendimento do Órgão Ministerial nesse ponto, por seus próprios fundamentos.

Em que pese a centralização administrativa promovida pela referida lei local (Lei nº 007/2009) na Secretaria de Planejamento e Finanças, tal disposição não tem o condão de afastar a responsabilidade individual dos ordenadores de despesas, tampouco de exonerar o gestor da obrigação de apresentar as peças e demonstrativos exigidos pelas Instruções Normativas nºs 03/1997 e 06/1997 do extinto TCM/CE.

Ressalte-se que a própria Lei Municipal nº 003/2007, que instituiu o FUNDEB no Município de Marco, determinou de forma expressa a observância estrita dos procedimentos estabelecidos pelo órgão de controle externo.

Ademais, conforme bem pontuado pelo órgão instrutivo deste Tribunal, a centralização municipal de natureza administrativa e a prestação de contas específica de recursos

vinculados são plenamente compatíveis do ponto de vista jurídico. Desse modo, a apresentação de demonstrativos contábeis próprios, termos de conferência de caixa, extratos bancários e conciliações bancárias permanecia obrigatória e sob o dever de guarda e exibição por parte do gestor responsável.

No que tange à aplicação dos arts. 23 e 24 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), entendo que estes dispositivos não autorizam, sob qualquer pretexto, a desconsideração de obrigação normativa expressa, que se encontrava plenamente vigente no exercício financeiro examinado e em perfeita harmonia com a legislação do Município de Marco.

Consoante observado pelo D. Ministério Público de Contas, não se verifica, no caso concreto, qualquer mudança superveniente de orientação ou de regra jurídica que tenha tornado inválida uma situação anteriormente admitida como regular. O que se evidencia é, tão somente, uma tolerância pretérita verificada em julgamentos relativos a outros exercícios financeiros, o que não gera direito adquirido à perpetuação de desconformidades legais ou normativas.

Destaque-se que os precedentes oriundos do extinto TCM/CE não possuem caráter vinculante, sobretudo porque o presente processo tramita no âmbito do TCE/CE e já foi objeto de apreciação originária por esta Corte, que bem rechaçou a tese do recorrente.

Registre-se ainda que a gravidade da omissão mostra-se evidente, pois a ausência da documentação exigida inviabilizou a análise de aspectos essenciais da Prestação de Contas de Gestão, especialmente: o confronto entre as informações constantes da prestação de contas e os dados registrados no Sistema de Informações Municipais (SIM), relativos à despesa orçamentária fixada, empenhada, paga e a pagar, bem como às receitas e despesas extraorçamentárias; a apuração do saldo financeiro; e o exame dos Balanços Orçamentário, Financeiro e Patrimonial, além das respectivas Demonstrações Patrimoniais.

Desse modo, verifica-se que a inércia do recorrente comprometeu substancialmente o exercício do controle externo, impedindo a aferição da regularidade da execução orçamentária, financeira e patrimonial da unidade gestora, devendo ser sancionada por esta Corte.

Ante o exposto, diante da persistência da lacuna documental e da insuficiência dos argumentos recursais para afastar o descumprimento da exigência normativa, impõe-se a **manutenção** da decisão recorrida nesse ponto, com a consequente **permanência da multa** no valor de R$ 3.000,00, no art. 62, inciso III, da LOTCE.

3.4. DAS DESPESAS COM LOCAÇÃO DE VEÍCULOS DESTINADOS AO TRANSPORTE ESCOLAR (ITEM 2.2 DA PROPOSTA DE VOTO DO ACÓRDÃO Nº 104/2019)

12. Na decisão inicial, após exame do Pregão Presencial nº 1801.01/2012, cujo objeto foi a contratação de serviços de locação de veículos destinados ao transporte escolar, junto à empresa ETNE Empresa de Transporte Nordeste – EIRELI, cujo contrato foi celebrado em 30/01/2012, observaram-se as seguintes irregularidades:

a) O edital do Pregão Presencial nº 1801.01/2012 especifica veículos inapropriados para o transporte de alunos, em afronta ao art. 136 do Código de Trânsito Brasileiro (CBT).

b) Ausência da composição do custo fixado pela administração no orçamento básico, em relação ao valor do km percorrido pelo transporte escolar, em desrespeito ao art. 7°, §2°, inciso II da Lei nº 8.666/1993.

c) Precariedade quanto às exigências de qualificação técnica, em afronta às disposições do art. 30, inciso II e §1° da Lei n° 8.666/1993.

d) Subcontratação de 100% do objeto da licitação, em ofensa ao art. 72, da Lei nº 8.666/1993.

e) Sobrepreço nos valores ofertados pela empresa ETNE Empresa de Transporte Nordeste EIRELI.

As responsabilidades e sanções pelas referidas irregularidades foram assim distribuídas:

Irregularidade	Responsável	Sanção e/ou encaminhamento
-Subitens "a", "b", "c", "d" e "e".	- Francisco Esdras Moreira Rocha	-multa, no valor de R$ 3.000,00, com base no art. 62, III da LOTCE
Subitem "e"	- Francisco Esdras Moreira Rocha e - ETNE Empresa de Transportes Nordeste — EIRELI	- débito de forma solidaria, no valor de R$ 303.234,53 (29,60% de R$ 1.024.441,07), com fundamento nos arts. 15, da LOTCE; - multa individual, no valor de R$ 4.548,51, equivalente a 1,5% do dano, com fulcro no art. 61 da LOTCE; e -Representação ao Ministério Público Estadual após o trânsito em julgado.
Subitens "a", "b" e "c"	- Thaisa Maria Silva	- multa, no valor de R$ 900,00, com fulcro no art. 62, inciso II da LOTCE.

Passo ao exame de cada uma das falhas.

a) O edital do Pregão Presencial nº 1801.01/2012 especifica veículos inapropriados para o transporte de alunos, em afronta ao art. 136 do Código de Trânsito Brasileiro (CBT)

13. A decisão recorrida aplicou multa aos responsáveis, Sr. Francisco Esdras Moreira Rocha e Sra. Thaisa Maria Silva, tendo em vista que o edital do Pregão Presencial nº 1801.01/2012 admitiu a utilização de veículos de carga ou mistos, a exemplo dos modelos **D-20, F-1000 e F-4000**, no transporte diário de estudantes, em afronta às regras estabelecidas nos arts. 136 a 138 do Código de Trânsito Brasileiro.

O Sr. Francisco Esdras Moreira Rocha não apresentou recurso especificamente sobre essa falha.

A Sra. Thaisa Maria Silva - pregoeira, por sua vez, alegou, em síntese, que sua esfera de responsabilidade administrativa restringia-se estritamente aos atos procedimentais do pregão; bem assim que não possuía competência funcional para fiscalizar, alterar ou questionar parâmetros de preços definidos por decretos do chefe do Poder Executivo.

Sobre a ausência de detalhamento e composição de custos do valor por quilômetro rodado no transporte escolar, sustentou ainda que os valores foram fixados previamente por decreto municipal. Na condição de membro da comissão licitante, cabia-lhe apenas aplicar a norma, não tendo legitimidade ou poder de revisão sobre o referido normativo. Confira o teor da manifestação recursal da pregoeira:

> **a) nas rotas: "3", "4", "5", "6", "7", "10", "11", "12", "13", "14", "15", "16", "17","21", "22", "23", "24", "25", " 26", "27", "28", "29", "30", "31", "36", "37", "38", "46", "47", "49", "50", "51", "52", "53", " 54", "58", "59", "63", "64", "65", "75", "76", "77", "80", "81 ", "84", o Anexo 1 do Edital (fls. 81/89) especifica veículos inapropriados para o transporte de alunos, já que são do tipo caminhonete (D-20, F-1000, F 4000), conforme definição do art. 96 do Código de Trânsito Brasileiro (CTB) como veículos mistos ou de carga e não de passageiros, contrariando o art. 136 do mesmo Código, que especifica as definições para o transporte escolar;**
> […]
> Acerca da situação em comento faz-se necessário tecer algumas considerações no sentido de que infelizmente, a grande parte dos Municípios do Estado do Ceara vivenciam realidades de infraestrutura e orçamentárias que impossibilitam a prestação dos serviços públicos como, de fato, deveriam ocorrer.
> Tais realidades tem se mostrado cada vez mais frequentes, fato este que não destoa da situação a qual a Municipalidade se encontrava.
> O fato citado refere-se à questão de rotas que somente podem ser realizados por veículos tidos como "pesados", haja vista que os outros veículos os quais podem ser considerados apropriados para o transporte, não conseguiriam realizar as rotas por inviabilidade do percurso, tido como de difícil acesso.
> Os veículos em comento, apesar de não apresentarem as especificidades exigidas em sua íntegra, são os únicos que podem, dentro das mencionadas limitações as quais perduram no Município de Marco, prestar o serviço de transporte escolar e, desta feita, não comprometer o tão eminente direito a educação a coletividade desta Municipalidade.
> Desse modo, em que pese a reclamação formulada pelos técnicos, entendendo se inexistir no caso qualquer prejuízo ou irregularidade, pedindo-se a aplicação do postulado *pas de nullité sans grief*, segundo o qual não há nulidade sem prejuízo, ou seja, o ato processual não será declarado nulo quando não causar prejuízo.
> A doutrina consagrou o mesmo no sentido de que apenas será expurgado o ato processual administrativo que causar lesão ao interesse público ou aos direitos e garantias individuais (liberdades individuais), em atenção ao princípio da segurança jurídica.
> Esse postulado permite que os objetivos do Estado sejam alcançados, ainda que haja alguma irregularidade ou desconformidade com o direito, incapaz de gerar lesão ou prejuízo.
> De acordo com Cássio Scarpinella Bueno, o saneamento da nulidade é a regra; o não aproveitamento do ato e do que ele representa para o processo, de seus efeitos, portanto, é exceção.
> Analisando o tema, Shirlei Silmara de Freitas Mello e Ana Paula Dutra Borges salientam que:
> […]

