

GRUPO II – CLASSE V – PLENÁRIO

TC-003.261/2011-5

Natureza: Relatório de Auditoria

Unidade: Município de Itapiúna/CE

Responsáveis: Felisberto Clementino Ferreira (CPF 041.170.693-49), Prefeito (de 1/1/2009 até 18/3/2010 e 10/10/2010 até 31/12/2010), Atila Martins de Medeiros (CPF 773.491.303-25), Prefeito (de 19/3/2010 até 09/10/2010), Francisco Elício Cavalcante Abreu (CPF 098.344.783-72), Secretário Municipal de Educação Básica, Factorial Construção e Serviços Ltda. (CNPJ 07.684.127/0001-16) e Jequitibá Construções e Serviços Ltda. (CNPJ 08.878.190/0001-56)

Advogado constituído nos autos: não há

SUMÁRIO: AUDITORIA DESTINADA A VERIFICAR A APLICAÇÃO DOS RECURSOS PÚBLICOS FEDERAIS REPASSADOS EM 2009 E 2010 POR MEIO DOS PROGRAMAS PNAE, PNATE, PSF, BOLSA FAMÍLIA E TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS. VERIFICAÇÃO DE IRREGULARIDADES NA EXECUÇÃO DOS PROGRAMAS. AUDIÊNCIAS. DETERMINAÇÕES. DILIGÊNCIA. FORMAÇÃO DE PROCESSO APARTADO DE TOMADA DE CONTAS ESPECIAL.

RELATÓRIO

Trata-se de auditoria realizada pela Secex/CE na Prefeitura Municipal de Itapiúna/CE, com o objetivo de verificar a aplicação dos recursos públicos federais recebidos em 2009 e 2010 por meio dos programas Pnae, Pnate, PSF, Bolsa Família e, ainda, de transferências voluntárias.

2. A presente auditoria foi autorizada pelo Excelentíssimo Ministro André Luís de Carvalho, em despacho de 2/12/2010 (TC-031.989/2010-1).

3. A Secex/CE elaborou o Relatório da Fiscalização 93/2011 (peça 20), do qual passo a transcrever os trechos considerados essenciais com os ajustes de forma que entendo pertinentes:

“3 - ACHADOS DE AUDITORIA**3.1 - A46 - Servidores municipais recebendo indevidamente o benefício do programa.****3.1.1 - Situação encontrada:**

Constatou-se o recebimento indevido de benefício do Programa Bolsa Família por parte de servidores da Prefeitura Municipal de Itapiúna/CE.

Sobre referido programa, frise-se inicialmente que o mesmo foi criado pela Lei 10.836, de 09/01/2004, tendo por finalidade a unificação dos procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do Governo Federal, em especial as do Programa Nacional de Renda Mínima, vinculado à Educação - Bolsa Escola, as do Programa Nacional de Acesso à Alimentação - PNAA, do Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde - Bolsa Alimentação, do Programa Auxílio-Gás, e do Cadastramento Único do Governo Federal, instituído pelo Decreto 3.877, de 24 de julho de 2001.

Quanto aos benefícios do Programa Bolsa Família, esses se constituem em:

a) benefício básico, destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de extrema pobreza;

b) benefício variável, destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza e extrema pobreza e que tenham em sua composição gestantes, nutrizes, crianças entre 0 (zero) e 12 (doze) anos ou adolescentes até 15 (quinze) anos, sendo pago até o limite de 3 (três) benefícios por família; e

c) benefício variável, vinculado ao adolescente, destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza ou extrema pobreza e que tenham em sua composição adolescentes com idade entre 16 (dezesesseis) e 17 (dezesete) anos, sendo pago até o limite de 2 (dois) benefícios por família.

No exercício de 2009, as famílias em situação de pobreza e extrema pobreza beneficiárias do Programa Bolsa Família caracterizavam-se pela renda familiar mensal per capita de até R\$ 137,00 (cento e trinta e sete reais) e de R\$ 69,00 (sessenta e nove reais), respectivamente, conforme Decreto 6.824, de 6/04/2009, limites esses que passaram a ser, a partir de 30/7/2009, de R\$ 140,00 (cento e quarenta reais) e R\$ 70,00 (setenta reais), consoante Decreto 6.917/2009. Por sua vez, tais valores permaneceram inalterados no exercício de 2010 até o término da auditoria.

Ressalte-se, por oportuno, que na presente auditoria o exame desse programa ficou restrito aos servidores da Prefeitura Municipal que receberam o benefício do Programa.

Inicialmente foi solicitada pela equipe de auditoria a listagem dos servidores do município beneficiários do bolsa-família e os respectivos contracheques relativos aos exercícios de 2010.

A Equipe de Auditoria coligiu milhões de registros das bases de dados do Sistema SIM (Sistema de Informações Municipais, mantidas pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará – TCM/CE) relativos às remunerações mensais de servidores municipais de 19 (dezenove) Prefeituras Municipais do Estado do Ceará, todas relacionadas no Plano de Auditoria da Secex/CE, dentre elas a Prefeitura Municipal de Itapiúna/CE (no período de JAN/2008 até ABR/2010, portanto de vinte e oito meses, o número de registros contendo as rubricas remuneratórias para os servidores do Município de Itapiúna aproximou-se de 105.000 registros). Do Sistema SIBEC, mantido pela Caixa Econômica Federal - CEF, foram obtidos outros milhares de arquivos, contendo milhões de registros, com informações sobre os benefícios, beneficiários e dependentes.

