

**TC 001.927/2012-4**

**Apenso: TC 032.157/2010-0**

**Tipo:** Tomada de Contas Especial

**Unidade Jurisdicionada:** Município de Juazeiro do Norte/CE

**Responsáveis:** Antônio Bonaparte de Santana Ferreira (CPF 048.896.303-68); Antônio Irlando Pereira Linhares (CPF 214.456.643-72); Cícero Ricardo Ferreira Lima (CPF 732.652.844-68); Construtora Justo Júnior Ltda. (CNPJ 07.266.893/0001-60); Giovanni Sampaio Gondim (CPF 354.424.254-00); Irinéia Sheyla de Menezes Bezerra Rocha (CPF 500.243.023-68); Luciana Sobreira de Matos (CPF 616.429.163-15); Manoel Raimundo de Santana Neto (CPF 172.648.713-04); Maria Solange Tenório Cruz (CPF 171.906.653-15); Mário Bem Filho (CPF 119.537.213-20); Romildo José de Siqueira Bringel (CPF 387.287.704-63); e Serra Leste Indústria, Comércio, Importação e Exportação Ltda. (CNPJ 03.017.711/0027-04).

**Procuradores:** Wilson da Silva Vicentino (OAB/CE 12.844), Sérgio Gurgel Carlos da Silva (OAB/CE 2.799), Stênio Rolim de Oliveira (OAB/CE 17.880), Henrique de Castro Ehrich (OAB/CE 11.834) e outros.

**Proposta:** de mérito.

## INTRODUÇÃO

1. Trata-se de processo de Tomada de Contas Especial originário da conversão, por força do Acórdão 5445/2011 – TCU – 2ª Câmara (peça 1), do TC 032.157/2010-0 – Relatório de Auditoria de Conformidade – Fiscalização 1133/2010 – que teve por objeto a verificação da aplicação dos recursos federais repassados nos exercícios de 2009 e 2010 ao Município de Juazeiro do Norte/CE, para atendimento ao Programa Nacional de Alimentação Escolar - Pnae, Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar - Pnate, Programa Saúde da Família - PSF e Transferência de Renda Diretamente às Famílias em Condição de Pobreza e Extrema Pobreza (Programa Bolsa Família), bem como por meio de descentralizações viabilizadas através da celebração de convênios e contratos de repasse.

## HISTÓRICO

2. Como resultado dos trabalhos de auditoria constataram-se as irregularidades e falhas abaixo listadas, as quais deram ensejo à proposta de citação e audiência dos gestores nas respectivas áreas de competência (autorizadas pelo acórdão retrocitado, retificado pelo Acórdão 9643/2011-TCU-2ª Câmara – peça 22), bem como proposta de expedição de determinações.

2.1 Citação:

2.1.1 Citação solidária dos responsáveis abaixo identificados, em relação ao achado de auditoria consignado no item 3.9 do R.A: “Incoerência entre os gêneros alimentícios adquiridos com os recursos do Pnae e os distribuídos aos alunos”:

2.1.1.1 Cícero Ricardo Ferreira Lima (CPF 732.652.844-68), Secretário Municipal de Educação de Juazeiro do Norte/CE no período de 1º/7/2010 a 30/9/2010, solidariamente com a empresa Serra Leste Indústria, Comércio, Importação e Exportação Ltda. (CNPJ 03.017.711/0027-04), em face da ocorrência de pagamentos a maior efetuados com recursos do Pnae no exercício de 2010, abaixo discriminados, fundamentados em quantitativos de refeições mensais servidas constantes das Planilhas de Acompanhamento da Merenda Escolar, as quais não guardaram correspondência com os quantitativos registrados no âmbito dos controles das próprias escolas alusivos aos meses de abril a agosto de 2010 nas escolas Profª Assunção Gonçalves e Gov. Manoel de Castro, com diferenças a maior de 21.034 e 42.785 refeições respectivamente, com inobservância das Cláusulas Quarta e Quinta do contrato e descumprimento aos arts. 3º, 66 e 67 da Lei 8.666/1993, contrariando os Princípios Constitucionais da moralidade e da eficiência (art. 37, caput, da Constituição Federal):

Data	Valor (R\$)
29/7/2010	1.904,76
29/7/2010	4.589,32
29/7/2010	1.669,24
29/7/2010	3.205,64
13/8/2010	2.114,52
13/8/2010	3.790,76

2.1.1.2 Irinéia Sheyla de Menezes Bezerra Rocha (CPF 500.243.023-68), Secretária Municipal de Educação de Juazeiro do Norte/CE no período de 1º/10/2010 a 19/11/2010, solidariamente com a empresa Serra Leste Indústria, Comércio, Importação e Exportação Ltda. (CNPJ 03.017.711/0027-04), em face da ocorrência de pagamentos a maior efetuados com recursos do Pnae no exercício de 2010, abaixo discriminados, fundamentados em quantitativos de refeições mensais servidas constantes das Planilhas de Acompanhamento da Merenda Escolar, as quais não guardaram correspondência com os quantitativos registrados no âmbito dos controles das próprias escolas alusivos aos meses de abril a agosto de 2010 nas escolas Profª Assunção Gonçalves e Gov. Manoel de Castro, com diferenças a maior de 21.034 e 42.785 refeições respectivamente, com inobservância das Cláusulas Quarta e Quinta do contrato e descumprimento aos arts. 3º, 66 e 67 da Lei 8.666/1993, contrariando os Princípios Constitucionais da moralidade e da eficiência (art. 37, caput, da Constituição Federal):

Data	Valor (R\$)
5/10/2010	2.051,96
5/10/2010	4.159,13

2.2 Audiências e determinações:

2.2.1 Das ocorrências ligadas ao PSF:

- a) Item 3.1 - Descumprimento da carga horária mínima de 40 h;
- b) Item 3.2 - Existência de profissionais de saúde que trabalham no PSF acumulando cargos incompatíveis com a carga horária contratada;
- c) Item 3.3 - Contratação ilegal de profissionais para comporem as equipes do PSF, ante a ausência de concurso público, contrato de gestão ou termo de parceria;

d) Item 4.1 - Condições precárias de algumas USF e deficiências gerenciais na administração das USF.