> No caso em tela, em que pesem as supostas falhas identificadas pelos analistas, o processo licitatório e a contratação dele decorrentes alcançaram seus objetivos finais, inexistindo no caso em tela irregularidade ou prejuízo capaz de macular a legalidade da contratação.
> Imperioso ainda frisar as orientações direcionadas aos atos praticados pela Administração Pública contidas na Lei de Introdução as Normas do Direito Brasileiro, que nos seus artigos 20, 22 e 24, dispôs nos seguintes termos:
> […]
> Ademais, **para fins meramente argumentativos, ainda que se considerasse** a hipotética irregularidade das cláusulas editalícias e a eventual ocorrência de prejuízo, não se pode olvidar que a Administração Municipal de Marco formalizou as exigências DE BOA FÉ, com vistas a proporcionar a efetividade do transporte escolar municipal, o que foi alçado pelo Município. Pede-se então, mais uma vez, a observância das disposições contidas na Lei de Introdução as Normas de Direitos Brasileiro, que no seu art. 28, assim dispõe:
> […]
> Acrescente-se que o certame em destaque já se encontra finalizado, tendo surtidos todos os seus efeitos jurídicos, inclusive com o encerramento dos contratos dele decorrentes, entendendo-se necessário trazer-se mais uma vez as disposições contidas na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro (introduzidas pela Lei 13.655/2018), que nos seus arts. 20 e 21 assim determina:
> […]
> Diante dos argumentos expostos, e em especial da ausência de prejuízo ou ilegalidade no certame ou nas despesas dele decorrentes, pede-se a desconsideração da suposta falha. (grifos originais)

A Unidade Técnica acolheu parcialmente as razões recursais[2], concluindo pelo afastamento da responsabilidade da mencionada recorrente quanto à mencionada falha:

> **3.4.1. Do subitem "a"**
> 69. Sobre o tema, consignou-se na decisão recorrida que diversas rotas constantes do anexo do edital do Presencial nº 1801.01/2012 previam o fornecimento de veículos inapropriados para o transporte de alunos, tais como D-20, F-1000 e F-4000, classificados como veículos de carga ou mistos, e não de passageiros, em afronta ao disposto no art. 136 do CTB.
> […]
> 3.4.1.1. Análise
> 72. Na espécie, compreende-se que a decisão recorrida merece parcial reforma, especificamente no que se refere à responsabilização da pregoeira, pelos fundamentos a seguir expostos.
> 73. Como é cediço, na fase preparatória do pregão, incumbe à autoridade competente justificar a necessidade da contratação, bem como promover a especificação do objeto, nos termos do art. 3º, incisos I e II, da Lei nº 10.520/2002, vigente à época dos fatos.
> 74. Por sua vez, no âmbito da segregação de funções, compete ao pregoeiro, em linhas gerais, conduzir a sessão pública, analisar a documentação de habilitação, julgar as propostas e zelar pela regularidade do certame, nos termos do art. 4º da Lei nº 10.520/2002.
> 75. No caso em exame, verifica-se que a matéria em análise — especificação dos veículos — está relacionada a fatos praticados na elaboração do Termo de Referência, atribuição de responsabilidade da autoridade competente, nos termo das disposições do art. 3º, incisos I e II, da Lei nº 10.520/2002.
> 76. Tal circunstância, inclusive, encontra respaldo nos autos do procedimento licitatório, especificamente no despacho de abertura, por meio do qual o Sr.

[2] Relatório de Instrução nº 3394/2026.

> Francisco Esdras Moreira Rocha encaminhou à pregoeira as especificações das rotas a serem contratadas, conforme se verifica no seq. 54, págs. 8-18, do processo principal.
> 77. Cita-se, no ensejo, decisão do Tribunal de Contas da União (TCU) a respeito do assunto:
>
> > Acórdão nº 8985/2020 – Primeira Câmara
> > **Não se aplica penalidade a membros de comissão de licitação se ficar demonstrado que as irregularidades apuradas ocorreram em razão do conteúdo do edital e se eles não participaram da fase relativa à sua confecção. Irregularidades inerentes à etapa preparatória da licitação não devem ser atribuídas aos integrantes da comissão de licitação, designada para a fase de condução do certame.** (grifou-se)
> > Acórdão nº 870/2013 - Plenário
> > O presidente de comissão permanente de licitação **não deve ser responsabilizado por falhas referentes a projeto básico**, pois as atribuições da referida comissão abrangem, em regra, apenas o processamento do procedimento licitatório. (grifou-se)
>
> 78. Não se desconhece que é possível a responsabilização do pregoeiro quando constatados vícios flagrantes capazes de comprometer o regular processamento da licitação. Contudo, entende-se que essa circunstância não se verifica no caso em exame, uma vez que o próprio decreto do Chefe do Poder Executivo, expedido no exercício anterior, já estabelecia custos para a contratação de transporte escolar mediante a utilização de veículos em desacordo com o CTB, circunstância que corrobora os argumentos defensivos acerca da realidade fática enfrentada pelo município de Marco.
> 79. Desse modo, por não se vislumbrar nexo de causalidade entre o ato praticado pela pregoeira e a irregularidade em exame, compreende-se que a Sra. Thaisa Maria Silva deve ser excluída da presente irregularidade.
> 80. E, com relação ao Sr. Francisco Esdras Moreira Rocha, diante da ausência de impugnação específica quanto aos temas analisados e, ainda, em observância ao princípio do *tantum devolutum quantum appellatum*, compreende-se que a falha deve ser mantida.
> [...]

O douto Ministério Público de Contas divergiu do entendimento da SECEX, manifestando-se pela manutenção da responsabilidade da pregoeira por todas as condutas que lhe foram imputadas na decisão recorrida, com fundamento nas razões a seguir expostas:

> […]
> 19. Também não deve prosperar a proposta de excluir a senhora Thaisa Maria Silva da responsabilidade pelo subitem 2.2, 'a'. Apesar de as especificações das rotas tenham sido inicialmente encaminhadas pela autoridade demandante, o Relatório de Instrução constatou que a pregoeira elaborou e subscreveu o edital do Pregão Presencial nº 1801.01/2012, constante da sequência 54, páginas 24 a 43, incorporando ao instrumento convocatório a previsão de veículos incompatíveis com o transporte escolar.
> 20. As irregularidades são objetivamente identificáveis diante das disposições especiais do Código de Trânsito Brasileiro. Ao subscrever o edital e conduzir o certame sem corrigir a previsão de veículos D-20, F-1000 e F-4000 e de profissionais sem a habilitação exigida, a pregoeira concorreu para a manutenção da falha. O nexo causal não é afastado pelo fato de a demanda ter sido originada em outro setor, sobretudo porque o próprio relatório admite a responsabilização do pregoeiro por vícios flagrantes capazes de comprometer o regular processamento da licitação. Deve ser mantida, portanto, a multa originária de R$ 900,00. [...]

Os elementos constantes dos autos não autorizam o afastamento da responsabilidade da Sra. Thaisa Maria Silva. Sua atuação ultrapassou a mera condução da fase externa do

pregão, uma vez que participou da elaboração e subscreveu o instrumento convocatório. Nesse ponto, acompanho a conclusão do Ministério Público de Contas.

Embora a recorrente sustente que sua atuação se limitou à fase externa do certame, enquanto a elaboração do Termo de Referência e a definição das rotas e dos veículos competiriam exclusivamente ao gestor do FUNDEB, essa alegação não se mostra suficiente para afastar sua responsabilidade no caso concreto.

Conforme demonstrado nos autos, a Sra. Thaisa Maria Silva participou da elaboração e subscreveu o edital definitivo do Pregão Presencial nº 1801.01/2012. A assinatura do instrumento convocatório não constitui ato meramente formal ou burocrático. Ao subscrevê-lo, a agente pública assumiu responsabilidade pela conformidade jurídica das disposições nele inseridas, especialmente daquelas cuja ilegalidade poderia ser identificada mediante exame ordinário da legislação aplicável.

No caso, o edital admitiu a utilização de veículos de carga ou mistos no transporte diário de estudantes. Essa previsão contraria as regras estabelecidas nos arts. 136 a 138 do Código de Trânsito Brasileiro.

Não se tratava, portanto, de deficiência técnica complexa ou de questão cuja identificação dependesse de conhecimentos especializados. A incompatibilidade entre os veículos indicados no edital e as exigências legais para o transporte escolar apresentava-se de forma objetiva e manifesta.

Nessas circunstâncias, incumbia à pregoeira promover o necessário controle de legalidade, recusando-se a incorporar ao edital especificações que afrontavam diretamente normas destinadas à proteção da integridade física dos estudantes.

A origem das especificações no setor demandante não rompe o nexo entre a atuação da recorrente e a falha. Ao participar da elaboração e subscrever o edital, cabia-lhe exercer controle mínimo de legalidade sobre disposições manifestamente incompatíveis com a legislação aplicável.