No período mencionado, segundo registros eletrônicos obtidos junto à CEF, foram creditados aproximadamente 88.000 (oitenta e oito mil) benefícios do Bolsa Família à beneficiários do Município de Itapiúna/CE, muitos dos quais a não servidores municipais.

Através de ferramenta informatizada, a Equipe de Auditoria confrontou, mês a mês, os recebimentos brutos dos servidores municipais beneficiários do programa Bolsa Família com os seus respectivos dependentes. O objetivo foi estabelecer um filtro bastante razoável de amostragem: de 2.343 (dois mil, trezentos e quarenta e três) servidores municipais, o processamento assegurou que, se houvesse irregularidades no programa, estariam necessariamente presentes na amostra de 186 servidores do Anexo intitulado ‘Selecionar Servidores Amostra’, ou seja, uma amostra de 7% (foram excluídos 93% do universo).

A identificação prévia e precisa dos servidores irregulares no recebimento do Programa Bolsa Família resultou prejudicada ante a ausência de uma informação essencial presente no CADÚNICO - Cadastro Único: o número de residentes no domicílio beneficiado.

Nos trabalhos em campo, no Município de Itapiúna/CE, o confronto da Ficha Financeira do exercício de 2010 com o registro do número de residentes no domicílio beneficiário resultou no cancelamento (conforme evidência intitulada ‘Programa Bolsa Família - Providências adotadas pelo Gestor do Programa’) de 76 (setenta e seis) servidores no Programa do Bolsa Família, ou seja, 40% da amostra determinada.

Os benefícios da presente auditoria, na questão em tela, são imediatos, visto que novas famílias que se encontravam na fila do CADÚNICO em situação de pobreza e extrema pobreza poderão ter suas necessidades atendidas.

Após a realização de parcela significativa dos 19 (dezenove) trabalhos previstos nos municípios cearenses, restou comprovada a existência frequente de percentual de pagamentos

irregulares de benefícios próximo ao encontrado no presente trabalho (40% da amostragem eletronicamente filtrada; em alguns casos, um percentual menor; em outros, um ainda maior).

Tal constatação sugere que um trabalho de maior escala, como o acima apresentado, poderia ser desenvolvido não só em relação a conjunto de municípios específicos (19 no caso específico), mas em relação aos 184 (cento e oitenta e quatro) municípios cearenses. Os resultados poderiam ser ainda mais acurados se houvesse a disponibilidade da informação (presente no Sistema SIBEC) do número de residentes no domicílio dos beneficiários. O processamento eletrônico decorrente permitiria a identificação de milhares de servidores municipais que atualmente recebem indevidamente o benefício do Programa Bolsa Família.

A relação dos servidores municipais que tiveram seus benefícios irregulares bloqueados encontra-se a seguir:

(...)

3.1.7 - Esclarecimentos dos responsáveis:

O Gestor do Programa Bolsa Família, através do Ofício 007/2011, de 17/02/2011, incluído nas Evidências, bloqueou 76 (setenta e seis) benefícios de servidores municipais em desacordo com as normas do Programa.

3.1.8 - Conclusão da equipe:

Verificou-se que os recursos do Programa Bolsa Família estão sendo utilizados em benefícios de pessoas que não se encontram em situação de pobreza ou extrema pobreza, em desacordo com o disposto no art. 2º, § 3º da Lei 10.836, de 09/01/2004 c/c o art. 1º do Decreto 6.824, de 6/04/2009 e art. 1º do Decreto 6.917, de 30/7/2009.

3.1.9 - Proposta de encaminhamento:

- Determinar à Prefeitura Municipal de Itapiúna que estabeleça rotinas periódicas para verificação da legalidade dos benefícios do Programa Bolsa Família pagos aos servidores municipais do município, prática já adotada por algumas prefeituras, que inclusive fazem afixar em locais públicos a relação dos servidores cadastrados e respectivas situações, fazendo remeter à essa Secex, no prazo de noventa dias após a ciência do Acórdão proferido, a documentação comprobatória da efetivação das medidas adotadas;

3.2 - A17 - Os veículos/condutores que realizam o transporte escolar não atendem aos requisitos legais para condução de escolares.

3.2.1 - Situação encontrada:

Por meio de vistoria realizada nos veículos que prestaram serviços de transporte escolar para os alunos da rede pública municipal de ensino do Município de Itapiúna/CE, nos exercícios de 2009 e 2010, constatou-se que os veículos contratados são inadequados e comprometem o atendimento aos requisitos legais para a condução dos alunos, mais especificamente no tocante à ausência de equipamentos obrigatórios (por exemplo, cinto de segurança).

Ademais, após inspeção física desses veículos, foram identificadas deficiências na prestação dos serviços, ante a existência de veículos e condutores que não atendem adequadamente aos requisitos legais para condução de escolares, conforme se comprova mediante levantamento fotográfico, em anexo.

Dentre as ocorrências mais graves destacam-se: veículos tipo “pau-de-arara”, adaptado com tábuas de madeira usadas como assentos para transporte dos escolares.