2.2.2 Das ocorrências ligadas ao Pnate:

a) Item 3.4 - Realização de saque da conta-corrente específica do programa Pnate sem a correspondente documentação comprobatória da despesa;

b) Item 3.5 - Realização de pagamentos com recursos do Pnate em desacordo com as finalidades do Programa;

c) Item 4.2 - Subcontratação não admitida no ato convocatório e no contrato ou documento que o substitua ou subcontratação total do objeto;

d) Item 3.6 - Ausência de acompanhamento e fiscalização da execução do contrato;

e) Item 3.7 - Veículos/condutores que realizam o transporte escolar não atendem aos requisitos legais para condução de escolares.

2.2.3 Das ocorrências ligadas ao Pnae:

a) Item 3.10 - Coordenação das ações de alimentação escolar e responsabilidade técnica do Programa Pnae a cargo de nutricionistas não vinculados à Entidade Executora.

2.2.4 Das ocorrências ligadas ao Programa Bolsa Família:

a) Item 3.8 - Servidores municipais recebendo indevidamente o benefício do programa.

2.2.5 Das ocorrências ligadas ao Contrato de Repasse 614677(SIAFI)/2007 (Execução de urbanização de assentamentos precários - Bairros Triângulo e Timbaúba/Limoeiro no município de Juazeiro do Norte/CE):

a) Item 4.3 - Projeto básico e projeto executivo deficientes ou desatualizados

3. Nos termos do Despacho do Relator (peça 25), foi determinado a esta Unidade Técnica que, preliminarmente, realizasse as audiências propostas bem como as sugeridas pelo Relator, para, quando do exame das audiências, verificasse a adequação das determinações originalmente sugeridas.

4. Os quadros abaixo apresentam um resumo das citações e audiências expedidas por esta Unidade Técnica:

4.1 Citações:

Responsáveis	Ofício	AR	Defesa
Cícero Ricardo Ferreira Lima	Peça 5	Peças 8 e 12	-
Irinéia Sheyla de Menezes Bezerra Rocha	Peça 3	Peça 12	-
Serra Leste Indústria, Com. Imp. e Exp. Ltda	Peças 4 e 6	Peça 16	Peça 19

4.2 Audiências:

Responsáveis	Ofício	AR	Defesa
Manoel Raimundo de Santana Neto	Peça 31	Peça 33	-
Antônio Bonaparte de Santana Ferreira	Peça 30	Peça 32	-
Luciana Sobreira de Matos	Peça 29	Peça 33	-
Romildo José de Siqueira Bringel	Peças 28 e 49	Peça 63	-
Giovanni Sampaio Gondim	Peça 27	Peça 32	-
Maria Solange Tenório Cruz	Peça 26	Peças 32 e 33	-

Antônio Irlando Pereira Linhares	Peça 25	Peça 32	-
Mário Bem Filho	Peça 24	Peça 32	Peças 50 a 61
Construtora Justo Júnior Ltda	Peça 23	Peça 44	Peças 45 e 47

5. A seguir serão expostas as sínteses das alegações de defesa/razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis, com as respectivas análises.

## EXAME TÉCNICO

### I. Das Citações

#### I.1 Ocorrência: Incoerência entre os gêneros alimentícios adquiridos com os recursos do Pnae e os distribuídos aos alunos

I.1.1 Responsáveis: Cícero Ricardo Ferreira Lima (CPF 732.652.844-68), Secretário Municipal de Educação no período de 1/7/2010 a 30/9/2010, e Irinéia Sheyla de Menezes Bezerra Rocha (CPF 500.243.023-68), Secretária Municipal de Educação no período de 1/10/2010 a 19/11/2010

6. Os referidos responsáveis foram regularmente citados mediante comunicações processuais expedidas nos termos do art. 179, incisos I e II do Regimento Interno do TCU e das formalidades previstas nos arts. 3º e 4º da Resolução TCU 170, de 30/6/2004. Ingressaram com pedido de prorrogação de prazo para apresentação das respectivas alegações de defesa (peça 9), autorizada nos termos do Acórdão 1357/2012-TCU-2ª Câmara (peça 17).

7. Não obstante, após transcorrido o prazo regimental fixado, e conquanto haja o Tribunal garantido de forma plena aos responsáveis a oportunidade da ampla defesa assegurada no art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal e art. 31 da Lei 8.443/1992, estes mantiveram-se silentes, impondo-se que sejam considerados revéis, dando-se prosseguimento ao processo, de acordo com o art. 12, § 3º da referida lei e art. 202, § 8º do RI/TCU.

8. Destaque-se, ainda, que foi concedida pelo Serviço de Administração desta Unidade Técnica a cópia digital dos autos, requerida pelos procuradores dos responsáveis nos termos da peça 13, com despacho de autorização inserto à peça 14.

9. Diante da revelia configurada, e inexistindo nos autos elementos que permitam concluir pela ocorrência de boa-fé ou de outros excludentes de culpabilidade em suas condutas, considerando ainda que as informações presentes não permitem concluir pela boa e regular aplicação dos recursos em questão, impõe-se que suas contas sejam julgadas irregulares, com fundamento no art. 16, inciso III, alíneas "b" e "c", da Lei nº 8.443/1992, e que os mencionados responsáveis sejam condenados em débito, solidariamente com a empresa Serra Leste Indústria, Comércio, Importação e Exportação Ltda, bem como seja aplicada a multa prevista no art. 57 da mencionada norma legal.

