

VOTO

Trata-se de auditoria realizada na Prefeitura Municipal de Aracoiaba/CE objetivando analisar a regularidade da aplicação de transferências legais e voluntárias relativas a cinco programas federais (Pnate, Pnae, PSF, Bolsa Família e Convênios) nos exercícios de 2009, 2010 e 2011.

2. O relatório de fiscalização elaborado pela Secex/CE, transcrito no relatório precedente, registra as seguintes ocorrências:

- a) servidores municipais recebendo indevidamente o benefício do programa;
 - b) irregularidades na execução do Programa Saúde da Família:
 - b.1) descumprimento da carga horária mínima de 40 horas semanais dos profissionais ligados ao Programa Saúde da Família (PSF);
 - b.2) acumulação indevida de cargos por parte de profissionais de saúde do Programa Saúde da Família;
 - b.3) contratação ilegal de profissionais para comporem as equipes do PSF, ante a ausência de concurso público, contrato de gestão ou termo de parceria;
 - c) irregularidades na contratação de serviços de transporte escolar:
 - c.1) veículos/condutores que realizam o transporte escolar não atendem aos requisitos legais para condução de escolares;
 - c.2) fraude e/ou conluio em processo licitatório;
 - c.3) subcontratação integral dos serviços de transporte escolar por parte de empresas contratadas pelo município;
 - c.4) sobrepreço na subcontratação de contratos de serviços para transporte escolar por parte de empresas contratadas para prestação dos serviços de transporte escolar decorrente de preços excessivos em relação ao mercado.
3. A seguir, passo a tecer as considerações que entendo pertinentes em relação às ocorrências acima apontadas, bem como às propostas de encaminhamento formuladas pela equipe de auditoria.

- I -**3.1 Servidores municipais recebendo indevidamente o benefício do Programa Bolsa Família.**

3.1.1. Foi constatado que servidores municipais receberam indevidamente o benefício do programa.

3.1.2. Considerando a informação de que o município já saneou a irregularidade, manifesto-me de acordo com a determinação corretiva apresentada pela unidade técnica no sentido de que seja instituído controle sistemático pela prefeitura dos benefícios do Programa Bolsa Família pagos a seus servidores municipais.

- II -**3.2 Irregularidades na execução do Programa Saúde da Família:**

3.2.1 Descumprimento da carga horária mínima de 40 horas semanais dos profissionais ligados ao Programa Saúde da Família (PSF) e acumulação indevida de cargos por parte de profissionais de saúde do Programa Saúde da Família.

3.2.1.1. A unidade técnica apurou, inclusive por meio de visita a locais de trabalho, que os profissionais não estavam cumprindo a carga horária para a qual foram contratados.

3.2.1.2. Observo, de antemão, que esse problema vem se verificando em diversas auditorias realizadas em municípios do Estado do Ceará.

3.2.1.3. Entendo que a questão deverá sofrer uma análise de caráter sistêmica, considerando a relevância do problema e tendo em vista a possibilidade de as regras do Programa Saúde da Família

não estarem coerentes com a realidade verificada nos diversos municípios brasileiros, sobretudo naqueles situados no interior.

3.2.1.4. O problema deve ser atacado de forma a buscar o melhor funcionamento possível ao Programa Saúde da Família, de importância ímpar para a população brasileira. Por essa razão, deixo de acolher as propostas formuladas pela Secex/CE, no sentido de se fazer determinação à prefeitura e realizar audiência dos responsáveis. Considero pertinente, neste momento, dar ciência ao Ministério da Saúde da ocorrência verificada nesta auditoria, deixando a cargo daquele ministério a adoção das providências de sua alçada quanto à questão.

3.2.2. Contratação ilegal de profissionais para comporem as equipes do PSF, ante a ausência de concurso público, contrato de gestão ou termo de parceria.

3.2.2.1. Em relação à contratação a unidade técnica apurou que foram firmados contratos temporários com profissionais de saúde, contrariando jurisprudência desta Corte de Contas no sentido de que na implantação do Programa Saúde da Família (atual Estratégia Saúde da Família) sejam observadas como únicas alternativas válidas para a contratação dos profissionais das equipes de saúde a contratação direta, por meio de concurso público ou indireta, mediante a celebração de contrato de gestão com a Organização Social ou termo de parceria com Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público.

