PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

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

2. Foram constatadas as seguintes irregularidades na fiscalização em referência:

a) servidores municipais recebendo indevidamente o benefício do Programa Bolsa Família;

b) irregularidades na contratação e prestação de serviços de transporte escolar:

b.1) veículos e condutores que realizam o transporte escolar não atendem aos requisitos legais para condução de escolares;

b.2) subcontratação integral dos serviços de transporte escolar;

b.3) superfaturamento nos serviços para transporte escolar decorrente de preços excessivos em relação ao mercado;

c) 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.

3. A seguir, passo a tecer as considerações que entendo pertinentes em relação aos achados acima apontados, bem como às propostas de encaminhamento formuladas pela equipe de auditoria.

- I -

4. **Servidores municipais recebendo indevidamente o benefício do Programa Bolsa Família:**

4.1. A Secex/CE, a partir do cruzamento de dados de sistemas mantidos pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará – TCM/CE e pela Caixa Econômica Federal – CEF, identificou o recebimento indevido de benefício do Programa Bolsa Família por 76 servidores da Prefeitura Municipal de Itapiúna/CE, os quais tiveram o benefício bloqueado. Segundo o gestor do programa, outros 18 servidores tiveram o benefício cancelado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS.

4.2. Diante disso, foi proposto expedir determinação à prefeitura para que estabeleça rotinas periódicas para verificação da legalidade dos benefícios do Programa Bolsa Família pagos aos servidores municipais.

4.3. Anuo o encaminhamento, acrescentando, contudo, determinação à Secretaria Nacional de Renda de Cidadania do MDS para que proceda à análise da regularidade do cadastramento dos beneficiários do Programa Bolsa Família em todo o Estado do Ceará. Observo que é prerrogativa da mencionada secretaria convocar beneficiários e agentes públicos, determinar a suspensão dos benefícios e instar o município no sentido da adoção de medidas saneadoras, da busca do ressarcimento das quantias indevidamente percebidas, da aplicação de multa a gestores que concorram para conduta ilícita, e da instauração de eventual tomada de contas especial (arts. 33, *caput* e § 2º, 34 e 35, incisos I a IV, do Decreto 5.209/2004). Além disso, de acordo com o relatório de fiscalização, a presente auditoria restringiu o exame aos servidores da prefeitura e apenas a uma amostra de 7% do total de servidores municipais. A determinação também se fundamenta na informação de que restou comprovada a existência de pagamentos irregulares de benefícios nos outros dezenove municípios em que foram realizadas auditorias.

- II -

5. **Irregularidades na contratação e prestação de serviços de transporte escolar:**

5.1. **Veículos e condutores que realizam o transporte escolar não atendem aos requisitos legais para condução de escolares:**

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 46890978.

5.1.1. Vistoria identificou que os veículos que prestam serviços de transporte escolar para os alunos da rede pública municipal de ensino do Município de Itapiúna/CE são inadequados e comprometem o atendimento dos requisitos legais para a condução dos alunos, pois não possuem os equipamentos obrigatórios, como o cinto de segurança, além de não serem realizadas inspeções semestrais na forma preconizada nas Normas de Trânsito. As irregularidades também atingem os condutores dos veículos, os quais, em muitos casos, não preenchem os requisitos mínimos para realizarem o transporte de alunos.

5.1.2. A proposta foi de determinar à prefeitura que exija dos condutores e dos veículos que prestam serviços de transporte escolar a adequação aos requisitos legais. De fato a exigência é procedente e deve ser direcionada à empresa contratada pela prefeitura. Entretanto, tendo em vista a inobservância da legislação de trânsito e das normas do Pnate quanto aos requistos de segurança e conforto do transporte escolar, colocando em risco inclusive a segurança dos estudantes, entendo caber também a audiência dos responsáveis para que apresentem razões de justificativa quanto à irregularidade.

5.1.3. Por fim, considero pertinente dar conhecimento ao Departamento de Trânsito do Estado do Ceará acerca da existência de veículos utilizados no serviço de transporte escolar do Município de Itapiúna/CE que não atendem às exigências legais para a prestação desses serviços.

5.2. **Subcontratação integral dos serviços de transporte escolar:**

5.2.1. A auditoria constatou a subcontratação integral dos serviços de transporte escolar. Foram assinados contratos com as empresas Factorial Construção e Serviços Ltda. e Jequitibá Construções e Serviços Ltda., as quais não possuem sequer um único veículo ou funcionário ligados à prestação dos referidos serviços. O custo da contratação foi o dobro daquele pago aos prestadores dos serviços, ou seja, aproximadamente metade foi recebido pela empresa vencedora do certame e a outra metade pelos reais prestadores do serviço. Os subcontratados são proprietários dos veículos e/ou motoristas residentes nas próprias localidades das rotas. Observou-se, ainda, que diversos veículos e motoristas foram utilizados indistintamente tanto nos contratos firmados com a empresa Factorial quanto nos da Jequitibá.