I.1.2 Alegações de defesa apresentadas pela empresa Serra Leste Indústria, Comércio, Importação e Exportação Ltda. (CNPJ 03.017.711/0027-04)

10. A empresa alega inicialmente que serviu todas as refeições, conforme consta no controle oficial do município, que é assinado por cada uma das diretoras das dezenas de escolas do Município de Juazeiro do Norte e pelas nutricionistas da contratada, a firmando que a Auditoria que esteve *in loco* em duas escolas – Profª Assunção Gonçalves e Governador Manoel de Castro - não relatou deficiência na qualidade das refeições, alimentos em quantidades insuficientes, discrepância nos cardápios, ou que não havia profissionais habilitados para esta função, o que é um indicativo que o serviço prestado foi de boa qualidade.

11. Segundo a empresa, o relatório de auditoria (página 36) consigna que o número de refeições servidas em cada dia letivo baseia-se na contagem dos alunos presentes, consignada mediante registros próprios de cada escola (anotações em cadernos), os quais deveriam, em tese, servir de lastro para a alimentação dos dados das Planilhas de Acompanhamento, documentos estes que embasam as faturas mensais emitidas pela prestadora dos serviços.

12. Afirma não se poder dizer que há fragilidade nos controles por parte do Município, pois as anotações feitas nos cadernos das merendeiras das escolas apenas servem como balizamento para as quantidades de gêneros a ser retirada do estoque diariamente, visando o preparo das refeições que serão distribuídas aos alunos em cada turno. O contrato de terceirização da Serra Leste Ltda prevê que a contratada deve contabilizar e cobrar as refeições efetivamente servidas. Destarte, a comprovação desse número dar-se-ia pela emissão de relatório mensal assinado pelo diretor da escola municipal e pela nutricionista da empresa, e assim foi feito. As refeições que foram cobradas foram efetivamente servidas, não havendo dolo no procedimento da Empresa Serra Leste.

13. No seu entendimento, as anotações nos referidos cadernos não são controles efetivos feitos pelo município, sendo utilizados por algumas merendeiras, sem cunho oficial, e empregados para controle próprio, quase sempre para controle da retirada de alimentos do estoque. Nem todas as merendeiras utilizavam-se desta prática, porém, a anotação oficial e correta era da alçada do diretor da escola, posteriormente comparada com o controle da empresa, gerando um relatório mensal de refeições servidas, assinado pelo responsável da escola e pelo nutricionista da empresa contratada. A questão de haver, em certas ocasiões, uma coincidência entre as quantidades de refeições apontadas na planilha e as anotações do caderno deve-se ao fato de que há escolas onde os alunos recebem apenas uma refeição por turno, sendo a quantidade de alunos igual à quantidade de refeições. Em outras, que seguem outros cardápios com duas ou três refeições, o número de alunos jamais será semelhante às quantidades de refeições servidas efetivamente.

14. Destaca que, de acordo com o afirmado no Relatório, a empresa cobrou um número maior de refeições, embasando tal afirmação em uma planilha para a Escola Manoel de Castro (pg. 39) e uma planilha para a Escola Professora Assunção Gonçalves (pg. 40). As duas escolas vistoriadas são vizinhas, não podendo os dados apresentados ser considerados, devendo prevalecer os dados que constam nas planilhas apresentadas pelo município.

15. Ressalta que a Escola Professora Assunção Gonçalves possui 286 alunos matriculados, o que é próximo do número médio de alunos constante do Relatório, entretanto, encontra-se ali registrado que em 29 dias distribuídos ao longo dos meses de abril a outubro de 2010 não foi servida nenhuma refeição na Escola Professora Assunção Gonçalves, embora tenham sido dias letivos úteis, correspondendo a um mês e nove dias de aula (Resolução CD/FNDE 38 de 16 de julho de 2009, artigo 30, incisos II e III), tendo sido servidas as refeições.

16. Avalia que o Relatório é deficiente, sem uma visão sistêmica, uma vez que, segundo dados ali constantes, em diversos dias foram servidas refeições em uma escola e não foram servidas na outra, que é vizinha, ocorrências verificadas nos meses de abril a junho, setembro e outubro de 2010, tendo ambas as escolas sido fiscalizadas no mesmo período. Não há no relatório nenhuma crítica no sentido de questionar por que em determinado dia letivo houve a distribuição de refeição em uma escola e na outra, vizinha, não ocorreu a prestação de serviço. Observa-se, no mínimo, uma deficiência na análise dos dados tabulados, sendo omissa uma crítica aos dados levantados nos Cadernos das Merendeiras.

17. Afirma que há grande defasagem dos números indicados, alguns dias com poucos alunos e outros com número elevado, faltando uma análise crítica dos dados tabulados: em abril, no dia 12, constam 90 refeições servidas e no dia 14 constam 232, com defasagem de mais de 250%; em maio, no

dia 12, constam 78 refeições servidas e no dia 18 constam 235, com defasagem de mais de 300%; em junho, no dia 15, constam 83 refeições servidas e no dia 8 constam 236, com defasagem de mais de 300%; em agosto, no dia 12, constam 106 refeições servidas e no dia 10 constam 244, com defasagem de quase 100%; em setembro, no dia 10, constam 141 refeições servidas e no dia 21 constam 243, com defasagem de mais de 70%; em outubro, no dia 5, constam 85 refeições servidas e no dia 26 constam 230, com defasagem de quase 200%.

18. De acordo com a empresa, a Escola Professora Assunção Gonçalves funciona em dois turnos, não constando tal informação no Relatório. Pela leitura do texto e da planilha da página 39 deduz-se que somente uma refeição é servida, quando na verdade são servidas refeições nos dois turnos. Tal observação não consta nos cadernos vistoriados pela fiscalização, verificando-se a falta de credibilidade nos dados apresentados. Na referida Unidade Escolar, de forma especial, são servidas duas refeições por dia, por atender a público infantil (Resolução CD/FNDE 38 de 16 de julho de 2009, artigo 15), com necessidades nutricionais distintas dos alunos do ensino fundamental.