A responsabilidade da recorrente, portanto, não decorre exclusivamente da autoria material das especificações técnicas, mas de sua participação concreta na formalização e no prosseguimento do certame, apesar da existência de cláusulas manifestamente incompatíveis com a legislação de trânsito. Sua conduta contribuiu para viabilizar uma contratação que expôs os estudantes a riscos indevidos, razão pela qual não se mostra cabível sua exclusão do polo passivo da irregularidade.

Também não prosperam as alegações fundadas nas dificuldades orçamentárias e operacionais do Município, na LINDB ou no princípio *pas de nullité sans grief*. As limitações locais de mercado ou de infraestrutura devem ser consideradas na avaliação das circunstâncias concretas, mas não autorizam o afastamento de normas cogentes de segurança, sobretudo quando destinadas à proteção de crianças e adolescentes.

Além disso, não se está diante de irregularidade desprovida de consequências práticas. A fragilidade das exigências editalícias de qualificação técnica favoreceu a contratação de

empresa sem capacidade operacional própria, que subcontratou integralmente as rotas e atuou, na prática, como intermediária.

Diante desse contexto, a aplicação dos arts. 20 e 22 da LINDB não conduz à exclusão da responsabilidade. As circunstâncias concretas foram devidamente consideradas, mas não se revelam aptas a justificar a incorporação, no instrumento convocatório, de exigências manifestamente contrárias à legislação. Tampouco se identifica mero erro escusável, mas omissão relevante no dever de controle da legalidade do edital subscrito pela própria recorrente.

Aqui é importante ressaltar que a irregularidade tratada é de extrema gravidade, consistindo na expressa previsão, no Anexo I do Edital do Pregão Presencial nº 1801.01/2012, de veículos de carga ou mistos (modelos D-20, F-1000 e F-4000) para a prestação dos serviços de transporte de alunos da rede pública de ensino do Município de Marco.

O Código de Trânsito Brasileiro (CTB), em seus artigos 136, 137 e 138, impõe requisitos cogentes e rígidos para o transporte de escolares, dentre os quais a exigência de que os veículos sejam registrados exclusivamente na categoria de passageiros, submetam-se a inspeções semestrais de segurança e sejam conduzidos por profissionais habilitados na Categoria D.

A permissão editalícia para o transporte diário de crianças em caminhonetes e veículos de carga afronta de forma direta a legislação nacional. A alegação recursal de que tais veículos eram necessários em razão de "vias de difícil acesso" ou "limitações orçamentárias" não possui o condão de afastar a ilicitude do objeto, uma vez que a precariedade estrutural local não autoriza a Administração Pública a transigir com a segurança física, a integridade e a vida de estudantes. Portanto, a irregularidade do subitem "a" deve ser integralmente mantida.

Diante do exposto, em harmonia com a D. Procuradoria de Contas, cujos fundamentos adoto em acréscimo como razões de decidir, entendo pela permanência da falha, devendo ser mantida a multa aplicada ao ex-gestor e à ex-pregoeira.

b) Ausência da composição do custo fixado pela administração no orçamento básico, em relação ao valor do km percorrido pelo transporte escolar, em desrespeito ao art. 7°, §2°, inciso II da Lei nº 8.666/1993.

14. O Acórdão recorrido concluiu pela aplicação de multa aos Srs. Francisco Esdras Moreira Rocha, ex-gestor do FUNDEB, e a Sra. Thaisa Maria Silva, ex-pregoeira, em razão da falha alusiva à ausência da composição do custo fixado pela administração no orçamento básico, em relação ao valor do km percorrido pelo transporte escolar, em desrespeito ao art. 7°, §2°, inciso II da Lei nº 8.666/1993.

Em seu apelo, o ex-gestor alegou:

> **II.5 — Da Falta De Planilha De Custo:**
> […] Para bem informar aos eminentes julgadores, dificilmente no âmbito do estado do Ceará este Tribunal encontrara um município que no exercício de 2012, ou mesmo nos dias de hoje, tenha a contratação da prestação de serviço escolar licitado da forma como pretende se exigir deste gestor. O estado, referindo-se aos

municípios, utilizam-se de dados referenciados na elaboração dos editais da prestação do serviço de transporte escolar, no caso de Marco, tínhamos o Decreto Executivo n° 74-A2010, fls. 92, mas pelo fato de sua vigência não atingir o exercício de 2012 a unidade técnica não aceitou o normativo como parâmetro.
A título de exemplo, colecionamos em anexo o Edital n° 001/2012/TP/SEDUC, da Prefeitura Municipal de Iracema, onde a mesma, embora apresente um Orçamento Básico como parâmetro para os licitantes apresentarem suas propostas, não contém tal peça, os elementos requeridos pelos técnicos desta Corte de Contas, mostrando assim, a precariedade que os municípios possuem nesta área, qual seja, de saber elencar com a precisão esperada, os custos alusivos ao transporte escolar.
Nessa seara é que o gestor aqui recorrente **invoca o artigo 22 da Lei de Introdução as Normas do Direito Brasileiro**, abaixo transcrita, para pedir aos eminentes julgadores que a situação seja vista diante das deficiências e dificuldades encontradas no caso concreto pelo gestor público.
Assim, imagina nobres conselheiros, estando o secretário de educação municipal diante da dificuldade de contratar o transporte escolar pela precariedade na elaboração de uma regra de custo e o dever de transportar o aluno explícito no art. 208, VII da Constituição Federal, vai deixar o gestor de realizar o procedimento licitatório por não ter tal domínio? Claro que não, e depois, merece ser multado por tal ato? Esperamos que não, a luz da Lei acima destacada.
E neste cenário que novamente roga para que seja vista a situação na qual encontra-se o gestor, afastando a multa aplicada por esta situação.

O recurso interposto pela Sra. Thaisa Maria Silva impugnou a decisão recorrida, amparada nos seguintes fundamentos:

b) ausência da composição do custo fixado pela Administração no orçamento básico;
[…]
Acerca da situação em comento, inicialmente, importante transcreve-se o objeto licitatório alvo da querela apontada:

> "Contratação da prestação de serviços de transporte escolar da rede de ensino público do município de Marco."

Desta feita, o serviço aqui examinado trata-se de simples contratação de atividade de transporte escolar, o que dispensa a obrigatoriedade de apresentação do projeto básico.
Neste sentido, segue excerto do entendimento do Tribunal de Contas de Minas Gerais. Vejamos:

> "Dispensa do projeto básico e executivo para contratações não relacionadas as obras e serviços de engenharia.] [...] entendo que a exigência dos projetos básico e executivo não se restringe as obras e serviços de engenharia. Também adoto o entendimento de que tais projetos podem ser dispensados para contratações não relacionadas as obras e serviços de engenharia, desde que o edital seja detalhado e exaustivo o suficiente, de forma que indique claramente o tipo de serviço, o custo, o prazo de execução, a viabilidade técnica e orçamentária dos serviços. [Consulta n. 772.606. Rel. Conselheiro em exercício Licurgo Mourão. Sessão do dia 30/11/2011" (Revista TCE/MG|edição especial| 2014|CAPÍTULO 1) (grifo)

No que tange aos serviços em geral, **a Lei não exigiu instrumento minucioso como o Projeto Básico**.
A questão encontra-se assentada tendo por base a Lei n° 8.666/1993: quando se trata de obras e serviços DE ENGENHARIA, deve-se utilizar o Projeto Básico; quando se trata de serviços em geral, **faz-se suficiente a descrição detalhada deste, de forma que seja possível e de fácil compreensão a elaboração das Propostas**, instrumento mais simplificado que o Projeto Básico.
Desta feita, em estando tanto o serviço a ser prestado, quanto as respectivas condições contratuais, descritos de forma que possam ser facilmente entendidos pelos interessados no certame, e que, na celebração do contrato, o serviço possa ser

> exercido de acordo com o disposto no edital, encontra-se, desta forma, cumprido o disposto na norma, ou seja, **a explicação do objeto foi suficiente para o entendimento da sociedade e o propósito foi perfeitamente atingido.**
> Quanto aos valores consignados no **Decreto Executivo n° 074-A-2010 de 17 de setembro de 2010**, exarado pelo Município de Marco, **foram definidos com base em pesquisa de Preços**, bem como na análise dos valores pagos nas cidades vizinhas, tendo como parâmetro os tipos, modelos e marcas de cada veículo, consumo de combustível, pagamento do motorista e lucro a ser auferido pelo contratado.
> Não suficiente os argumentos expostos, destaca-se que a Defendente, na qualidade de integrante da Comissão de Licitação, e tratando-se **o Decreto de Ato emitido por autoridade superior, não teria competência para questionar os critérios utilizados pela aferição dos valores**, tendo apenas os aplicado ao procedimento licitatório em tela, pedindo-se a aplicação ao caso em tela dos dispositivos constantes na Lei de Introdução as Normas de Direito Brasileiro já citadas no item antecedente. (grifos originais)

Os Técnicos entenderam pelo não acolhimento das alegações recursais, concluindo pela manutenção da irregularidade, conforme se vê:

> 3.4.2.1. Análise
> 84. Na espécie, compreende-se que as razões recursais não merecem acolhimento, pelos fundamentos a seguir apresentados.
> 85. Sobre o tema, cumpre destacar que o art. 3º, inciso III, da Lei nº 10.520/2002, vigente à época dos fatos, estabelecia que a fase preparatória do pregão deveria conter o orçamento elaborado pelo órgão ou entidade promotora da licitação, relativo aos bens ou serviços a serem contratados.
> 86. Por sua vez, o art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei nº 8.666/1993, norma de aplicação subsidiária, estabelecia que as obras e os serviços somente poderiam ser licitados quando existente "orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários".
> 87. Com efeito, conforme consignado na decisão recorrida, com base nas mencionadas disposições normativas vigentes à época, os procedimentos de contratação deveriam ser instruídos com "orçamentos descritivos dos serviços que se pretendem contratar, especificando os custos unitários, para resguardar o Estado de prejuízos de qualquer natureza" (seq. 128, pág. 19, processo principal).
> 88. No caso em exame, verifica-se que o orçamento básico do Pregão Presencial nº 1801.01/2012 foi elaborado com fundamento no Decreto Executivo nº 074-A/2010, de 17 de dezembro de 2010, cujos efeitos se restringiam ao exercício financeiro de 2011. Veja-se (seq. 54, pág. 20, processo principal):
>
> > Art. 1° Ficam fixados como limites para Contratação de Serviços de Frete para Transporte durante Escolar das Escolas de Ensino Fundamental e Médio do Município de MARCO-CE, **durante o exercício financeiro de 2011**, os valores máximo constante na tabela a seguir discriminada: (…) (grifou-se)
>
> 89. Desse modo, não há como acolher as razões recursais apresentadas, que buscam afastar a irregularidade com fundamento em ato normativo que não possuía eficácia no exercício de 2012.
> 90. No mesmo sentido, são insubsistentes os argumentos apresentados pela Sra. Thaisa Maria Silva, notadamente ao sustentar que a natureza do objeto contratado dispensaria a elaboração de projeto básico, entendido como o conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou o serviço, ou o complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, no termos do art. 6º, inciso IX, da Lei nº 8.666/1993.
> 91. Isso porque a deficiência identificada no certame não decorre da ausência de elementos aptos a caracterizar o serviço a ser contratado, mas, em verdade, da insuficiência do orçamento elaborado na fase interna do pregão, especialmente

> quanto à composição dos custos necessários à adequada estimativa do valor da contratação, o qual, como visto, foi elaborado com base em decreto sem eficácia no exercício de 2012.

Além disso, quanto à ilegitimidade passiva arguida pela pregoeira, a SECEX assim refutou:

> 92. Quanto à ilegitimidade passiva alegada pela pregoeira, também se compreende que os argumentos não merecem acolhimento. Explica-se.
> 93. Do exame dos autos, verifica-se que a decisão de estabelecer o preço de referência do Pregão Presencial nº 1801.01/2012 com base em norma sem eficácia no exercício de 2012, qual seja, o Decreto Executivo nº 074-A/2010, partiu da Sra. Thaisa Maria Silva, conforme se observa da informação por ela subscrita. Confira-se (seq. 54, pág. 19, do processo principal):
>
> > Senhor Secretário, Atendendo ao despacho de Vossa Senhoria e objetivando a instrução do presente processo, informamos que tomamos por base, como referencial de Preços para o objeto desta licitação os valores fixados no Decreto N° 074-A-2010, conforme anexo que passa a fazer parte integrante deste processo.
>
> 94. Nessa conjuntura, ao optar por instruir o certame com base em instrumento sem eficácia normativa no exercício de 2012, conclui-se que a pregoeira concorreu diretamente para a ocorrência da irregularidade em exame, atraindo para si a responsabilidade decorrente de sua conduta.

Por fim, o Órgão Técnico também rechaçou a tese apresentada pelo ex-gestor do FUNDEB de aplicação do art. 22 da LINDB, nos seguintes termos:

> 95. Quanto aos argumentos apresentados pelo Sr. Francisco Esdras Moreira Rocha, que busca afastar a irregularidade com fundamento nas dificuldades enfrentadas para a formação do orçamento, invocando, para tanto, o art. 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lindb), entende-se que tais alegações não são suficientes para elidir a deficiência em exame.
> 96. A razão é evidente: não se mostra plausível admitir que um certame de elevada monta, homologado pelo valor total de R$ 2.261.515,81 (seq. 58, pág. 34, do processo principal), seja instruído sem orçamento básico apto a conferir suporte à adequada formação do preço e a resguardar a finalidade da licitação, qual seja, a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração.
> 97. Por fim, em relação à menção ao Edital nº 001/2012/TP/SEDUC, da Prefeitura Municipal de Iracema, feita pelo Sr. Francisco Esdras Moreira Rocha, destaca-se que referido certame não constitui objeto de exame nos presentes autos. Assim, a alusão a esse procedimento licitatório não guarda pertinência com a matéria em análise e, portanto, não contribui para o seu deslinde.
> 98. Pelo exposto, reputa-se que a irregularidade deve ser mantida.

Em sua oportunidade, o Ministério Público de Contas acompanhou a SECEX pela manutenção do presente item, consoante se infere do trecho abaixo colacionado:

> [...]21. As demais irregularidades do item 2.2 foram integralmente confirmadas pela unidade técnica: ausência da composição dos custos, deficiência da qualificação técnica, subcontratação integral e sobrepreço de 29,60%. Permanecem igualmente hígidos o dano de R$ 303.234,53, as multas individuais de R$ 4.548,51 aplicadas ao gestor e à ETNE e o julgamento pela irregularidade das contas. [...]

Conforme se verifica, a irregularidade consiste na ausência de composição dos custos unitários para balizar o valor do quilômetro rodado no serviço de transporte escolar licitado por meio do Pregão Presencial nº 1801.01/2012.

Aqui cumpre destacar que, de acordo com o ordenamento jurídico vigente à época, especificamente o art. 3º, inciso III, da Lei nº 10.520/2002 e o art. 7º, §2º, inciso II, da Lei nº 8.666/1993, é indispensável que a fase preparatória da licitação contenha um orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários. A finalidade dessa exigência é fornecer subsídios precisos à Administração Pública e aos licitantes, resguardando o erário de prejuízos decorrentes de estimativas irreais.

No caso, o orçamento básico do Pregão Presencial nº 1801.01/2012 foi elaborado com fundamento no Decreto Executivo nº 074-A/2010, cujos efeitos estavam expressamente limitados ao exercício financeiro de 2011. Portanto, referido ato normativo não poderia conferir suporte à estimativa de preços de contratação realizada em 2012.

A alegação da ex-pregoeira de que a contratação de transporte escolar constitui "serviço comum em geral" que dispensaria tais planilhas ou projetos detalhados não encontra amparo legal. Como bem asseverado pela Unidade Técnica, a irregularidade não reside na ausência de projeto básico ou de elementos destinados à caracterização do serviço, como sustenta a defesa, mas na insuficiência do orçamento elaborado na fase interna do certame, especialmente quanto à demonstração da composição dos custos necessários à adequada estimativa do valor da contratação.

Também não merece acolhimento a alegação de ilegitimidade passiva da Sra. Thaisa Maria Silva. Conforme demonstrado nos autos, a então pregoeira subscreveu informação na qual declarou ter adotado os valores fixados no Decreto nº 074-A/2010 como referência para a formação dos preços. Sua atuação, portanto, não se limitou à mera condução da fase externa do pregão, pois concorreu diretamente para a instrução do procedimento com base em ato normativo desprovido de eficácia no exercício correspondente, circunstância que evidencia o nexo entre sua conduta e a irregularidade apurada.

De igual modo, a invocação do art. 22 da LINDB pelo ex-gestor não é suficiente para afastar a falha. Embora as dificuldades concretas enfrentadas pelo agente público devam ser consideradas, não se mostra razoável admitir que certame homologado pelo expressivo valor de R$ 2.261.515,81 tenha sido instruído sem orçamento básico idôneo, apto a fundamentar a formação do preço, prevenir eventual sobrepreço e assegurar a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração.

Por fim, a referência ao Edital nº 001/2012/TP/SEDUC, promovido pelo Município de Iracema, não interfere na análise, por se tratar de procedimento estranho ao objeto destes autos e incapaz de demonstrar a regularidade do certame examinado.

Diante do exposto, pelos mesmos fundamentos apresentados pela Unidade Técnica, rejeito as razões recursais e voto pela manutenção da irregularidade, inclusive quanto à responsabilidade da Sra. Thaisa Maria Silva e do Sr. Francisco Esdras Moreira Rocha.

c) Precariedade quanto às exigências de qualificação técnica, em afronta às disposições do art. 30, inciso II e §1° da Lei n° 8.666/1993.

15. No *decisum* recorrido foi aplicada multa ao ex-gestor do FUNDEB e à ex-pregoeira tendo em vista que o edital do Pregão Presencial nº 1801.01/2012 apresentou-se deficiente

quanto à exigência da qualificação técnica dos licitantes, ao não exigir a comprovação da disponibilidade dos veículos necessários à prestação dos serviços licitados, violando o art. 30, §6º, da Lei nº 8.666/1993.

O recurso da Sra. Thaisa Maria Silva aduziu em suma que a alegada precariedade das exigências de qualificação técnica decorreu das limitações do mercado local de transporte escolar, marcado pela escassez de empresas com estrutura suficiente para executar integralmente o objeto.