5.2.2. Assim, a subcontratação integral da prestação de serviço de transporte de alunos, além de contrariar os ditames da Lei de Licitações, resultou antieconômica para o Erário Municipal. Por essas razões, a Secex/CE a sugeriu a expedição de determinação à prefeitura para que proceda à imediata rescisão do contrato vigente, podendo ainda, em caráter excepcional, e com fundamento no interesse público, contratar emergencialmente com os próprios particulares que atualmente prestam efetivamente os serviços, desde que atendidos os normativos de trânsito e do Pnate, 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.

5.2.3. Penso que este encaminhamento não é o mais adequado, especialmente considerado o transcurso de tempo desde a realização da auditoria, o que torna a medida proposta extemporânea. Ademais, não há informações nos autos acerca de eventual prorrogação da vigência do contrato, que tinha previsão para terminar em 31/12/2010. De qualquer forma, entendo pertinente realizar diligência à prefeitura municipal objetivando obter elementos para avaliação da possível continuidade das irregularidades no presente exercício antes de se adotar providências adicionais.

5.2.4. Observo, contudo, que a Resolução FNDE 12/2011 estabelece que os recursos do Pnate só podem ser destinados a pagamento de serviços de condução de escolares contratados junto a terceiros se tanto o veículo quanto o respectivo condutor obedecerem aos requisitos e às disposições do Código de Trânsito Brasileiro. Assim, deve ser determinado à prefeitura que, nas contratações de serviço de transporte escolar, observe o normativo, adotando-se providências imediatas visando à regularização de eventuais contratos irregulares.

5.2.5. Essencial, todavia, proceder à audiência dos responsáveis pela irregularidade.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 46890978.

5.3. **Superfaturamento nos serviços para transporte escolar decorrente de preços excessivos em relação ao mercado:**

5.3.1. Ainda em relação ao serviço de transporte escolar, a Secex/CE considerou a ocorrência de superfaturamento nesses serviços, decorrente de preços excessivos em relação ao mercado. Ocorre que ao se cotejar os preços contratados originalmente junto à prefeitura com os pagos pelas empresas aos particulares que efetivamente realizaram os serviços de transporte escolar, constantes de seus respectivos contratos, a unidade técnica constatou que a Prefeitura de Itapiúna/CE contratou os serviços com as empresas Factorial e Jequitibá com sobrepreços, respectivamente, da ordem de 53% e 44% (peças 8 e 9). Foi considerado superfaturamento a diferença entre o valor que a prefeitura pagou às empresas e o montante recebido pelos motoristas, consoante trecho do relatório:

> "Assim, enquanto a Prefeitura Municipal de Itapiúna/CE pagava à empresa FACTORIAL CONSTRUÇÃO E SERVIÇOS LTDA. o correspondente diário de R$5.549,57, citada empresa pagava apenas R$ 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 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."

5.3.2. O Secretário de Educação externou sua preocupação de que a contratação direta com os diversos motoristas, e não pelo conjunto de rotas, com uma única licitação e empresa contratada, como procedido, pudesse ser compreendido como fracionamento de despesas. No entanto, a Secex/CE não acolheu a justificativa e propôs a conversão do presente processo de fiscalização em tomada de contas especial, com a autuação de processo específico para esse fim, bem como a citação solidária dos responsáveis.

5.3.3. Além disso, considerando que a maior parte dos recursos da presente estimativa é de origem municipal (os recursos do Pnate representam a menor parcela) e que o achado de auditoria foi identificado em diversos municípios já auditados pela Secex/CE, foi sugerida a expedição de comunicação ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará.

5.3.4. Considero que a preocupação com o possível fracionamento de despesas, externada pelo secretário municipal de educação, não pode ser aceita. Entendo que a divisão do objeto, de forma a permitir a contratação com os efetivos prestadores dos serviços, poderia ser aceita, desde que devidamente justificada. Mostrou-se muito mais danosa à legalidade e à economicidade a forma de contratação adotada, em que se permitiu a subcontratação total do objeto, em afronta ao art. 72 da Lei 8.666/1993, que admite a subcontração apenas de parte do objeto, pagando-se às empresas contratadas aproximadamente o dobro do valor cobrado pelos verdadeiros prestadores dos serviços.

5.3.5. Feitas essas observações, entendo restar demonstrado o superfaturamento na prestação dos serviços de transporte escolar, bem como a irregularidade quanto à subcontratação total desses serviços. Quanto ao valor do débito a ser imputado, conforme já mencionado, a Secex/CE propõe que o mesmo seja calculado como sendo a diferença entre o valor pago às contratadas e aquele pago aos prestadores dos serviços.