19. Com relação à Escola Governador Manoel de Castro, afirma que esta possui 1.595 alunos matriculados, e pela planilha do TCU o número de refeições servidas está longe de alcançar tal quantitativo, tendo o maior número de refeições servidas em um dia (26 de abril de 2010) totalizado 597 refeições. Os dados apresentados pelo TCU não são consistentes e os dados que constam nos cadernos não merecem credibilidade: não se justifica uma escola que tem 1.595 alunos servir apenas 46 refeições/dia, como consta no dia 02 de setembro de 2010; nos meses de abril (dias 1, 7, 12, 15 e 16), maio (dias 12, 14, 21, 27, 28 e 31), junho (dias 1, 2, 15, 23, 24, 25, 28, 29 e 30), agosto (dias 2, 3, 4, 5, 6, 23 e 27), setembro (dias 1, 3, 6 e 15) e outubro (dias 1, 11, 14, 15, 21, 28 e 29), totalizando 38 dias úteis no exercício de 2010, consta como não tendo sido servida nenhuma refeição e estes foram dias letivos úteis, correspondendo a praticamente dois meses de aula (Resolução CD/FNDE nº 38, de 16 de julho de 2009, artigo 30, incisos II e III), tendo havido aula normalmente.

20. Reafirma, a exemplo do alegado em relação à escola EMEI Professora Assunção Gonçalves, que há grande defasagem dos números indicados, alguns dias com poucos alunos e outros com número elevado, faltando uma análise crítica dos dados tabulados: em abril, no dia 30, constam 342 refeições servidas e no dia 20 constam 607, com defasagem de mais de 80%; em maio, no dia 3, constam 93 refeições servidas e no dia 26 constam 533, com defasagem de mais de 400%; em junho, no dia 4, constam 371 refeições servidas e no dia 9 constam 583, com defasagem de mais de 50%; em agosto, no dia 13, constam 285 refeições servidas e no dia 18 constam 522, com defasagem de mais de 100%; em setembro, no dia 2, constam 46 refeições servidas e no dia 28 constam 517, com defasagem de mais de 1000%; em outubro, no dia 4, constam 167 refeições servidas e no dia 18 constam 429, com defasagem de mais de 200%.

21. De igual forma, argumenta que o Relatório é omissivo em relação à informação de que a Escola Governador Manoel de Castro funciona em dois turnos, e pela planilha da página 40 deduz-se que somente uma refeição é servida, quando na verdade são servidas refeições nos dois turnos, informação esta que não consta dos cadernos vistoriados pela fiscalização. Em face da quantidade de alunos matriculados e frequentando as aulas (1.595), vê-se que os dados apresentados pelo TCU são insubsistentes, pois são oriundos dos cadernos de algumas merendeiras, que não podem ser aceitos como prova cabal do número de refeições servidas. O relatório mensal assinado pelo Diretor e pelo Nutricionista da Contratada é que reflete a real quantidade de refeições servidas.

22. Sustenta, por fim, que o processo TC 001.927/2012-4 apresenta outros questionamentos, além da defasagem nos quantitativos de refeições servidas, abordando a questão da utilização do percentual de 40% do valor do FNDE para pagamento de parte do valor devido à empresa contratada,

questionando a licitude na condução do processo licitatório e a aquisição de gêneros alimentícios, dentre outros pontos, os quais deverão ser respondidos pelos representantes legais do Município de Juazeiro do Norte, já que sobre a Serra Leste Indústria Comércio Importação Exportação Ltda paira o questionamento de haver cobrado do Município de Juazeiro do Norte valores indevidos, incluindo serviços não prestados, o que ficou comprovado que não ocorreu. Requer seja julgada procedente a defesa administrativa, por ter a empresa demonstrado que os dados apresentados pela auditoria do TCU, obidos de cadernos de algumas merendeiras, não são documentos oficiais ou hábeis para demonstrar a quantidade de refeições servidas, bem como sejam desconsiderados os valores indicados a título de débito, uma vez que as refeições foram efetivamente servidas.

### I.1.3 Análise

23. Segundo registrado no Relatório de Auditoria, item 3.9 (peça 65 do apenso, p. 38-54), a empresa Serra Leste Indústria, Comércio, Importação e Exportação Ltda., sediada no Estado de São Paulo/SP, foi contratada pela Prefeitura Municipal de Juazeiro do Norte/CE por meio do Pregão Presencial 2007.11.26.20 tendo por finalidade a contratação de empresa especializada para prestação de serviços no preparo da merenda escolar com a utilização de cozinha industrial própria e/ou existente nas Unidades Educacionais do Município, com fornecimento de todos os gêneros alimentícios e demais insumos, transporte e distribuição nos locais, logística, supervisão e prestação de serviços com manutenção preventiva e corretiva de todos os equipamentos utilizados, com número de refeições estipulado de 7.406.395 merendas/ano, a um custo unitário de R\$ 0,92/refeição. Nos termos constantes do referido processo licitatório, somente compareceram ao certame duas empresa: a Serra Leste Ltda., declarada vencedora, e a empresas I. S. M. Gomes de Mattos EPP, com sede no município de Crato/CE, considerada inapta para prosseguimento no certame.

24. Para a totalização mensal do número de refeições servidas a empresa elaborou para cada escola atendida uma planilha intitulada Acompanhamento da Merenda Escolar.

25. Segundo constatou a equipe de auditoria em visita *in loco* às escolas Professora Assunção Gonçalves e Governador Manoel de Castro, o número de refeições a serem servidas em cada dia letivo baseava-se na contagem dos alunos presentes, consignada em registros próprios de cada escola. No entendimento da equipe, tais quantitativos representam números hábeis para lastrear a alimentação dos dados das Planilhas de Acompanhamento que embasam as faturas mensais emitidas pela empresa prestadora dos serviços - Serra Leste Ltda., para subseqüente pagamento pela Prefeitura.