Sustentou ainda que a flexibilização das exigências e a possibilidade de subcontratação foram necessárias para preservar a competitividade e assegurar a continuidade do serviço. Invocou também o art. 22 da LINDB, requerendo, diante das dificuldades concretas enfrentadas pela Administração, o afastamento da irregularidade. Confira-se:

> **c) precariedade quanto às exigências de qualificação técnica:**
> […] Tangente a reclamação em tela, cumpre inicialmente asseverar que a administração municipal se cercou de todos os cuidados necessários para a realização do processo licitatório em tela, tanto em função da relevância do serviço contratado, quanto em função da monta envolvida na contratação.
> Nesse diapasão, cumpre esclarecer que a realidade verificada no interior do Estado do Ceara indica a inexistência de empresa que possua em seu patrimônio a quantidade de veículos necessária para o cumprimento integral do objeto licitado, razão pela qual a subcontratação do objeto acaba por se tornar uma necessidade inafastável, entendendo-se, desse modo, que a exigência editalícia questionada no Despacho inviabilizaria a realização do certame, fato que acabaria por trazer maiores prejuízos à licitação (tendo em vista a restrições do mercado) e aos alunos (que poderiam ver o serviço interrompido devido a eventual necessidade de realização de novo certame).
> Desta feita, e especificamente com relação a possibilidade de subcontratação, urge destacar o entendimento dominante do Tribunal de Contas da União, conforme acórdão n° 2089/2011, abaixo transcrito:
> […]
> Destaca-se que o Município de Marco, possui população na faixa de 25.000 (vinte e cinco mil) habitantes e está situado a 250 (duzentos e cinquenta) quilômetros de Fortaleza/CE, características que o coloca na qualidade de exceção a regra da maioria das contratações públicas necessárias ao bom funcionamento da máquina administrativa, conforme dispõe o julgado acima colacionado.
> Com efeito, o Fundo Municipal de Educação, durante toda a gestão do Defendente, empreendeu grandes esforços no sentido de satisfazer as necessidades dos alunos da rede pública de ensino, considerando o desinteresse das empresas que prestam serviços de transporte escolar atuantes no Estado do Ceara, ao longo dos anos, sob a alegativa de inviabilidade técnico-econômica do contrato administrativo a ser firmado.
> Ou seja, por mais esforços que convergissem para a contratação de transporte escolar de qualidade, a Prefeitura de Marco não conseguiu vencer as limitações mercadológicas, vindo a submeter-se, por vezes, a condições de contratação alheias ao senso comum, objetivando a manutenção dos alunos da rede municipal de ensino nas salas de aula.
> Era uma realidade que não se podia esquivar, entendendo-se aplicável ao caso em tela as determinações constantes na Lei de Introdução as Normas de Direito Brasileiro, que em seu art. 22, assim, dispõe:
> […]
> Assim, por todo o exposto, tem-se que inexiste no caso em comento qualquer irregularidade, tendo o certame licitatório transcorrido em plena observância aos ditames constantes no Edital, que vinculam a Administrações Municipal, razão pela qual pede-se a desconsideração da suposta falha. (grifos originais)

O ex-gestor não apresentou impugnação específica sobre essa falha.

A Unidade Técnica, por meio do Relatório de Instrução nº 3394/2026, entendeu pela manutenção da responsabilidade da ex-pregoeira e, no mérito, pela permanência da falha, ante os fundamentos a seguir reproduzidos:

> 3.4.3.1. Análise
> 102. Compreende-se que as razões recursais não merecem acolhimento, pelos fundamentos a seguir expostos.
> 103. Preliminarmente, cumpre destacar que, em regra, a irregularidade em exame não decorre de conduta praticada pela pregoeira, uma vez que compete à autoridade demandante definir as exigências de habilitação, nos termos do art. 3º, inciso I, da Lei nº 10.520/2002.
> 104. Entretanto, no caso em exame, verifica-se que a pregoeira, Sra. Thaisa Maria Silva, elaborou e subscreveu o edital (seq. 54, págs. 24-43, processo principal), circunstância que atrai para si a responsabilidade pelo conteúdo do instrumento convocatório.
> 105. Nesse ponto, mostra-se oportuno trazer à colação o entendimento firmado pela Segunda Câmara do TCE/CE, que reconheceu a legitimidade passiva de pregoeiro que, durante a fase interna do certame, subscreveu edital eivado de vício. Confira-se o excerto do voto condutor da Resolução nº 1.596/2023:
>
> > Com relação ao Pregão Presencial nº 013/2017, entendo que a responsabilidade pela falha deve recair tão somente para a Sra. Maria Teresa Porto Joventino Ex-Pregoeira, vez que ao subscrever o edital (PETIÇÃO - 4134/2017 30/11/2017, fls. 22) atraiu para si o ônus de responder pela regularidade da peça. (Processo nº 20646/2018-1, Segunda Câmara TCE/CE. Relatora Conselheira Soraia Victor. Data do julgamento: 03/03/2023).
>
> 106. Feito esse breve esclarecimento, prossegue-se no exame da matéria.
> 107. Consoante dispõe o art. 30, § 6º, da Lei nº 8.666/1993, as exigências mínimas de qualificação técnica relativas aos equipamentos essenciais à execução do objeto da licitação seriam atendidas mediante a "apresentação de relação explícita e da declaração formal da sua disponibilidade, sob as penas cabíveis, vedadas as exigências de propriedade e de localização prévia".
> 108. No caso, a pregoeira, em síntese, busca justificar que a referida exigência técnica mínima foi deliberadamente omitida do edital, sob o fundamento de haver limitações mercadológicas, uma vez que, segundo a defesa, nenhuma empresa da região dispunha de capacidade para cumprir integralmente o objeto licitado.
> 109. Tais argumentos não são suficientes para desconstituir nem para justificar a deficiência apontada na decisão recorrida. Isso porque, nos termos do art. 72 da Lei nº 8.666/1993, era possível à Administração admitir a subcontratação parcial do objeto contratado.
> 110. Assim, a eventual inexistência de empresa com capacidade para executar integralmente o objeto não justificaria a supressão da exigência mínima de qualificação técnica relativa aos equipamentos essenciais à sua execução. Ao contrário, a omissão deliberada dessa exigência contribuiu para a circunstância irregular observada no presente caso, qual seja: subcontratação integral (subitem d).
> 111. Nessa conjuntura, reputam-se insubsistentes as razões recursais que buscam afastar a irregularidade com fundamento no art. 22 da Lindb, uma vez que não se verifica, nos autos, qualquer elemento fático apto a justificar que a administração, deliberadamente, deixasse de exigir requisito mínimo de qualificação técnica em certame de elevado vulto financeiro e de relevante importância para a educação do município, como pretende fazer crer a defesa.
> 112. Por todo o exposto, conclui-se que a irregularidade em relevo deve ser mantida.

O Ministério Público de Contas acompanhou a SECEX pela manutenção da falha e da responsabilidade da ex-pregoeira, conforme excerto do Parecer nº 3918/2026 transcrito no tópico anterior.

Acompanho, nesse ponto, a conclusão da Unidade Técnica e adoto seus fundamentos, com os acréscimos que seguem.

Inicialmente, importa repisar que a responsabilização da Sra. Thaisa Maria Silva não decorre exclusivamente de sua condição de pregoeira. Na realidade, conforme se verifica da documentação acostada ao processo, a recorrente participou da elaboração e subscreveu o edital do Pregão Presencial nº 1801.01/2012 (seq. 54, págs. 24-43, processo principal), circunstância que demonstra atuação concreta na conformação do instrumento convocatório.

Conforme já destacado em tópicos pretéritos, a assinatura do edital, nesse contexto, não constitui mero ato formal. Ao participar de sua elaboração e subscrevê-lo, a citada agente vinculou-se às disposições que disciplinaram o procedimento, especialmente quando a deficiência questionada se encontrava objetivamente identificável no próprio instrumento convocatório, de forma que resta mantida a responsabilidade da pregoeira por esta falha.

Quanto ao mérito da irregularidade, verifico que o edital deixou de estabelecer requisito destinado à demonstração da disponibilidade dos equipamentos essenciais à execução dos serviços licitados. A exigência encontrava amparo no art. 30, §6º, da Lei nº 8.666/1993 e poderia ser satisfeita mediante relação explícita e declaração formal de disponibilidade, sem que fosse lícito exigir dos interessados a propriedade ou a localização prévia desses bens.

Trata-se de requisito que possui finalidade relevante no procedimento licitatório, pois permite à Administração avaliar, ainda na etapa de seleção, se o interessado reúne condições materiais mínimas para assumir as obrigações decorrentes do futuro contrato. Sua ausência, portanto, não configura simples impropriedade formal, mas compromete a própria aferição da aptidão operacional do licitante.

A recorrente tenta justificar a conduta nas dificuldades existentes no mercado, sustentando que as empresas atuantes na região não possuíam estrutura suficiente para executar, individualmente, todo o serviço de transporte escolar. A alegação, contudo, não legitima a supressão do requisito.

Isso porque eventual insuficiência da capacidade operacional dos agentes econômicos disponíveis deveria ter sido considerada na própria estruturação da contratação. Caberia à Administração avaliar alternativas legalmente admitidas que permitissem compatibilizar as características do mercado com a necessidade pública, sem olvidar a comprovação das condições mínimas necessárias à adequada prestação dos serviços.

A Lei nº 8.666/1993, inclusive, admitia, em seu art. 72, a subcontratação de partes do objeto, desde que observados os limites estabelecidos pela Administração. A dificuldade de encontrar uma única empresa apta a executar a totalidade dos serviços, portanto, não autorizava a eliminação de requisito destinado a demonstrar a capacidade para o cumprimento das obrigações assumidas.

A situação ganha maior relevância diante do resultado concretamente verificado na execução contratual. A ausência de adequada aferição da estrutura operacional da contratada resultou na subcontratação integral do objeto, circunstância que reforça a importância do controle que deveria ter sido realizado ainda durante o procedimento licitatório.