5.3.6. Em que pese já ter discordado dessa forma de cálculo do débito, conforme expus na proposta de deliberação condutora do Acórdão 10919/2011-TCU-2ª Câmara, prolatado nos autos do TC-005.955/2011-4, um dos primeiros processos desse conjunto de auditorias que levei ao julgamento daquele Colegiado, entendo caber aqui considerações adicionais.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 46890978.

5.3.7. Naquele processo, que tratava de auditoria de mesmo objeto realizado no Município de Aratuba/CE, foi constatada irregularidade semelhante, a qual mereceu da equipe de auditoria proposta de conversão do processo em tomada de contas especial, com imputação de débito calculado da mesma forma como no presente caso. Naquela oportunidade, não acolhi de imediato a forma proposta de cálculo do valor do débito, ponderando que esse valor deveria ser obtido com base nos preços de mercado. De qualquer forma, tendo em vista principalmente a baixa materialidade do débito apontado naquele caso, deixei de acolher a proposta de conversão do processo em TCE.

5.3.8. É forçoso reconhecer, entretanto, que os preços de mercado para o cálculo do débito não poderia ser diferente daquele proposto pela Secex/CE, ou seja, os preços praticados pelos efetivos prestadores dos serviços subcontratados. Obviamente, caso fosse realizada pesquisa junto a fornecedores de transporte escolar com capacidade de prestação de serviços dentro dos padrões aceitáveis, os preços obtidos seriam certamente superiores àqueles precariamente prestados nos casos analisados naquela e nesta auditoria. Não se poderia, portanto, utilizar como referência de preços para cálculo do débito serviços de padrões daqueles efetivamente prestados. Não há também como se abater desse débito eventuais custos de administração decorrentes da subcontratação, tendo em vista que essa subcontração foi totalmente irregular, conforme já discutido nesta proposta de deliberação.

5.3.9. Por essas razões, e considerando, ainda, a materialidade do valor do débito no presente caso, entendo adequada a proposta de instauração de tomada de contas especial em razão do superfaturamento apurado. Entendo, entretanto, em termos processuais, que o encaminhamento mais adequado é a criação de processo apartado de tomada de contas especial, em vez da conversão dos presentes autos, ante a necessidade de audiência e providências adicionais no bojo do presente processo de auditoria.

5.4. Tendo em vista os achados relativos à contratação de serviços de transporte escolar, entendo oportuno tecer algumas considerações adicionais acerca dessa questão.

5.4.1. Conforme apontado pela Secex/CE, a prática observada na presente auditoria se repetiu na maioria dos municípios fiscalizados no conjunto de auditorias semelhantes realizadas em diversos municípios do Estado do Ceará, qual seja, contratação de empresas para prestação do serviço de transporte escolar, as quais não possuem veículos ou funcionários ligados à prestação de tal serviço. Essas empresas, na realidade, apenas prestam o serviço de subcontratação de terceiros para a efetiva realização dos serviços. Contudo, esses serviços são prestados, conforme constatado na presente auditoria, sem qualquer observância das exigências do Código de Trânsito Brasileiro e do Pnate quanto à sua qualidade e segurança. O resultado, conforme já apontado nesta proposta de deliberação, é a execução dos serviços por meio de veículos sem os mínimos requisitos de conforto e segurança, além do que seus condutores não possuem a devida habilitação, tal como descrito no relatório supra.

5.4.2. Se não bastasse a prestação de serviços com qualidade e segurança muito aquém do mínimo exigido pelas normas aplicáveis, outro aspecto nefasto resulta dessa prática: o desvio de recursos públicos, materializado no pagamento de parcela considerável desses recursos – em torno de 50%, no caso dos contratos avaliados na presente auditoria – a empresas que não prestam efetivamente os serviços de transporte e nenhum valor a eles agregam, atuando apenas como uma espécie de elo de ligação entre o tomador dos serviços e os verdadeiros prestadores.

5.4.3. Entendo que não se pode olvidar a realidade reinante nas zonas rurais, especialmente aquelas dos estados nordestinos, no que diz respeito às dificuldades de prestação de serviço de transporte escolar. Verifica-se muitas vezes a necessidade de atendimento a comunidades longínquas, atendidas por estradas vicinais de má qualidade, com a prestação dos serviços a uma população estudantil normalmente esparsa. A título de exemplo, foi mencionado nessa auditoria que alguns alunos residem a cerca de 100 km de suas escolas. Entretanto, não há como aceitar que essas dificuldades possam servir de pretexto para o cometimento de irregularidades e o desvio de recursos públicos tais como os verificados no presente processo.