26. Todavia, mediante levantamento e tabulação dos dados constantes nos citados registros das escolas visitadas, e após confronto com os dados registrados nas respectivas planilhas mensais, foram verificadas divergências significativas entre estes, resultando em apontamento a maior do número de refeições (32.013 na escola Professora Assunção Gonçalves e 63.884 na escola Gov. Manoel de Castro), totalizando 95.897 refeições, conforme demonstrativo (peça 44 do apenso). Admitindo os valores efetivamente pagos no período de 29/7/2010 a 5/10/2010, relativos aos fornecimentos dos meses de abril a agosto de 2010, apenas nessas duas unidades de ensino foram faturadas e pagas a maior 63.819 refeições (Escola Assunção Gonçalves: 21.034; Escola Gov. Manoel de Castro: 42.785).

27. A um valor unitário de R\$ 0,92 por refeição, essa diferença implicou em pagamento a maior no valor de R\$ 58.713,48 (63.819 X R\$ 0,92) nesse período. Considerando que 40 % de todos os valores das faturas são custeados com recursos do Pnae, somente tal diferença acarretou prejuízo direto à execução do Programa no valor de R\$ 23.485,33 (R\$ 58.713,48 X 0,40). Tal ocorrência sinalizou

para a existência de superfaturamento global significativo, considerando o universo das escolas municipais atendidas com recursos do referido Programa.

28. Ao contrário do que afirmou a empresa em suas alegações de defesa, as evidências constantes dos autos demonstram que as planilhas elaboradas no âmbito de cada escola não são obrigatoriamente assinadas e chanceladas pelos seus respectivos diretores, mas sim por uma nutricionista da empresa Serra Leste Ltda. e por funcionários das unidades escolares, não havendo, assim, suficiente rigor quanto à responsabilidade pelas informações ali presentes.

29. No caso da escola Professora Assunção Gonçalves (peça 34, p. 2-8), no período de abril a outubro de 2010, foram signatárias das planilhas as Sras. Thamyres O. Parente (abril, agosto e setembro), apenas com a identificação “Secretaria”), Djacira A. Monteiro dos Santos (maio), Fabiana Matias dos Santos (junho) e Maria da Luz Ferreira (outubro), estas sem qualquer identificação dos respectivos cargos.

30. De igual forma, não pode também ser aceita a afirmação de que as anotações feitas nos cadernos das escolas serviam tão-somente para balizamento das quantidades de gêneros a serem retiradas dos estoques, sendo utilizados apenas por algumas merendeiras, sem cunho oficial.

31. Por meio do Ofício de Requisição 1133/2010-3, de 3/12/2010 (peça 65), a Equipe de Auditoria solicitou à Prefeitura de Juazeiro do Norte/CE cópias de todos os documentos diários de registro do número de refeições servidas aos alunos em todas as escolas municipais atendidas pelo Pnae.

32. Em atendimento, por meio dos Ofícios 1012/2010, de 7/12/2010 e 347/11, de 6/1/2011 (peça 66), a Secretaria Municipal de Educação encaminhou a documentação requisitada, da qual acostam-se aos presentes autos, a título comprobatório exemplificativo, os registros diários de contagem das refeições referentes a 26 unidades de ensino (peças 67 a 70), de um total de 83 fornecidas pela Administração Municipal:

- E.M.E.F - Isabel da Luz
- E.E.F - José Geraldo da Cruz
- E.E.I.F - Manoel Balbino da Silva
- E.M.E.I - Antonio Vieira
- E.M.E.I - Adalgisa Gomes de Figueiredo
- E.E.F – Prefeito José Monteiro de Macedo
- E.E.F – Tarcila Cruz Alencar
- E.E.F – Verador Antonio Fernandes Coimbra
- E.E.F – Irmã Iva
- E.E.F – Raimundo Pessoa
- E.E.F – José Firmino Filho
- E.E.F – José Sabiá
- E.M.E.I – Monsenhor Manoel Correia De Macedo
- E.E.I.F – Antônio Saraiva de Oliveira
- E.E.F – Professora Maria Germano
- E.E.F – Heloisa Sobreira Dias Camilo
- E.M.E.I – José Perboyre Sampaio Sabiá
- E.M.E – Professora Francisca Pereira De Matos
- E.E.F – Prefeito Mozart Cardoso de Alencar
- E.E.F – João Romão de Sá Barreto
- E.M.E.I – Joaryvar Macedo

- C.E.I – Ana Amélia Bezerra de Menezes e Sousa
- E.M.E.I – Professora Doralice F. Rocha
- E.E.F – Dom Vicente de Paula Araújo Matos
- C.E.I – Vereador Getúlio Grangeiro Pereira
- E.E.F – Antônio Ferreira de Melo

33. Tais documentos constituem evidências de que praticamente todas as escolas da rede municipal de ensino efetivamente mantinham registros diários das quantidades de refeições servidas, discriminando, inclusive, de forma detalhada, por turno e por turma. Tais elementos devem ser considerados como as fontes de informações mais confiáveis e originais existentes, uma vez que espelham o consumo real em cada unidade, tratando-se, portanto, de números irrefutáveis.

34. Nesse contexto, a elaboração de planilhas consolidadas por parte da empresa fornecedora da merenda escolar que não estejam fundamentadas em dados concretos/registros documentais oriundos das próprias escolas não podem ser aceitas como inquestionável base de cálculo para o pagamento de faturas contratuais, mormente diante das evidências contrárias apresentadas.

35. Por conseguinte, tais planilhas carecem de legitimidade quanto ao seu caráter probante, não assegurando que tenha havido o efetivo fornecimento do quantitativo de refeições consideradas como servidas, devendo as diferenças detectadas ser objeto do devido ressarcimento.