3.2.2.2. A Secex/CE propôs a formulação de determinação à prefeitura para que substitua os profissionais contratados por meio da realização de concurso público no prazo máximo de 6 meses.

3.2.2.3. Discordo desse encaminhamento. Considerando a informação sobre a existência de Termo de Ajustamento de Conduta firmado entre o Município de Barbalha e o Ministério Público do Trabalho (TC-000.861/2011-1), e tendo em vista que não há notícia nos autos sobre a assinatura de termo semelhante com o Município de Aracoiaba, entendo adequado diligenciar o Ministério Público do Trabalho para que informe se foi assinado tal termo com o município em questão. Correta a proposta para realização de audiências e considero pertinente dar ciência ao Ministério da Saúde sobre essa ocorrência.

- III -

3.3. Irregularidades na contratação de serviços de transporte escolar.

3.3.1. Veículos/condutores que realizam o transporte escolar não atendem aos requisitos legais para condução de escolares.

3.3.1.1. A unidade técnica constatou o péssimo estado de conservação dos veículos, alguns com até 30 anos de fabricação, ônibus com janelas sem o vidro, veículos tipo pau-de-arara, adaptados com tábuas de madeiras usadas como assentos para transporte dos escolares, sem cinto de segurança e com pneu estepe solto. Em adição, foi constatado que não foram realizadas as inspeções semestrais dos equipamentos obrigatórios e de segurança na forma preconizada nas Normas de Trânsito e que alguns motoristas não possuíam a carteira de habilitação específica.

3.3.1.2. É preocupante a questão atinente à segurança dos alunos durante o transporte até a escola. Mesmo considerando a hipótese de eventual impossibilidade de acesso a determinadas localidades por ônibus, micro-ônibus ou vans, faz-se necessária a adoção de medidas para garantir que os veículos utilizados no transporte escolar proporcionem a segurança dos alunos durante o trajeto casa-escola.

3.3.1.3. Por tais razões, entendo adequada a realização de audiência das Sras. Maria Cleide da Silva Ribeiro Leite e Marilene Campelo Nogueira.

3.3.2. Fraude e/ou conluio em processo licitatório.

3.3.2.1. A Secex/CE, de forma minuciosa, apurou que, para os exercícios de 2009, 2010 e 2011, foram autuados os respectivos procedimentos licitatórios para contratação de serviços de locação de veículos destinados ao transporte de alunos do Ensino Fundamental e Médio do Município de Aracoiaba/CE.

3.3.2.2. Nos três exercícios financeiros, foi constatado que as empresas que, posteriormente venceram os respectivos certames, antes mesmo da autuação e da divulgação dos procedimentos

licitatórios, celebraram diversos contratos de prestação de serviços com particulares, tendo como objeto o transporte escolar para os alunos do ensino fundamental e ensino médio da rede pública do Município de Aracoiaba/CE, para as mesmas rotas objeto das contratações. Evidentemente, tais empresas já sabiam do resultado de cada certame antes mesmo da sua divulgação.

3.3.2.3. Assim ocorreu nas contratações das empresas S. C. Serviços e Locações de Veículos Ltda. (exercício de 2009), R3 Serviços e Locação de Veículos Ltda. (exercício de 2010) e Cotec Construção Transporte e Tecnologia Ltda. - ME (exercício de 2011). As empresas contratadas subcontrataram integralmente os serviços. Cabe frisar que tais empresas possuíam vínculos com as outras empresas que participaram dos respectivos certames, e que as empresas R3 e Cotec não tinham estrutura administrativa nem operacional, sequer havia empregados em seus quadros.

3.3.2.4. A unidade técnica propôs a audiência da Prefeita, da Secretária de Educação, do Procurador Judicial, dos integrantes das comissões de licitação e de apoio, do Pregoeiro e de todas as empresas licitantes.

3.3.2.5. Considerando que o indício constatado pela unidade técnica é consistente com o possível favorecimento das empresas licitantes, as quais venceram os certames sem sequer demonstrarem capacidade operacional para realizar os serviços contratados, entendo pertinente a proposta de audiência dos responsáveis e das empresas mencionadas.