Verificou-se também a não realização de inspeções semestrais dos equipamentos obrigatórios e de segurança na forma preconizada nas Normas de Trânsito.

Conforme exigências da legislação específica de trânsito, para o transporte de alunos é necessário que o condutor possua Carteira ‘D’. No entanto, dentre os motoristas que transportam os alunos no Município de Itapiúna/CE, os seguintes não preenchem os requisitos mínimos:

(...)

3.2.6 - Conclusão da equipe:

Constatou-se que os veículos contratados eram inadequados para o transporte escolar, bem como a existência de motoristas com Carteira de Habilitação com categoria distinta da exigida na legislação de trânsito e nos normativos do Pnate.

3.2.7 - Proposta de encaminhamento:

- Determinar à Prefeitura Municipal de Itapiúna/CE que exija dos veículos que prestam serviços de transporte escolar para os alunos da rede pública municipal de ensino a necessária adequação aos requisitos legais para condução de escolares (há veículos tipo “pau-de-arara”, adaptados com tábuas de madeira usadas como assentos para transporte dos escolares), assim como em relação aos condutores, que atualmente comprometem o atendimento dos requisitos legais para a condução dos alunos, mais especificamente no tocante à ausência de equipamentos obrigatórios (por exemplo, cinto de segurança), em desacordo com o disposto nos art. 103, 105, 107, 108, 136 e 139 da Lei 9503, de 25/9/1997, fazendo remeter à essa Secex, no prazo de noventa dias após a ciência do Acórdão proferido, as evidências comprobatórias das providências adotadas;

4 - ACHADOS NÃO DECORRENTES DA INVESTIGAÇÃO DE QUESTÕES DE AUDITORIA

4.1 - Subcontratação Integral dos Serviços de Transporte Escolar

4.1.1 - Situação encontrada:

Os recursos do Programa Pnate atingiram nos exercícios de 2009 e 2010, respectivamente, os valores anuais de R\$ 108.045,80 e R\$ 275.090,80, conforme listagem anexa (Pnate - 2009 e 2010 - Repasses de Recursos.pdf). Os recursos foram movimentados na conta corrente 65250, da Agência nº. 3960, do Banco do Brasil.

Os pregões presenciais promovidos em 2009 e 2010 tiveram como vencedores as empresas FACTORIAL CONSTRUÇÃO E SERVIÇOS LTDA. (CNPJ 07.684.12720001-16) e JEQUITIBÁ CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS LTDA. (CNPJ 08.878.190/000156).

O Contrato firmado com a empresa FACTORIAL para o transporte de alunos previa uma despesa mensal de R\$ 132.317,44 (o valor anual totalizou R\$ 1.323.174,40), ou seja, o repasse anual do Pnate do exercício 2009 (R\$ 108.045,80) não seria sequer suficiente para custear as despesas de um único mês. A Prefeitura Municipal de Itapiúna utilizou-se de outras fontes de recursos, próprios e Fundeb, para complementar as despesas com o transporte dos alunos.

O Contrato foi inicialmente prorrogado até NOV/2010, embora, posteriormente, tenha sido rescindido em 30/06/2010 (Segundo Aditivo ao Contrato 20090195). Os Contratos 20100297 (R\$ 146.393,50) e 20100298 (R\$ 461.373,00) foram firmados com a empresa JEQUITIBÁ CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS LTDA. em 05/08/2010, portanto, por 5 meses do exercício de 2010, ao custo total de R\$ 607.766,50 (R\$ 121.553,30 mensais). Os recursos anuais do Pnate 2010 (R\$ 275.090,80) somente seriam suficientes para custear aproximadamente dois meses do transporte de alunos. Como mencionado acima, a Prefeitura Municipal de Itapiúna utilizou-se de outras fontes de recursos, próprios e Fundeb, para complementar as despesas com o transporte dos alunos.

As 27 (vinte e sete) rotas de transporte de alunos, conforme executado pela empresa Factorial, encontram-se detalhadas na evidência intitulada ‘Rotas - FACTORIAL CONSTRUÇÃO E SERVIÇOS LTDA.’. Verifica-se que o objeto do contrato firmado entre a Prefeitura Municipal de Itapiúna e a referida empresa foi totalmente sub-rogado. A contratada não possui sequer um único veículo ou funcionário envolvido na prestação do serviço. O transporte foi inteiramente realizado por particulares em veículos próprios, que receberam, em média, metade do valor da contratação (conforme evidência no citado anexo). Em outros termos, o preço do serviço contratado foi duplicado em relação ao custo original: aproximadamente metade foi recebido pela empresa vencedora do certame, e a outra metade pelo real prestador do serviço. Sem a interveniência da empresa contratada, o custo do transporte dos alunos poderia ter sido realizado pela metade do valor despendido. A empresa contratada não possuía imobilizado (na forma de veículos), nem

empregados, mas recebeu tanto quanto ou mais (há rotas em que o Lucro Bruto atingiu 76% - setenta e seis por cento) que os reais prestadores dos serviços.