36. Ante tais considerações, entendemos não serem os elementos de defesa apresentados suficientes para elidir a irregularidade detectada e afastar o débito imputado aos responsáveis, e por conseguinte, não devem merecer acolhimento. Ademais, inexistem nos autos elementos que demonstrem sua boa-fé ou a ocorrência de outros excludentes de culpabilidade. Desse modo, deve-se proceder à condenação em débito da referida empresa e aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

## **II. Das Audiências**

### **II.1 Irregularidades referenciadas nos subitens 1.5.3 a 1.5.9 do Acórdão 5445/2011 – TCU – 2ª Câmara (Programas PSF, Pnate e Bolsa Família)**

**II.1.1** Responsáveis: Manoel Raimundo de Santana Neto (CPF 172.648.713-04), Prefeito Municipal de Juazeiro do Norte/CE no período de 01/01/2009 a 03/12/2010, Antônio Bonaparte de Santana Ferreira (CPF 048.896.303-68), Secretário Municipal de Saúde no período de 28/10/2010 a 3/12/2010, Luciana Sobreira de Matos (CPF 616.429.163-15), Secretária Municipal de Saúde no período de 14/1/2010 a 27/10/2010, Romildo José de Siqueira Bringel (CPF 387.287.704-63), Secretário Municipal de Saúde no período de 1º/9/2009 a 13/1/2010, Giovanni Sampaio Gondim (CPF 354.424.254-00), Secretário Municipal de Saúde no período de 1º/1/2009 a 31/8/2009, Maria Solange Tenório Cruz (CPF 171.906.653-15), Secretária Municipal de Assistência Social e Cidadania no período de 29/11/2010 a 3/12/2010, e Antônio Irlando Pereira Linhares (CPF 214.456.643-72), Secretário Municipal de Educação no período de 19/11/2010 a 3/12/2010

37. Referidos responsáveis foram regularmente ouvidos mediante comunicações processuais expedidas nos termos do art. 179, incisos I e II do Regimento Interno do TCU e das formalidades previstas nos arts. 3º e 4º da Resolução TCU nº 170, de 30/06/2004, tendo requerido prorrogação de prazo para atendimento às audiências, conforme documento constante à peça 34, devidamente autorizada pelo Relator, E. Ministro André Luiz de Carvalho, no despacho inserto à peça 64.

38. Após transcorrido o prazo regimental fixado, e conquanto haja o Tribunal garantido de forma plena a oportunidade da ampla defesa assegurada no art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal e art. 31 da Lei 8.443/1992, os responsáveis mantiveram-se silentes, impondo-se que sejam considerados

revéis, dando-se prosseguimento ao processo, de acordo com o art. 12, § 3º, da referida lei e art. 202, § 8º, do RI/TCU.

39. Destaque-se, ainda, que foi concedida pelo Serviço de Administração desta Unidade Técnica a cópia digital dos autos, requerida pelos procuradores dos responsáveis nos termos da peça 41, com despacho de autorização inserto à peça 42.

40. Na falta de apresentação de razões de justificativa, reputam-se verdadeiros os fatos que ensejaram a audiência dos responsáveis. Sendo revéis, não há como reconhecer-lhes a boa-fé. Em consequência, confirma-se a prática de atos que refletem grave infração a dispositivos legais ou regulamentares, os quais ensejam a aplicação da multa a que se refere o art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 268, inciso II, do RI/TCU.

41. Entende-se ainda pertinente e oportuno que referidas falhas sejam objeto de ciência ao Município de Juazeiro do Norte, nos termos dispostos no art. 4º da Portaria-Segecex 13, de 27 de abril de 2011, ou de recomendação, se for o caso.

42. As irregularidades alusivas à execução de programas federais nos exercícios de 2009 e 2010 (PSF, Pnate e Bolsa Família) encontram-se detalhadas a seguir, indicando-se, em sequência, os responsáveis que concorreram para o seu cometimento, nas respectivas áreas de competência:

**II.1.2 Irregularidade:** Admissão do descumprimento da jornada integral de 40 horas semanais por profissionais do Programa Saúde da Família (PSF), resultando em baixos indicadores de atendimento (consultas médicas) nos termos consignados em relatórios elaborados pela Secretaria de Saúde do Município, em desacordo com o disposto no Capítulo 2, item 2.1, inciso IV, da Portaria GM 648/2006, conforme constatado em visitas às unidades de saúde da família (USF)

Responsáveis:

- Manoel Raimundo de Santana Neto - Prefeito Municipal; e  
- Antônio Bonaparte de Santana Ferreira, Luciana Sobreira de Matos, Romildo José de Siqueira Bringel, Giovanni Sampaio Gondim - Secretários Municipais de Saúde, nos respectivos períodos de gestão.

43. Nos termos registrados no Relatório de Auditoria, item 3.1 (peça 65 do apenso, p. 9-21), no município de Juazeiro do Norte/CE, conforme relatos colhidos durante a visita aos postos, o descumprimento da jornada diária de trabalho é rotineiro, sobretudo em relação aos médicos, em seguida pelos enfermeiros e pelos dentistas. Há 3 indicativos da ocorrência desta irregularidade: a jornada diária nas Unidades de Saúde da Família - USF, o cadastro de carga horária existente no portal do DataSus (<http://cnes.datasus.gov.br/>) e os indicadores de produção das equipes coletados pela Secretaria de Saúde (SESAU).

44. Segundo a Equipe de Auditoria, tal descumprimento se dá em função dos atrasos no início do expediente, das saídas antecipadas e das ausências completas a todo um expediente. Há ainda o afastamento autorizado dos postos semanalmente mediante acerto entre a classe médica e a prefeitura, com vista à realização de plantões nas áreas secundárias do sistema (hospitais), com o pagamento concomitante dos plantões e PSF.