As dificuldades práticas enfrentadas pela Administração tampouco são suficientes para afastar a irregularidade com fundamento no art. 22 da LINDB. A aplicação desse dispositivo pressupõe a demonstração concreta de circunstâncias capazes de justificar a conduta adotada, não servindo como fundamento para dispensar exigência legal destinada a resguardar a adequada execução contratual.

Por essas razões, acompanho a Unidade Técnica pela manutenção da irregularidade, bem como da responsabilidade atribuída à Sra. Thaisa Maria Silva, persistindo, portanto, as multas aplicadas ao gestor e à pregoeira.

d) Subcontratação de 100% do objeto da licitação, em ofensa ao art. 72, da Lei nº 8.666/1993 e
e) Sobrepreço nos valores ofertados pela empresa ETNE Empresa de Transporte Nordeste EIRELI.

16. O Acórdão recorrido aplicou multa e débito ao ex-gestor, Sr. Francisco Esdras Moreira Rocha. Além disso, imputou débito solidário ao Sr. Francisco Esdras Moreira Rocha e à sociedade empresária - ETNE Empresa de Transportes Nordeste – EIRELI e multa individual de 1,5% sobre o dano, em razão das seguintes falhas: subcontratação de 100% do objeto do Pregão Presencial nº 1801.01/2012, em ofensa ao art. 72, da Lei nº 8.666/1993 e sobrepreço nos valores ofertados pela empresa ETNE Empresa de Transporte Nordeste EIRELI.

Além disso, a decisão recorrida determinou a Representação ao Ministério Público Estadual pela falha do item 2.2, para as providências que entender cabíveis.

O ex-gestor, por sua vez, apresentou recurso sustentando que **a subcontratação, embora não prevista no edital, não causou dano ao erário**, pois o débito teria sido calculado apenas pela diferença entre o valor contratado e o pago aos subcontratados, sem comparação com os preços de mercado. Afirma que os valores pagos pelo Município eram compatíveis ou inferiores aos praticados à época e que os serviços foram regularmente executados, razão pela qual requer o **afastamento do débito e da multa**. Eis o teor da manifestação recursal:

> **II.3 – Do Julgamento Irregular Com Aplicação De Débito E Multa Ao Recorrente**
> […]
> Conforme extrai-se da argumentação defendida pelo eminente relator, o dano apurado pela unidade técnica e referendado tanto pelo Ministério Público de Contas como pelo 1ª Câmara, deveu-se a diferença entre os valores contratados pelo Município de Marco a empresa ETNE Empresa de Transporte Nordeste EIRELI (anteriormente de nominada Dr. Transporte e Locações Ltda.) através do procedimento licitatório n° 1801.01/2012, e os subcontratos celebrados entre a empresa vencedora do certame e terceiros que contribuíram na prestação do serviço de transporte escolar no município de Marco. Primeiramente, para um melhor esclarecimento sobre este ponto, há de se diferenciar de forma clara o que pode vir a ser uma falha resultante de subcontratação, que pode até causar dano ao erário, e um

ato praticado com superfaturamento/sobrepreço, que certamente causara dano ao erário.
[…]
Desse modo, torna-se claro que para se chegar a uma situação de superfaturamento/sobrepreço, ou melhor, de pagamento exorbitante realizado pela administração pública com a aquisição de determinado produto ou serviço, necessário buscar como parâmetro a forma como o produto ou serviço está sendo remunerado no respectivo mercado.
Já uma situação de falha por subcontratação indevida, vem a ser a prática realizada pela administração pública de subcontratar sem previsão no procedimento licitatório ou ainda quando a administração realizada em escala maior do que foi previsto.
Nota-se assim, que é possível a administração pública cometer deslize na execução de um contrato de serviço com a prática de uma subcontratação não prevista em edital, e mesmo assim não ocorrer dano ao erário, bastando que os pregos pagos pela administração estejam dentro do praticado normalmente pelo mercado, restando assim a simples falha pela subcontratação sem previsão editalícia.
No caso ora recorrido, verificamos que o relator acompanhando posicionamento da unidade técnica, entendeu como dano a **diferença entre o valor contratado pela administração e a quantia paga aos subcontratados**, não tendo a unidade técnica a sensibilidade em verificar no mercado de prestação de serviço de transporte escolar, quais os valores que eram praticados, o que vai de encontro com as definições acima destacadas para a verificação se um produto ou serviço está sendo adquirido pela gestão pública em valores superiores aos praticados.
Sobre este caso específico o Tribunal de Contas da União — TCU já posicionou-se por diversas vezes no sentido de que a simples diferença entre o valor contratado e uma possível subcontratação não prevista em edital, não pode servir de parâmetro para constatação de débito entendendo ainda pela impossibilidade de se quantificar o débito nessa situação, se não comparado com o preço praticado no mercado.
[…]
Vale ressaltar que no Acórdão n° 2699/2019 — Plenário, em situação idêntica a que ora é recorrida, a Corte de Contas Federal seguiu a seguinte linha:
[…]
Já no julgamento que resultou no Acórdão n° 7935/2014 — 2ª CÂMARA, o Ministério Público Especial de Contas junto ao TCU, manifestou-se no seguinte sentido:
[…]
A exegese adotada pela Corte de contas nacional é puramente simples e perfeitamente razoável, pois não pode o gestor suportar a atribuição de um dano por débito que não foi corretamente apurado, seguindo a linha definida no art. 210, § 1° do seu Regimento Interno do TCU que assim define:
[…]
E de bom alvitre destacar que este Tribunal de Contas estadual também possui em seus normativos regras similares, pois na Instrução Normativa n° 03/2017, que dispõe sobre a instauração, a organização e o encaminhamento ao Tribunal de Contas do Estado do Ceara dos processos de tomada de contas especial, em seu art. 10, possui o seguinte texto:
[…]
Nessa lógica, tendo em vista que este Tribunal de Contas segue por simetria a mesma linguagem literal da forma como se deve ser apurado um possível débito, não se torna razoável adotar interpretação que não traga segurança sobre valor real na apuração de um possível dano, e sendo assim, na linha adotada pelo TCU não é correto a apuração como dano somente pela diferença matemática entre o valor contratado pela administração e a quantia paga aos subcontratados, sem levar em consideração o valor praticado no mercado, por não ter precisão no real dano causado, uma vez que não foi posto em confronto com os valores praticados no mercado.
Por tudo o que já foi colocado acima, fica claro que esta Egrégia Corte de Conta se equivocou ao imputar como dano ao gestor ora recorrente, uma quantia pela simples dedução do que foi pago pela administração pública a empresa contratada, menos, o

que foi pago por ela ao terceiro que ajudou na execução da correta prestação do serviço de transporte escolar, sem utilizar como parâmetro referencial, o próprio mercado.

E assim, para demonstra de maneira inquestionável, que os preços pagos pela administração pública de Marco não estavam fora do que era praticado pelo mercado, à época, e assim, na linha adotada pelo TCU, constatar, por meio do mercado, que os preços contratados pelo município em 2012, eram sim, vantajosos para a administração, realizamos pesquisa no Portal de Licitações da página desta Egrégia Corte de Contas, onde, apesar de toda dificuldade encontrada pela falta de alimentação de dados por partes de muitos municípios, bem como da própria ferramenta, conseguimos localizar referencial para compararmos com os preços contratados pelo município de Marco, naquele exercício, e comprovar que o valor pago pela prestação do serviço de transporte escolar foi vantajoso em frente aos praticados no mercado.

Vale ressaltar que a medida de comparação é o valor pago por quilômetro, conforme adotado pelo Tribunal no Acórdão recorrido, e para tanto, trazemos a baila, os procedimentos licitatórios realizados pelos municípios de Pacujá, Frecheirinha, Guaiuba, Ibicuitinga e Apuiarés, que apresentaram no exercício de 2012 os valores R$ 4.77, R$ 1.84, R$ 2.95, R$ 2,58 e RS 3.46, respectivamente por quilômetro. Veja cálculos abaixo e arquivos em anexo.

[…]

Ora, nobres julgadores, colocamos o quadro acima para demonstrar que os valores coletados no mercado, conforme metodologia defendida pelo TCU para apurar possível superfaturamento/sobrepreço no âmbito do transporte escolar, são bem superiores aos pagos pelo município de Marco no exercício de 2012, que pagou o quilômetro nos valores de R$ 1.23, R$ 1,66, R$ 1.74, RS 1.84. R$ 2.31, R$ 2.34 e R$ 2.64, conforme planilha elaborada pelo próprio corpo técnico deste Tribunal, fls. 901/904, e utilizada na apuração do débito aqui questionado, demonstrando assim que não há como se querer aduzir a existência de dano na execução do contrato de prestação de serviço de transporte escolar, uma vez que o Município pagou pelo serviço em cifras menores que o praticado pelo mercado, o que torna necessário o afastamento do débito apontado no Acórdão recorrido.