As rotas de transporte de alunos, conforme executado pela empresa Jequitibá, encontram-se detalhadas na evidência intitulada 'Rotas - JEQUITIBÁ CONSTRUÇÃO E SERVIÇOS LTDA.'. Da mesma forma como ocorreu no contrato com a empresa Factorial, o objeto do contrato firmado entre a Prefeitura Municipal de Itapiúna e a empresa Jequitibá foi totalmente sub-rogado e o preço do serviço contratado foi duplicado em relação ao custo original: aproximadamente metade foi recebido pela empresa vencedora do certame, e a outra metade pelo real prestador do serviço. Igualmente, a contratada não possuía sequer um único veículo ou empregados. O transporte foi inteiramente realizado por particulares em veículos próprios, que receberam, em média, metade do valor da contratação (conforme evidência no citado anexo).

A evidência intitulada 'Veículos Idênticos Utilizados nos Dois Contratos' demonstra que 22 (vinte e dois) veículos (das 27 rotas) foram utilizados indistintamente tanto nos contratos firmados com a empresa Factorial, quanto pela Jequitibá.

Da mesma forma que os veículos, diversos foram os profissionais subcontratados pelas duas empresas (conforme evidência denominada 'Veículos Idênticos Utilizados nos Dois Contratos': foram identificados 20 (vinte)):

(...)

Os subcontratados são proprietários e/ou motoristas residentes nas próprias localidades das rotas. Algumas rotas apresentam mais de 100 (cem) quilômetros de distância, fazendo com que os alunos tenham de despertar ainda de madrugada e enfrentar até 2 (duas) horas de viagem para que, através de estradas vicinais precárias, possam chegar às escolas, sendo quase premissa que o motorista resida na localidade. Quaisquer que sejam as empresas vencedoras dos certames, serão provavelmente esses que prestarão o serviço de transporte de alunos, recebendo, no entanto, cerca de 50% (cinquenta) por cento do valor despendido pela Prefeitura Municipal de Itapiúna/CE. São, por vezes, pais, tios, padrinhos, amigos ou vizinhos dos pais dos alunos transportados.

Conforme evidenciado acima, a contratação de empresa, com a subsequente subcontratação de particulares para prestação de serviço de transporte de alunos resulta antieconômica para o Erário Municipal, ainda que utilize em pequena monta os recursos do Pnate.

O objetivo primordial da licitação é escolher a proposta mais vantajosa para a Administração Pública. À toda prova, após as formalidades exigidas pela licitação, sob a forma de pregão, as propostas vencedoras resultaram em extremamente gravosas e lesivas ao interesse público. As empresas contratadas não tinham Ativos Imobilizados (veículos automotores adequados ao transporte de alunos), não apresentavam encargos trabalhistas, e sub-rogaram integralmente as obrigações aos subcontratados, duplicando o valor dos serviços custeados pelos cofres do Município de Itapiúna/CE.

(...)

4.1.7 - Conclusão da equipe:

Como se observa, as contratações da empresa FACTORIAL CONSTRUÇÃO E SERVIÇOS LTDA., sucedida pela JEQUITIBÁ CONSTRUÇÃO E SERVIÇOS LTDA., com as respectivas subcontratações dos serviços de transporte escolar para a rede de ensino fundamental e médio de Itapiúna/CE não se revelaram como sendo as propostas mais vantajosas para a Administração, na medida em que oneraram excessivamente o custo do transporte, sem acréscimo de qualquer benefício na qualidade.

Da mesma forma, a contratação da empresa JEQUITIBÁ CONSTRUÇÃO E SERVIÇOS LTDA. e as subsequentes subcontratações dos serviços de transporte escolar para a rede de ensino fundamental e médio de Itapiúna/CE estão em desacordo com a Lei 8666/93 e a Jurisprudência do TCU, com o que cabe determinação para imediata rescisão do contrato, a teor do disposto no art. 78, inciso VI da Lei 8666/93.

Dessa forma, cabe determinação à Prefeitura Municipal de Itapiúna/CE para que se abstenha do emprego dos recursos do Pnate para pagamento às empresas, promovendo-se as contratações diretas emergenciais por 90 dias com os próprios particulares que atualmente prestam efetivamente os serviços, desde que atendidos os normativos de Trânsito e do Pnate, enquanto se procede à nova licitação por rotas.

4.1.8 - Proposta de encaminhamento:

- Determinar à Prefeitura Municipal de Itapiúna/CE que proceda à imediata rescisão do Contrato de Prestação de Serviços celebrado com a empresa JEQUITIBÁ CONSTRUÇÃO E SERVIÇOS LTDA., para transporte escolar destinado aos alunos da rede pública de ensino do Município de Itapiúna/CE, em decorrência do disposto no art. 78 da Lei. 8.666/1993, uma vez que restou comprovado que sua contratação não se revelou ser a proposta mais vantajosa para a Administração, tendo em vista que onerou excessivamente os custos dos serviços de transporte escolar, sem quaisquer melhorias na qualidade dos serviços prestados, podendo ainda a Prefeitura de Itapiúna/CE, em caráter excepcional, e com fundamento no interesse público, contratar emergencialmente a prestação de serviços de transporte escolar, a preços compatíveis com os de mercado, afim de não haver prejuízo aos alunos do município, durante o prazo de 90 dias necessário para a realização do novo processo licitatório por rotas, observando-se o disposto no art. 26 da Lei. 8.666/1993, fazendo remeter a essa Secex, no prazo de noventa dias após a ciência do Acórdão proferido, a documentação comprobatória da efetivação das medidas adotadas;

- Encaminhar cópia deste Relatório de Auditoria e do Acórdão que vier a ser proferido por este Tribunal ao FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará - TCM/CE, ao Ministério Público Estadual e à empresa Jequitibá Construções e Serviços Ltda.;

4.2 - Pagamento antecipado de merenda escolar, recebendo como garantia uma ‘Carta de Crédito’ do fornecedor, com promessa de entrega posterior de entrega futura dos gêneros alimentícios.