45. A equipe selecionou diversos profissionais, requisitou os respectivos boletins de produção e, com base nestes documentos, identificou ausências sistemáticas às USF. De acordo com os cronogramas de atendimento fornecidos pela Secretaria Municipal de Saúde, tais ausências se referem a plantões, dias dispensados do trabalho mediante folga, horário em consultório particular etc., que em

última análise consistem em dias não trabalhados para o programa, sem no entanto serem efetuados os devidos descontos na folha de pagamento.

46. Nesse contexto, impende fazer referência à elucidadora explanação feita pelo E. Ministro André Luís de Carvalho em sua proposta de deliberação, quando da prolação do Acórdão 2177/2012 – TCU – Plenário (Sessão de 15/8/2012), que tratou do relatório de auditoria alusivo ao município de Umari/CE (TC 028.091/2010-8), no âmbito das auditorias realizadas nos municípios do Estado do Ceará com o objetivo de verificar a aplicação de recursos federais destinados à execução de programas federais.

47. Na referida análise foi enfatizado que, frequentemente, são difundidas pelos meios de comunicação as dificuldades enfrentadas no funcionamento do PSF em todo o País, dentre as quais, a fixação dos profissionais de Saúde nos municípios mais distantes dos grandes centros urbanos, a precariedade das relações de emprego e as condições inadequadas de trabalho oferecidas aos profissionais contratados.

48. Ressaltou-se que a situação se torna ainda mais grave na medida em que se verifica que os gestores municipais, com o intuito de driblar as dificuldades para atrair profissionais de Saúde, são premidos a oferecer salários elevados e a fazer acordos informais de jornadas de trabalho menores que as exigidas no PSF, a fim de manter a oferta dos serviços de Saúde à comunidade (vide Acórdão 2.207/2012-TCU- 1ª Câmara). Daí a necessidade de constante aperfeiçoamento da gestão da Saúde, principalmente nos municípios menores, com a necessária interveniência do controle social exercido pelos conselhos municipais de Saúde, o que tem sido objeto de várias decisões deste Tribunal, a exemplo dos Acórdãos 1.146/2003, 1.281/2007, 862/2009 e 281/2010, todos do Plenário, bem como Acórdãos 8.654/2011 e 203/2012, da 2ª Câmara.

49. Expôs também o E. Ministro-Relator que já foram feitas diversas recomendações ao Ministério da Saúde sobre fragilidades similares verificadas no PSF em auditorias realizadas pelo TCU, consoante se observa no Acórdão 1.188/2010-Plenário, sob a relatoria do Ministro José Jorge, as quais levaram o Ministério, posteriormente, a editar as Portarias - GM 2.488/2011 e SAS 134/2011, com alterações relativas a jornadas de trabalho e registro dos profissionais no Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES), entre outras providências.

50. De forma consentânea com a jurisprudência desta Corte, foi considerado que a questão deve ser analisada de forma institucional, tendo em mente a importância desse programa e a abrangência e a repetição da irregularidade, motivo pelo qual foi alvitado o seguinte encaminhamento:

- a) dar ciência ao Ministério da Saúde da ocorrência verificada na auditoria;
- b) determinar à prefeitura que implemente controle administrativo com o intuito de garantir o cumprimento da carga horária exigida no PSF, aplicando, em caso de descumprimento, as sanções previstas na legislação; e
- c) recomendar ao Conselho Municipal de Saúde que fiscalize a implementação da medida acima, informando ao Ministério da Saúde e aos órgãos de controle o descumprimento injustificado das regras de funcionamento do PSF.

51. Torna-se também oportuno mencionar, no tocante à possível suspensão do repasse dos recursos, o entendimento firmado pelo E. Ministro Augusto Sherman Cavalcanti na proposta de deliberação do Acórdão 10919/2011 - TCU - 2ª Câmara (TC 005.955/2011-4 – Município de Aratuba/CE), no sentido de ser considerada inaplicável, por ponderar que suas consequências recairiam indevidamente sobre os próprios beneficiários do Programa:

4.3.1.5. (...) entendo que a proposta de determinação ao Ministério da Saúde visando à suspensão do repasse dos recursos do PSF em razão do descumprimento da carga horária por parte dos profissionais do programa seria, neste momento, medida de extremo rigor, embora prevista nas normas regentes da matéria. Isso porque a maior prejudicada com a efetivação da medida alvitrada seria a população carente do município, que se veria privada do atendimento prestado pelo PSF. Nesse diapasão, entendo que se mostra mais pertinente que esse Tribunal determine ao município que adote providências visando à regularização do cumprimento da carga horária e, ao mesmo tempo, dê ciência das ocorrências ao Ministério da Saúde para que aquele órgão adote as medidas que entender cabíveis.

52. Quando da prolação do recente Acórdão 2093/2012 – TCU – Plenário (TC 016.460/2010-3 – Município de Morrinhos/CE – Sessão de 8/8/2012), no âmbito da realização das auditorias nos municípios do interior do Estado, foi expedida recomendação aos ministérios competentes, no sentido da adoção de mecanismos tendentes ao aprimoramento do Programa Saúde da Família:

9.10. recomendar ao Ministério da Saúde e ao Ministério da Educação que, conjuntamente, promovam estudos tendentes a avaliar a possibilidade de que cada ano de atuação do profissional médico no Programa de Saúde da Família, devidamente comprovado, permita-lhe a concessão de pontos, a serem considerados na nota de avaliação para seleção de candidatos às residências médicas, com objetivo de tornar o Programa de Saúde da Família mais atraente, principalmente aos médicos recém-formados, ante o possível desinteresse desses profissionais em trabalhar no programa, como alegado por prefeitos municipais por ocasião de auditorias realizadas por unidades técnicas da secretaria do TCU, notadamente em pequenos municípios distantes das capitais;