II.4— Da Ocorrência De Subcontratação:

Quanto a ocorrência da subcontratação sem previsão em edital identificada pelo Tribunal, é de bom alvitre enfatizar que a mesma não causou dano ao erário conforme foi amplamente narrado no tópico anterior. Ademais, sobre a questão vale a pena trazer passagem proferida no Acórdão n° 2254/2019 – Plenario — TC, no qual o nobre Ministro cita o Acórdão n° 1.798/2017 — Plenário — TCU, trazendo a seguinte colocação sob a subcontratação:

[…]

Nessa esteira é que, embora **a execução tenha sido realizada por terceiro**, conforme apurado pelo tribunal, o serviço foi prestado sem interrupções que levasse prejuízo aos alunos, com preço compatível com o mercado como demonstrado acima, e sem qualquer reclamação dos pais, professores e os próprios alunos, como podemos verificar nas declarações de diretores das escolas a época, informando que não tiveram nenhum percalço **com o serviço que foi prestado pelos prestadores sublocados** (declarações anexas).

Esse cenário veio do fato de que, na realidade, quem executava o serviço era a empresa ETNE Empresa de Transporte Nordeste — EIRELI (anteriormente de nominada Dr. Transporte e Locações Ltda.), que tinha toda uma responsabilidade de substituir os veículos que quebravam, aquele que não estava prestando o transporte de forma satisfatório, além de gerenciar toda a malha do transporte escolar para que os alunos não tivessem prejuízos por falhas na prestação do serviço.

Nesse contexto, e mais uma vez reforçando, que não ocorreu dano ao erário pela prestação de serviços realizada por terceiros subcontratados, roga pelo afastamento da multa imposta pelo Acórdão sob exame. (grifou-se).

A Unidade Técnica afastou as razões recursais, por entender incontroversa a subcontratação integral do objeto, em afronta aos arts. 72 e 78, inciso VI, da Lei nº 8.666/1993.

Assentou, ainda, que a atuação da contratada como mera intermediária caracterizou dano ao erário, correspondente à diferença entre os valores recebidos da Administração e aqueles repassados aos efetivos prestadores dos serviços, conforme jurisprudência do TCE/CE e do TCU. Ao final, manifestou-se pela manutenção da irregularidade, do débito e da multa aplicados, nos seguintes termos:

> 3.4.4.1. Análise
> 115. Na espécie, entende-se que a decisão impugnada não merece reparos, pelos fundamentos a seguir apresentados.
> 116. Preliminarmente, cumpre destacar que é incontroverso o fato de o objeto do Pregão Presencial nº 1801.01/2012 ter sido integralmente subcontratado, uma vez que a própria defesa reconhece que os serviços de transporte escolar foram executados por terceiros.
> 117. Com efeito, à luz dos fundamentos expostos no tópico 3.2.1 deste relatório, conclui-se que a prática de subcontratação integral do objeto contraria as disposições dos arts. 72 e 78, inciso VI, da Lei nº 8.666/1993. Por conseguinte, sem maiores delongas, compreende-se que a irregularidade alusiva a esse tema deve ser mantida.
> 118. Embora a defesa apresente julgados que convergem com a tese alegada, notadamente quanto à inexistência de débito decorrente da subcontratação integral, compreende-se que, no caso em exame, restou caracterizado dano ao erário, uma vez que a empresa contratada passou a atuar como mera intermediária entre a Administração Pública e o efetivo prestador dos serviços.
> 119. Nessa conjuntura, cumpre destacar que o dano identificado decorre da subcontratação integral e irregular dos serviços e seu valor corresponde à diferença entre os pagamentos recebidos pela empresa contratada e os valores por ela repassados aos efetivos prestadores dos serviços, em decorrência da subcontratação integral.
> 120. Assim, a qualidade dos serviços prestados não se mostra relevante para a apuração do dano, ao contrário do que pretende sustentar o Recorrente com base nas declarações acostadas aos autos (seq. 10, págs. 28-30).
> 121. Acerca do tema, faz-se oportuno trazer à colação decisão divulgada no Informativo de Jurisprudência desta Corte de Contas, Ano 2025, nº 05, na qual foi adotado o mesmo critério para a quantificação do débito em casos de subcontratação integral. Confira-se:
>
> > TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. SUBCONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS. LIMPEZA URBANA. TERMO DE EXECUÇÃO DELEGADA. EMPRESA ESTATAL. TAXA DE ADMINISTRAÇÃO. PAGAMENTO INDEVIDO. IRREGULARIDADE. DÉBITO SOLIDÁRIO. MULTA. Em caso de subcontratação total do objeto, o pagamento de taxa de administração à empresa estatal que atuou apenas como intermediária na prestação dos serviços é irregularidade ensejadora de **débito**, o qual corresponde **à diferença entre os pagamentos recebidos pela estatal e os valores por ela pagos na subcontratação integral.** (grifou-se) (Processo nº 11172/2023-9. Acórdão nº 3632/2025 – Pleno TCE/CE. Relator Conselheira Soraia Victor. Data do julgamento: 26/05/2025).
>
> 122. Em conformidade com esse entendimento, além dos julgados já listados no tópico 3.2.1 deste relatório, encontram-se os precedentes firmados pelo TCU, conforme se depreende dos seguintes enunciados:
>
> > A subcontratação total do objeto, em que se evidencia a mera colocação de interposto entre a Administração Pública contratante e a empresa efetivamente executora (subcontratada), é irregularidade ensejadora de **débito**, o qual **corresponde à diferença entre os pagamentos recebidos pela empresa contratada e os valores por ela pagos na subcontratação**

> **integral.** (grifou-se) (Acórdão nº 1464/2014-Plenário. Relator Ministro André De Carvalho. Data da sessão: 13/05/2014)
>
> A subcontratação total do objeto, em que se evidencia a mera colocação de pessoa interposta entre a administração pública contratante e a empresa efetivamente executora (subcontratada), é situação ensejadora de débito, **o qual corresponde à diferença entre os pagamentos recebidos pela empresa contratada e os valores por ela pagos na subcontratação integral.** Pelo débito respondem, em regime de solidariedade, a empresa contratada e os gestores que permitiram a subcontratação total. (grifou-se) (Acórdão 3002/2021-Segunda Câmara. Relator Ministro Marcos Bemquerer. Data da sessão: 02/03/2021)

123. Por fim, diante da subcontratação integral observada, entende-se temerário acolher a tese da defesa, segundo a qual haveria conformidade entre os preços contratados no Pregão Presencial nº 1801.01/2012 e aqueles praticados no mercado, aferida por meio de pesquisa realizada no portal de licitações mantido por esta Corte de Contas.

124. Isso porque a terceirização integral dos serviços de transporte escolar constituía, à época, prática generalizada no Estado do Ceará, conforme consignado nas razões da decisão recorrida. Veja-se (seq. 178, pág. 22, do processo principal):

> Outrossim, a referida Corte de Contas Federal examinou pontualmente a mesma situação constante do presente feito, no âmbito de vários municípios cearenses. Em todas elas, constatou-se, no âmbito do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar – Pnate, a subcontratação integral da locação de veículos para o transporte de alunos. A guisa de exemplo, citamos algumas decisões a respeito:
>
> Guaramiranga – Acórdão 4864/2013 – Processo n. 001.652/2012-5;
> Varzea Alegre – Acórdão 2293/2013 – Processo n. 032.042/201 1-6;
> Aquiraz - Acórdão 1982/2010 – Plenário – Processo 027.116/2008-0;
> Aratuba/CE - Acórdão 10919/2011 – 2ª Câmara – processo 005.955/2011-4;
> Jardim - Acórdão 429/2012 – 1ª Câmara – processo 001.268/2011-2;
> Itapiuna - Acórdão 983/2012 – Plenário – processo 003.261/2011-5;
> Barbalha/CE – Acórdão 2207/2012 – 1ª Câmara – processo 000.861/2011-1;
> Aracoiaba/CE – Acórdão 4270/2012 – 1ª Câmara – processo 007.132/2011-5;
> Morrinhos/CE – Acórdão 2093/2012 – Plenário – processo 016.460/2010-3;
> Umari/CE – Acórdão 2177/2012 – Plenário – processo 028.091/2010-8.
>
> O que se relacionou acima é apenas uma pequena amostra desse universo. Ao se examinar o conteúdo de tais decisórios, **o que se observa é que tal pratica se encontra generalizada nos municípios do Estado do Ceara, e que, em muitos casos, empresas que nem sequer são vocacionadas nessa área (transporte escolar)**, como as empresas de construção civil, estão aditando os seus contratos sociais, sem dispor de capacidade operacional para tal, acarretando essa distorção. Mas nem por isso o TCU tem sido condescendente com tal pratica. (grifou-se)

125. Desse modo, entende-se que as irregularidades, bem como as sanções (multa e débito) aplicadas devem ser mantidas.

No mesmo sentido, foi a manifestação do D. Ministério Público de Contas:

> 21. As demais irregularidades do item 2.2 foram integralmente confirmadas pela unidade técnica: ausência da composição dos custos, deficiência da qualificação técnica, subcontratação integral e sobrepreço de 29,60%. Permanecem igualmente hígidos o dano de R$ 303.234,53, as multas individuais de R$ 4.548,51 aplicadas ao gestor e à ETNE e o julgamento pela irregularidade das contas.
>
> 22. As razões recursais não infirmam a decisão recorrida, revelando tão só o mero inconformismo dos recorrentes com o *decisum* que lhes foram desfavorável, o que conduz à inalterabilidade da decisão pelos seus próprios fundamentos jurídicos.

Acompanho a conclusão da Unidade Técnica e adoto seus fundamentos como razões de decidir.

No caso concreto, não se discute a ocorrência de simples subcontratação de parcela acessória do objeto, providência que, observados os limites legais e contratuais, poderia ser admitida. O que se verifica é situação substancialmente diversa: a empresa vencedora do certame, ETNE Empresa de Transporte Nordeste – EIRELI, transferiu a terceiros a execução integral dos serviços de transporte escolar, esvaziando, na prática, sua condição de executora do contrato e assumindo posição meramente intermediária na relação estabelecida com a Administração.