4.2.1 - Situação encontrada:

A Equipe de Auditoria realizou visita ao Almoxarifado Central da Merenda Escolar, na sede da Secretaria de Educação Básica (conforme foto anexa). A quantidade de alimentos existente era pequena. Os controles do estoque são promovidos através de sistema informatizado: as aquisições são adicionadas aos saldos existentes, ao passo que, conforme as remessas para as escolas, as baixas são efetuadas, sendo emitido documento de transferência em 02 (duas) vias, uma das quais encaminhada à escola beneficiária, para conferência, e outra arquivada na Secretaria de Educação Básica.

Solicitada a listagem atualizada do estoque para a conferência física por amostragem, a incongruência revelou-se no primeiro item, feijão: a listagem apresentava um saldo de 114 sacos, enquanto restavam estocados apenas 14 sacos. A justificativa apresentada foi em razão da Carta de Crédito, documento através do qual o fornecedor reconhecia o crédito da Prefeitura Municipal de Itapiúna/CE em receber as quantidades das mercadorias discriminadas.

(...)

4.2.7 - Esclarecimentos dos responsáveis:

O Secretário de Educação Básica esclareceu tratar-se de uma ‘sobra de recursos’ do ano de 2010. Alegou que normalmente as transferências dos recursos do Pnae somente se iniciam em Março de cada ano, ao passo que as aulas começariam em Fevereiro/2011. Em função dessa defasagem temporal de um mês poderia haver falta de merenda para as escolas em FEV/2011. Em se tratando de alimentos perecíveis, se as mercadorias fossem adquiridas e estocadas a partir do final de 2010 até o início das aulas poderia haver alguma deterioração. Esclareceu que realizou a opção por liquidar a despesa e requereu a ‘Carta de Crédito’ (como uma garantia de crédito) para a entrega futura das mercadorias, na época apropriada do início das aulas (conforme evidência intitulada ‘Pnae - Carta de Crédito’).

4.2.8 - Conclusão da equipe:

Tal procedimento não guarda conformidade com a legislação própria, que obsta o pagamento antes da liquidação da despesa (art. 62 e 63, da Lei. 4.320/64, assim como do art. 65, inciso II, alínea 'c', da Lei 8.666/1993). Produz ainda desconformidade entre as quantidades de mercadorias contabilizadas e efetivamente recebidas.

4.2.9 - Proposta de encaminhamento:

- Em relação ao Programa Nacional de Merenda Escolar Pnae, determinar à Prefeitura Municipal de Itapiúna/CE que envide os esforços necessários para o recebimento das mercadorias pagas no exercício de 2010 e efetivamente ainda não recebidas em 2011 ('Cartas de Crédito') e abstenha-se de adotar tal prática, promovendo outras medidas que visem a garantir o tempestivo suprimento de merenda escolar sem efetuar o pagamento antecipado de mercadorias ainda não recebidas, remetendo, no prazo de noventa dias após ciência do Acórdão proferido, os elementos comprobatórios das providências adotadas.

4.3 - Superfaturamento nos serviços para transporte escolar decorrente de preços excessivos em relação ao mercado

4.3.1 - Situação encontrada:

Consoante relatado em achado anterior, a Prefeitura Municipal de Itapiúna/CE celebrou com as empresas FACTORIAL CONSTRUÇÃO E SERVIÇOS LTDA. e JEQUITIBÁ CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS LTDA. contratos destinados a serviços de transporte escolar para os alunos do ensino fundamental e ensino médio da Rede Pública do município. Referidos contratos decorreram de realizações de Pregões Presenciais.

Por sua vez, as empresas contratadas realizaram subcontratações com particulares para execução dos mesmos objetos com valores bem abaixo dos contratos firmados com a prefeitura. Ou seja, foram subcontratados integralmente os objetos para as quais haviam sido contratadas.

Cotejando-se os preços contratados originalmente junto à Prefeitura Municipal de Itapiúna/CE com os pagos pelas citadas empresas aos particulares que efetivamente realizaram os serviços de transporte escolar, constantes de seus respectivos contratos, constata-se que a Prefeitura de Itapiúna/CE contratou os aludidos serviços às empresas FACTORIAL CONSTRUÇÃO E SERVIÇOS LTDA. e JEQUITIBÁ CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS LTDA. com sobrepreços, respectivamente, da ordem de 53% e 44%, conforme demonstram as evidências denominadas 'Pnate - FACTORIAL - MEMÓRIA DE CÁLCULO - Superfaturamento' e 'Pnate - JEQUITIBÁ - MEMÓRIA DE CÁLCULO - Superfaturamento'.