3.3.3. Subcontratação integral dos serviços de transporte escolar por parte de empresas contratadas pelo município.

3.3.3.1. A unidade técnica apurou que nos exercícios de 2009, 2010 e 2011, as respectivas empresas contratadas subcontrataram integralmente com particulares os serviços de transporte escolar para a rede de ensino do Município de Aracoiaba/CE, em desacordo com a Lei 8.666/1993 e a Jurisprudência do TCU.

3.3.3.2. Manifesto-me de acordo com as propostas de audiência da Prefeita e da Secretária de Educação, no âmbito da tomada de contas especial a ser instaurada pela unidade técnica. Entretanto, divirjo da determinação visando à rescisão contratual da prestação dos serviços, dada a falta nos autos de elementos quanto à gestão referente ao presente exercício, e para evitar a paralisação dos serviços de transporte escolar. Entendo mais adequado determinar à prefeitura que, nas contratações custeadas com recursos públicos federais, observe o disposto no art. 72 da Lei 8.666/1993 quanto às eventuais subcontratações, as quais devem ser parciais, a preços de mercado e autorizadas pela administração, não isentando o contratado das responsabilidades contratuais e legais em relação à parcela subcontratada.

3.3.4. Sobrepreço na subcontratação de contratos de serviços para transporte escolar por parte de empresas contratadas decorrente de preços excessivos em relação ao mercado.

22. A unidade técnica propõe a conversão destes autos em tomada de contas especial, bem como a citação da Prefeita, da Secretária Municipal de Educação e da respectiva empresa contratada, em razão das seguintes ocorrências relacionadas ao sobrepreço:

i. pagamentos a maior efetuados pela Prefeitura Municipal de Aracoiaba/CE para a empresa S. C. Serviços e Locações de Veículos Ltda., relativos a serviços de transporte escolar aos alunos do Ensino Fundamental da Rede Pública do município, com recursos do Pnate, durante o período de 14/5/2009 a 31/12/2009, no montante de R\$ 21.227,36;

ii. pagamentos a maior efetuados pela Prefeitura Municipal de Aracoiaba/CE para a empresa R3 Serviços e Locação de Veículos Ltda., relativos a serviços de transporte escolar aos alunos do Ensino Fundamental da Rede Pública do município, com recursos do Pnate, durante o período de 8/4 a 31/12/2010, no montante de R\$ 76.050,10; e

iii. pagamentos a maior efetuados pela Prefeitura Municipal de Aracoiaba/CE para a empresa Cotec Construção Transporte e Tecnologia Ltda. ME, relativos a serviços de transporte escolar aos alunos do Ensino Fundamental da Rede Pública do município, com recursos do Pnate, durante o período de 11/3 a 4/5/2011, no montante de R\$ 13.042,04.

23. Tais pagamentos decorrem, em essência, da diferença de preços praticados no contrato celebrado com a empresa vencedora da licitação e aqueles constantes dos subcontratos firmados com moradores locais.

24. Em que pese já ter discordado dessa forma de cálculo do débito, conforme expus na proposta de deliberação condutora do Acórdão 10.919/2011-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, em sintonia com a proposta de deliberação condutora do Acórdão 2.207/2012-TCU-1ª Câmara, prolatado nos autos do TC-000.861/2011-1.

25. No TC-005.955/2011-4, que tratava de auditoria de mesmo objeto realizada 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.

26. É forçoso reconhecer, entretanto, a exemplo da situação tratada nos autos do TC-000.861/2011-1, que os preços de mercado para o cálculo do débito não poderiam ser diferentes daqueles propostos 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 subcontratação foi totalmente irregular.

27. Manifesto-me no sentido de que seja formado processo apartado de TCE para que sejam citadas a Prefeita, a Secretária de Educação e as respectivas empresas contratadas objetivando apurar as responsabilidades e o dano ao erário decorrente do sobrepreço, bem como sejam realizadas as audiências quanto à precariedade dos serviços prestados e à subcontratação integral dos serviços de transporte escolar contratados nos exercício de 2009, 2010 e 2011.

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

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 24 de julho de 2012.

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Relator