5.4.4. Embora as mencionadas auditorias tenham se restringido aos municípios do Estado do Ceará, penso que não pode ser descartada a possibilidade de a prática irregular estar ocorrendo também

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 46890978.

em municípios de outros Estados. Há que ser ressaltado que, conforme o relatório de auditoria elaborado pela Secex/CE, no exercício de 2010 foram repassados aos municípios do Estado do Ceará recursos do Pnate no valor de R$ 53.283.562,53. Portanto, se a prática de pagamento pelos serviços de intermediação no percentual de cerca de 50% desses recursos se mantiver para os demais municípios cearenses, significa que cerca de R$ 26,5 milhões foram irregularmente despendidos. Por outro lado, em nível nacional, foram repassados R$ 596,4 milhões para estados e municípios, conforme consta do *site* do FNDE (http://www.fnde.gov.br/index.php/transp-dados-estatisticos). Trata-se, portanto, de vultosos recursos sobre os quais, se repetidas as ocorrências verificadas nesta auditoria, pode estar incidindo desvios de elevada monta. Se, por hipótese, for mantido nos demais municípios brasileiros o mesmo percentual de desvio observado nos municípios do Estado do Ceará, o desperdício de recursos do Pnate atingiriam, em escala nacional, a cifra de quase trezentos milhões de reais por ano.

5.4.5. Há que ser considerado, ainda, que a contratação de prestação de serviços de transporte escolar é apenas uma das três opções de prestação desses serviços prevista no art. 15 da Resolução FNDE 12/2011; as outras duas opções são o transporte escolar realizado diretamente pelo ente municipal e o fornecimento de passe estudantil em locais onde existam serviços de transporte regular de passageiros. Portanto, existindo outras opções de realização do transporte estudantil, a opção de contratação de serviços de terceiros deverá ser adotada apenas quando seja justificável economicamente e, além disso, quando possam ser prestados com os níveis de qualidade e segurança exigidos.

5.4.6. Por tudo isso, entendo pertinente a adoção de medidas visando identificar e coibir a continuidade de tais ocorrências em âmbito mais abrangente. Com esse intuito, considero oportuno determinar ao FNDE que adote medidas orientadoras aos gestores de recursos do Pnate visando evitar a perpetuação das irregularidades apontadas nestes autos. Nessas medidas, o FNDE deve sopesar a realidade existente quanto às dificuldades de prestação dos serviços de transporte escolar nas zonas rurais dos municípios brasileiros, buscando soluções, inclusive no campo normativo, se for o caso, que viabilize a prestação desses serviços com a devida economicidade, mas, ao mesmo tempo, preservando o nível de conforto e segurança adequado à situação.

- III -

6. **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:**

6.1. A conferência de alimentos no Almoxarifado Central da Merenda Escolar demonstrou a falta de produtos no estoque. Como justificativa, foi informada a existência de "Carta de Crédito" do fornecedor, com promessa de entrega futura dos gêneros alimentícios, o que evidencia a realização de pagamento antecipado. De acordo com o Secretário de Educação, tratava-se de sobra de recursos do ano de 2010, utilizados para fornecimento da merenda escolar no início de 2011, quando as transferências do Pnae ainda não haviam sido realizadas. Caso as mercadorias fossem adquiridas e estocadas a partir do final de 2010 até o início das aulas poderia haver alguma deterioração.

6.2. Manifesto-me de acordo com a análise procedida pela Secex/CE no sentido de que esse 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). Desse modo, ante a afronta às normas legais, bem como o fato de a conduta ter submetido a riscos desnecessários de o fornecedor inadimplir suas obrigações, entendo cabível a audiência dos gestores quanto à irregularidade. Deve ainda ser determinado à prefeitura que comprove perante este Tribunal o recebimento das mercadorias pagas no exercício de 2010 com previsão de entrega em 2011, além de abster-se de adotar tal prática em futuras contratações custeadas com recursos públicos federais.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 46890978.

7. Por fim, entendo que as audiências mencionadas nesta proposta de deliberação devem ter como destinatários, além do Secretário Municipal de Educação Básica nos exercícios de 2009 e 2010, também os prefeitos envolvidos. Considero que a inclusão dos alcaides no rol de responsáveis se justifica por entender não ser crível que as irregularidades na contratação e execução dos serviços de transporte escolar não, bem como no pagamento antecipado de merenda escolar, não seriam de seu conhecimento, ante o volume de recursos envolvidos e, principalmente, dada a importância social dessas questões.

Ante o exposto, manifesto-me por que o Tribunal aprove o acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 25 de abril de 2012.

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Relator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 46890978.