Assim, enquanto a Prefeitura Municipal de Itapiúna/CE pagava à empresa FACTORIAL CONSTRUÇÃO E SERVIÇOS LTDA. o correspondente diário de R\$ 5.549,57, a citada empresa pagava apenas R\$ 2.583,72 aos particulares subcontratados, gerando um pagamento a maior (superfaturamento) para a Prefeitura Municipal da ordem de R\$ 2.965,85 (correspondente diário), ou seja, 53% de superfaturamento. Em relação à empresa JEQUITIBÁ CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS LTDA., o ente público pagava correspondente mensal de R\$ 116.108,30, ao passo que a citada empresa pagava apenas R\$ 65.161,40 aos particulares subcontratados, gerando um pagamento a maior (superfaturamento) para a Prefeitura Municipal da ordem de R\$ 50.946,90 (correspondente mensal), ou seja, 44% de superfaturamento.

Dessa forma, no período compreendido entre FEV/2009 a DEZ/2010, a Prefeitura Municipal de Itapiúna/CE efetuou pagamentos a maior (superfaturamentos) para as empresas FACTORIAL CONSTRUÇÃO E SERVIÇOS LTDA. e JEQUITIBÁ CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS LTDA., relativos a serviços de transporte escolar para os alunos do ensino fundamental e ensino médio da Rede Pública do município, no montante de R\$ 185.992,07, conforme evidência denominada 'DÉBITOS - TCE - Pnate', que especifica os respectivos responsáveis solidários pelos atos inquinados de irregulares, para fins de conversão em Tomada de Contas Especial.

Como afirmado anteriormente, a Secex/CE fez constar em seu Plano de Auditoria a previsão de auditorias em 19 (dezenove) municípios cearenses. Praticamente já foram realizadas a

quase totalidade das auditorias, tendo a irregularidade do superfaturamento no transporte escolar para os alunos do ensino fundamental e médio sido uma constante. Há empresas que prestam serviços a inúmeros municípios, mesmo sem ter os veículos e funcionários necessários, através da subcontratação integral dos serviços junto a particulares, auferindo significativa parcela dos recursos destinados ao transporte escolar.

A matéria publicada no Jornal Diário do Nordeste, em edição de 27/02/2011, intitulada 'Transporte escolar é precário em todo o País', colacionada como evidência, bem ilustra a situação. A manchete afirma que os 'Recursos federais e estaduais não pagam mais do que 30% das despesas (do transporte escolar), diz presidente da CNM' (Confederação Nacional dos Municípios).

Consta, ainda, na referida matéria, uma foto com um caminhão "pau-de-arara", com os dizeres 'ESCOLAR', e uma referência aduzindo que: 'No Ceará, 60% da frota ainda são constituídos de paus-de-arara, aumentando o risco de acidentes'.

A evidência denominada 'Pnate - Municípios do Estado do Ceará - Exercícios 2009 e 2010' retrata os valores recebidos por cada um dos 184 (cento e oitenta e quatro) municípios cearenses a título de Pnate, nos exercícios de 2009 e 2010. O total repassado no exercício de 2009 foi de R\$ 35.822.724,43, tendo havido um acréscimo para o exercício de 2010 de R\$ 53.283.562,53.

Apenas de forma estimativa, adotando-se os dados obtidos da referida matéria jornalística, se os recursos federais somados aos estaduais não atingem a 30% do necessário para o transporte dos alunos, em relação ao exercício de 2010, em que foram repassados R\$ 53.283.562,53 (que corresponderia, no máximo, aos 30% mencionados), o custo total do transporte escolar para os 184 municípios cearenses estaria próximo a R\$ 177.611.875,10 (100%). Se as situações nos demais municípios estiverem próximas daquela no Município de Itapiúna, com superfaturamento (em razão das subcontratações integrais dos serviços de transporte) da ordem aproximada de 50%, como evidenciado em parte significativa das 19 auditorias originalmente previstas e já realizadas, é razoável esperar-se que cifra entre R\$ 50 e R\$ 80 milhões estejam sendo superfaturados nos precários serviços de transporte escolar prestados nos municípios cearenses. Ressalte-se, ainda, que como as empresas contratadas não possuem veículos, nem funcionários, uma vez que subcontratam os serviços integralmente, é possível, como registrado anteriormente, que uma única empresa possa prestar serviços de transporte a dezenas de municípios. Registre-se, por fim, que a maior parte dos recursos da presente estimativa é de origem municipal (os recursos do Pnate representa a menor parcela), fazendo-se necessário expedir comunicação ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará do presente achado de auditoria, comum na maior parte dos municípios já auditados pela Secex/CE.

(...)

4.3.7 - Esclarecimentos dos responsáveis:

O Secretário de Educação manifestou seu ponto de vista pessoal de que um certame licitatório e posterior contratação por rota (diretamente com os diversos prestadores de serviços - motoristas, e não pelo conjunto de rotas, com uma única licitação e empresa contratada, como procedido) poderia trazer maior economicidade ao município. Externou, no entanto, sua preocupação de que tal procedimento pudesse ser compreendido como 'fracionamento de despesas', podendo dar ensejo a questionamentos por parte dos órgãos de controle externo, TCU e TCM/CE.