Tal circunstância desnatura a própria contratação resultante do procedimento licitatório. A Administração seleciona determinada empresa considerando sua proposta e sua aptidão para executar o objeto, não se mostrando legítimo que, após a adjudicação, a contratada transfira integralmente a terceiros a prestação que justificou sua escolha, especialmente diante das limitações impostas pelos arts. 72 e 78, inciso VI, da Lei nº 8.666/1993.

Também não prospera o argumento de que a efetiva prestação do transporte escolar seria suficiente para afastar o dano ao erário. A controvérsia não reside na ausência material dos serviços, mas no dispêndio suportado pela Administração em favor de empresa que não os executou e que reteve parcela dos recursos públicos exclusivamente em razão de sua posição de intermediária.

Nessa perspectiva, a diferença entre o montante pago pelo Poder Público à contratada e aquele efetivamente destinado aos terceiros responsáveis pela execução constitui vantagem econômica decorrente de uma intermediação incompatível com a forma pela qual o objeto foi contratado. Não se trata, portanto, de presumir dano a partir da mera existência de subcontratação, mas de reconhecer prejuízo concretamente identificado a partir dos valores que permaneceram com a contratada sem correspondente execução do objeto.

Pela mesma razão, as declarações relativas à adequada prestação dos serviços não alteram essa conclusão. Ainda que o transporte tenha sido satisfatoriamente realizado pelos subcontratados, permanece a questão relativa à legitimidade da parcela paga à empresa intermediária, pois a qualidade do serviço efetivamente prestado não confere causa jurídica à remuneração retida por quem não o executou.

Igualmente, a comparação dos preços contratados com valores encontrados em outras licitações não se revela suficiente para descaracterizar o prejuízo apurado.

A jurisprudência desta Corte e do Tribunal de Contas da União, conforme trazida pelos técnicos, reconhece que, nas hipóteses de subcontratação integral em que a contratada funciona apenas como interposta entre a Administração e os efetivos executores, a possibilidade de quantificação do dano pela diferença entre os valores recebidos e aqueles repassados aos subcontratados.

Diante dessas circunstâncias, não identifico elementos capazes de infirmar os fundamentos da decisão recorrida, razão pela qual acompanho a Unidade Técnica pela manutenção da irregularidade, do débito apurado e da multa correspondente.

17. Assim, considerando que foram mantidas todas as falhas da decisão originária, **mantém-se a íntegra do julgamento recorrido.**

18. Ainda, acompanho o Órgão Técnico quanto à substituição de representação pelo encaminhamento de cópia da decisão ao Ministério Público Estadual, para as providências que entender cabíveis, ante as falhas do item nº 2.2 e a previsão da Lei nº 8.429/1992.

19. Por derradeiro, ressalvo que entendo que desde o julgamento inicial deveria ter havido fundamentação apenas baseada na LOTCM, por se tratar do exercício de 2012, conforme a lei que regia o fato à época, em respeito ao *tempus regit actum*, à segurança jurídica, ao princípio da anterioridade da lei e da tipicidade da conduta, no entanto, deixo de fazer a readequação nesta fase, ante o *non reformatio in pejus*.

20. **ANTE O EXPOSTO**, e por tudo mais que dos autos consta, ***voto***, por:

1. NÃO CONHECER do Recurso de Reconsideração manejado pela sociedade empresária ETNE Empresa de Transporte Nordeste – EIRELI, porque intempestivo;

2. NÃO ACOLHER A PRELIMINAR de ilegitimidade passiva da empresa ETNE EMPRESA DE TRANSPORTE NORDESTE – EIRELI e a **PREJUDICIAL** de mérito alusiva à prescrição, pelas razões expostas neste voto;

3. CONHECER dos Recursos de Reconsideração interpostos pelos Srs. Francisco Esdras Moreira Rocha, ex-gestor e Thaisa Maria Silva, ex-pregoeira, haja vista o preenchimento dos requisitos legais de admissibilidade;

4. NEGAR PROVIMENTO aos recursos interpostos pelos Srs. Francisco Esdras Moreira Rocha, ex-gestor e Thaisa Maria Silva, ex-pregoeira, mantendo-se integralmente o Acórdão nº 104/2019, mantido pelo Acórdão nº 2975/2021, nos seguintes termos:

> **Acórdão nº 104/2019**:
> Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os membros da 1ª Câmara do Tribunal de Contas do Estado do Ceará:
> **1 - em preliminar:**
> a) afastar a ocorrência da prescrição (art. 78, §7° da Constituição Estadual c/c a Lei Estadual n° 15.516/14 e a Resolução TCM/CE n° 09/2014), conforme entendimento inaugurado pelo Pleno do TCE/CE, na sessão do dia 07/11/2017, Processo n°. 9874/09, Relatora originaria Conselheira Soraia Victor, Relator designado para lavrar o Acórdão Conselheiro Valdomiro Tavora;
> b) tendo em vista a superveniência da Lei n.° 16.819, de 08 de janeiro de 2019, que restabeleceu os parâmetros das multas a serem aplicadas nos termos do *caput* do art. 62 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, a 1ª Câmara deliberou na Sessão realizada no dia 18/01/2019 no sentido de que as sanções pecuniárias a serem aplicadas deverão obedecer a legislação que for mais benéfica aos gestores/responsáveis;
> **2 - quanto ao mérito, em relação:**
> **2.1 - ao Sr. Francisco Esdras Moreira Rocha (gestor):**
> a) **julgar IRREGULARES** as presentes Contas, na forma do art. 15, III, alineas "b" e "c" da Lei Estadual n°. 12.509/93, em face dos itens 2.1 e 2.2 das Razões da Proposta de Voto;
> b) aplicar **MULTA**, com fulcro nos art. 62, II e III da Lei Estadual n°. 12.509/95, II do RITCM, **no valor de R$ 6.600,00** (seis mil e seiscentos

reais) a ser atualizado por ocasião do pagamento, nos termos da legislação de regência, em razão do exposto nos itens 2.1, 2.2 e 2.3 da presente Proposta de Voto;

c) **imputar-lhe DÉBITO** de forma solidária, com a empresa **ETNE Empresa de Transporte Nordeste — EIRELI (CNPJ n°. 10330354/0001-58**, com fulcro nos arts. 12, I, C/C §2º do art. 15 da Lei Estadual n°. 12.509/95, no valor nominal de **R$ 303.234,53** (trezentos e três mil duzentos e trinta e quatro reais e cinquenta e três centavos), cujo valor deverá, por ocasião do pagamento, ser atualizado nos termos da legislação de regência, em razão do item 2.2 "e";

d) aplicar *MULTA*, com fulcro no art. 61 da Lei Estadual n°. 12.509/95, de **R$ 4.548,51** (quatro mil quinhentos e quarenta e oito reais e cinquenta e um centavos), equivalente a 1,5% do dano ao erario apurado no item 2.2 "e";

2.2 - à empresa ETNE Empresa de Transporte Nordeste — EIRELI (CNPJ n°. 10330354/0001-58):

a) Julgar **IRREGULARES** as suas contas, COM BASE NO ART. 15, III, "c", da LOTCE **e aplicar MULTA**, com fulcro no art. 61 da Lei Estadual n°. 12.509/95, **no valor de R$ 4.548,51** (quatro mil quinhentos e quarenta e oito reais e cinquenta e um centavos), equivalente a 1,5% do dano ao erário apurado no item 2.2 "e';

b) **imputar-lhe DÉBITO de forma solidária, com o Sr. Francisco Esdras Moreira Rocha**, com fulcro nos arts. 12, I, c/c §2° do art. 15 da Lei Estadual n°. 12.509/95, no valor nominal de **R$ 303.234,53** (trezentos e três mil duzentos e trinta e quatro reais e cinquenta e três centavos), cujo valor deverá, por ocasião do pagamento, ser atualizado nos termos da legislação de regência, em razão do item 2.2 "e";

2.3 - a Sra. Thaisa Maria Silva (pregoeira):

a) **MULTA**, com fulcro no art. 62, inciso II, da LOTCE, no valor de **R$ 900,00** (novecentos reais), a ser atualizado nos termos da legislação de regência, em razão do item 2.2, subitens "a", "b" e "c".

Expedientes necessários.

5. SUBSTITUIR a representação por encaminhamento de cópia da decisão ao **Ministério Público Estadual**, para as providências cabíveis, tendo em vista as irregularidades descritas no **item 2.2** e a previsão da Lei nº 8.429/1992;

6. NOTIFICAR, com cópia deste Acórdão, aos responsáveis para pagarem a multa e o débito remanescentes, após o trânsito em julgado;

7. OFICIAR à Procuradoria competente para inscrever a multa e o débito na dívida ativa, caso não sejam pagos, nos termos do art. 27, inciso II, da LOTCE, após transitada em julgado esta Decisão;

8. AUTORIZAR, desde já, o parcelamento da importância total devida, observados todos os limites legais aplicáveis à espécie, nos termos do art. 25, parágrafo único da LOTCE;

9. ARQUIVAR os presentes autos, após cumpridos todos os expedientes determinados nesta Decisão e após o trânsito em julgado. **É como voto.**

Fortaleza, 21 de setembro de 2026.

Conselheira Soraia Thomaz Dias Victor
RELATORA