4.3.8 - Conclusão da equipe:

Conforme comprovam as evidências acima indicadas, houve pagamento a maior (superfaturamento) pela Prefeitura de Itapiúna/CE às empresas FACTORIAL CONSTRUÇÃO E SERVIÇOS LTDA. (R\$ 105.863,63) e JEQUITIBÁ CONSTRUÇÃO E SERVIÇOS LTDA. (R\$ 80.128,44), por serviços de transporte escolar, no montante de R\$ 185.992,07, durante o período de FEV/2009 a DEZ/2010. Dessa forma, cabe a conversão dos autos em tomada de contas especial para fins de citação solidária dos responsáveis, no caso o Prefeito Municipal de

atualizadas monetariamente e acrescida de juros de mora a partir respectivas datas, nos termos da legislação vigente, até a data do efetivo recolhimento, em razão das ocorrências abaixo indicadas:

Responsáveis Solidários:

- Nome: Felisberto Clementino Ferreira

CPF 041.170.693-49

Cargo: Prefeito Municipal de Itapiúna/CE (de 1/1/2009 até 18/3/2010)

Ocorrência: A ausência de acompanhamento por parte do Prefeito da atuação da Secretaria de Educação Básica permitiu a efetivação de pagamentos a maior (superfaturamentos) pela Prefeitura Municipal de Itapiúna/CE à empresa Factorial Construção e Serviços Ltda., por serviços de transporte escolar para os alunos da rede pública municipal de ensino do Município de Itapiúna/CE, no exercício de 2009.

- Nome: Francisco Elício Cavalcante Abreu

CPF 098.344.783-72

Cargo: Secretário Municipal de Educação Básica (de 1/1/2009 até 31/12/2010)

Ocorrência: Efetuou pagamentos a maior (superfaturamentos) pela Prefeitura Municipal de Itapiúna/CE à empresa Factorial Construção e Serviços Ltda., por serviços de transporte escolar para os alunos da rede pública municipal de ensino do Município de Itapiúna/CE, no exercício de 2009.

- Nome: Factorial Construção e Serviços Ltda.

CNPJ 07.684.127/0001-16 (empresa contratada)

Ocorrência: Cobrou da Prefeitura Municipal de Itapiúna/CE serviços por valores com sobrepreço da ordem de 53% em relação aos valores pagos aos subcontratados

Data Valor

05/05/2009 6.362,69

13/05/2009 6.362,69

10/07/2009 12.725,37

05/08/2009 6.362,69

10/09/2009 6.362,69

08/10/2009 6.362,69

18/11/2009 6.362,69

03/12/2009 6.362,78

Citação de Responsável (item 4.3):

2) nos termos dos arts. 10, § 1º e 12, inciso II da Lei 8.443/92 c/c o art. 202, inciso II, do Regimento Interno, a citação solidária, dos responsáveis abaixo relacionados, para no prazo de quinze dias contados a partir da ciência da citação, apresentarem alegações de defesa ou recolherem aos cofres do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, as quantias abaixo indicadas, atualizadas monetariamente e acrescida de juros de mora a partir respectivas datas, nos termos da legislação vigente, até a data do efetivo recolhimento, em razão das ocorrências abaixo indicadas:

- Nome: Atila Martins de Medeiros

CPF 773.491.303-25

Cargo: Prefeito Municipal de Itapiúna, em exercício (de 19/3/2010 até 09/10/2010)

Ocorrência: A ausência de acompanhamento por parte do Prefeito da atuação da Secretaria de Educação Básica permitiu a efetivação de pagamentos a maior (superfaturamentos) pela Prefeitura Municipal de Itapiúna/CE à empresa Factorial Construção e Serviços Ltda., por serviços de transporte escolar para os alunos da rede pública municipal de ensino do Município de Itapiúna/CE, no exercício de 2010.

- Nome: Francisco Elício Cavalcante Abreu

CPF 098.344.783-72

Cargo: Secretário Municipal de Educação Básica (de 2/1/2009 até 31/12/2010)

Ocorrência: Efetuou pagamentos a maior (superfaturamentos) pela Prefeitura Municipal de Itapiúna/CE à empresa Factorial Construção e Serviços Ltda., por serviços de transporte escolar para os alunos da rede pública municipal de ensino do Município de Itapiúna/CE, no exercício de 2010.

- Nome: Factorial Construção e Serviços Ltda.
CNPJ 07.684.127/0001-16 (empresa contratada)

Ocorrência: Cobrou da Prefeitura Municipal de Itapiúna/CE serviços por valores com sobrepreço da ordem de 53% em relação aos valores pagos aos subcontratados

Data	Valor
09/04/2010	14.420,01
09/04/2010	1.779,77
11/05/2010	16.199,78
11/06/2010	511,31
11/06/2010	7.438,69
17/06/2010	8.249,78
26/07/2010	13.448,88
20/08/2010	12.884,03
10/09/2010	12.760,00

Citação de Responsável (item 4.3):

3) nos termos dos arts. 10, § 1º e 12, inciso II da Lei 8.443/92 c/c o art. 202, inciso II, do Regimento Interno, a citação solidária, dos responsáveis abaixo relacionados, para no prazo de quinze dias contados a partir da ciência da citação, apresentarem alegações de defesa ou recolherem aos cofres do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, as quantias abaixo indicadas, atualizadas monetariamente e acrescida de juros de mora a partir respectivas datas, nos termos da legislação vigente, até a data do efetivo recolhimento, em razão das ocorrências abaixo indicadas:

- Nome: Felisberto Clementino Ferreira
CPF 041.170.693-49

Cargo: Prefeito Municipal de Itapiúna/CE (de 10/10/2010 até 31/12/2010)

Ocorrência: A ausência de acompanhamento por parte do Prefeito da atuação da Secretaria de Educação Básica permitiu a efetivação de pagamentos a maior (superfaturamentos) pela Prefeitura Municipal de Itapiúna/CE à empresa Jequitibá Construções e Serviços Ltda., por serviços de transporte escolar para os alunos da rede pública municipal de ensino do Município de Itapiúna/CE, no exercício de 2010.

- Nome: Francisco Elício Cavalcante Abreu
CPF 098.344.783-72

Cargo: Secretário Municipal de Educação Básica (de 2/1/2009 até 31/12/2010)

Ocorrência: Efetuou pagamentos a maior (superfaturamentos) pela Prefeitura Municipal de Itapiúna/CE à empresa Jequitibá Construções e Serviços Ltda., por serviços de transporte escolar para os alunos da rede pública municipal de ensino do Município de Itapiúna/CE, no exercício de 2010.

- Nome: Jequitibá Construções e Serviços Ltda.
CNPJ 08.878.190/0001-56 (empresa contratada)

Ocorrência: Cobrou da Prefeitura Municipal de Itapiúna/CE serviços por valores com sobrepreço da ordem de 44% em relação aos valores pagos aos subcontratados.

Data	Valor
13/10/2010	13.448,88
10/11/2010	834,88
10/11/2010	8.162,15
10/11/2010	518,95
19/11/2010	4.621,77

10/12/2010 13.448,91

4) com fundamento no art. 43, inciso I da LO - TCU c/c o art. 250, inciso II do Regimento Interno do TCU, que o E.TCU determine à Prefeitura Municipal de Itapiúna que:

4.1) estabeleça rotinas periódicas para verificação da legalidade dos benefícios do Programa Bolsa Família pagos aos servidores municipais do município, prática já adotada por algumas prefeituras, que inclusive fazem afixar em locais públicos a relação dos servidores cadastrados e respectivas situações, fazendo remeter à essa Secex, no prazo de noventa dias após a ciência do Acórdão proferido, a documentação comprobatória da efetivação das medidas adotadas (3.1);

4.2) que exija dos veículos que prestam serviços de transporte escolar para os alunos da rede pública municipal de ensino a necessária adequação aos requisitos legais para condução de escolares (há veículos tipo pau-de-arara, adaptados com tábuas de madeiras usadas como assentos para transporte dos escolares), assim como em relação aos condutores, que atualmente comprometem o atendimento dos requisitos legais para a condução dos alunos, mais especificamente no tocante à ausência de equipamentos obrigatórios (por exemplo, cinto de segurança), em desacordo com o disposto nos art. 103, 105, 107, 108, 136 e 139 da Lei 9503, de 25/9/1997, fazendo remeter à essa Secex, no prazo de noventa dias após a ciência do Acórdão proferido, as evidências comprobatórias das providências adotadas (3.2);

4.3) que proceda à imediata rescisão do Contrato de Prestação de Serviços celebrado com a empresa JEQUITIBÁ CONSTRUÇÃO E SERVIÇOS LTDA., para transporte escolar destinado aos alunos da rede pública de ensino do Município de Itapiúna/CE, em decorrência do disposto no art. 78 da Lei. 8.666/1993, uma vez que restou comprovado que sua contratação não se revelou ser a proposta mais vantajosa para a Administração, tendo em vista que onerou excessivamente os custos dos serviços de transporte escolar, sem quaisquer melhorias na qualidade dos serviços prestados, podendo ainda a Prefeitura de Itapiúna/CE, em caráter excepcional, e com fundamento no interesse público, contratar emergencialmente a prestação de serviços de transporte escolar, a preços compatíveis com os de mercado, afim de não haver prejuízo aos alunos do município, durante o prazo de 90 dias necessário para a realização do novo processo licitatório por rotas, observando-se o disposto no art. 26 da Lei. 8.666/1993, fazendo remeter a essa Secex, no prazo de noventa dias após a ciência do Acórdão proferido, a documentação comprobatória da efetivação das medidas adotadas (4.1);

4.4) em relação ao Programa Nacional de Merenda Escolar – Pnae, que envide os esforços necessários para o recebimento das mercadorias pagas no exercício de 2010 e efetivamente ainda não recebidas em 2011 (‘Cartas de Crédito’) e abstenha-se de adotar tal prática, promovendo outras medidas que visem a garantir o tempestivo suprimento de merenda escolar sem efetuar o pagamento antecipado de mercadorias ainda não recebidas, remetendo, no prazo de noventa dias após ciência do Acórdão proferido, os elementos comprobatórios das providências adotadas (4.2);

5) encaminhar cópia deste Relatório de Auditoria e do Acórdão que vier a ser proferido por este Tribunal ao FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará - TCM/CE, ao Ministério Público Estadual e à empresa Jequitibá Construções e Serviços Ltda. (itens 4.1 e 4.3);

6) apensação do presente processo de fiscalização ao processo de tomada de contas especial a ser autuado, nos termos do art. 43 da Resolução TCU n 191/2006. (4.3)”

É o relatório.