53. Ainda no retromencionado acórdão foi expedida determinação ao município auditado no sentido da observância do cumprimento do horário integral dos profissionais das equipes do PSF e adoção de medidas administrativas pertinentes:

9.8. determinar ao Município de Morrinhos/CE que:

9.8.2. observe o cumprimento do horário integral – jornada de 40 horas semanais – de todos os profissionais nas equipes de Saúde da família, de Saúde bucal e de agentes comunitários de Saúde, com exceção daqueles que devem dedicar ao menos 32 horas de sua carga horária para atividades na equipe de SF e até 8 horas do total de sua carga horária para atividades de residência multiprofissional e/ou de medicina de família e de comunidade ou trabalho em hospitais de pequeno porte, conforme regulamentação específica da Política Nacional dos Hospitais de Pequeno Porte, nos termos da Portaria - MS 2.488, de 2011, que aprova a Política Nacional de Atenção Básica;

9.8.3. implemente controle administrativo com o intuito de garantir o cumprimento da carga horária mencionada no subitem anterior, aplicando, em caso de descumprimento, as sanções previstas na legislação;

9.8.4. em caso de o município permitir o afastamento do profissional médico por um dia de trabalho na semana, para realização de cursos, atente para o fato de que a Portaria - MS 2.488, de 2011, não abrange a realização de medcurso e outros do gênero, que são cursos preparatórios para realização de provas para residências, não podendo ser comparados às residências de medicina da família e de comunidade;

54. Impende destacar que, atualmente, a Política Nacional de Atenção Básica e as diretrizes para a organização da Atenção Básica para a Estratégia Saúde da Família (ESF) estão disciplinadas na Portaria - MS 2.488, de 21 de outubro de 2011, que substituiu as Portarias - MS 648/2006 e 2.027/2011, trazendo, em seu Anexo I (Disposições Gerais Sobre a Atenção Básica – Dos Princípios e Diretrizes Gerais da Atenção Básica), as seguintes disposições que autorizam flexibilização quanto à carga horária total prestada por profissionais médicos atuantes no PSF, em situações específicas:

Especificidades da equipe de saúde da família

São itens necessários à estratégia Saúde da Família:

(...)

V – carga horária de 40 (quarenta) horas semanais para todos os profissionais de saúde membros da equipe de saúde da família, à exceção dos profissionais médicos, cuja jornada é descrita no próximo inciso. A jornada de 40 (quarenta) horas deve observar a necessidade de dedicação mínima de 32 (trinta e duas) horas da carga horária para atividades na equipe de saúde da família podendo, conforme decisão e prévia autorização do gestor, dedicar até 08 (oito) horas do total da carga horária para prestação de serviços na rede de urgência do município ou para atividades de especialização em saúde da família, residência multiprofissional e/ou de medicina de família e de comunidade, bem como atividades de educação permanente e apoio matricial.

Serão admitidas também, além da inserção integral (40h), as seguintes modalidades de inserção dos profissionais médicos generalistas ou especialistas em saúde da família ou médicos de família e comunidade nas Equipes de Saúde da Família, com as respectivas equivalências de incentivo federal:

I – 2 (dois) médicos integrados a uma única equipe em uma mesma UBS, cumprindo individualmente carga horária semanal de 30 horas (equivalente a 01 (um) médico com jornada de 40 horas semanais), com repasse integral do incentivo financeiro referente a uma equipe de saúde da família;

II – 3 (três) médicos integrados a uma equipe em uma mesma UBS, cumprindo individualmente carga horária semanal de 30 horas (equivalente a 02 (dois) médicos com jornada de 40 horas, de duas equipes), com repasse integral do incentivo financeiro referente a duas equipes de saúde da família;

III – 4 (quatro) médicos integrados a uma equipe em uma mesma UBS, com carga horária semanal de 30 horas (equivalente a 03 (três) médicos com jornada de 40 horas semanais, de três equipes), com repasse integral do incentivo financeiro referente a três equipes de saúde da família;

IV – 2 (dois) médicos integrados a uma equipe, cumprindo individualmente jornada de 20 horas semanais, e demais profissionais com jornada de 40 horas semanais, com repasse mensal equivalente a 85% do incentivo financeiro referente a uma equipe de saúde da família; e

V - 1 (um) médico cumprindo jornada de 20 horas semanais e demais profissionais com jornada de 40 horas semanais, com repasse mensal equivalente a 60% do incentivo financeiro referente a uma equipe de saúde da família. Tendo em vista a presença do médico em horário parcial, o gestor municipal deve organizar os protocolos de atuação da equipe, os fluxos e a retaguarda assistencial, para atender a esta especificidade. Além disso, é recomendável que o número de usuários por equipe seja próximo de 2.500 pessoas. As equipes com esta configuração são denominadas Equipes Transitórias, pois, ainda que não tenham tempo mínimo estabelecido de permanência neste formato, é desejável que o gestor, tão logo tenha condições, transite para um dos formatos anteriores que preveem horas de médico disponíveis durante todo o tempo de funcionamento da equipe.

55. Consoante se pode observar, referida norma traz alternativas em relação à composição das Equipes de Saúde da Família e à carga horária a ser cumprida pelos profissionais delas integrantes, constituindo avanço no sentido do aprimoramento do Programa.

56. Assim, em consonância com o entendimento jurisprudencial acima exposto, propõe-se, de forma simétrica aos mencionados julgados desta Corte:

a) nos termos previstos no art. 4º da Portaria-Segecex 13, de 27 de abril de 2011, dar ciência ao Município de Juazeiro do Norte/CE sobre a impropriedade verificada na execução do

Programa Saúde da Família nos exercícios de 2009 e 2010 relacionada à admissão do descumprimento da jornada integral de quarenta horas semanais por profissionais do Programa Saúde da Família PSF (atrasos no início do expediente, saídas antecipadas, ausências completas a todo um expediente e afastamento autorizado dos postos semanalmente para realização de plantões nas áreas secundárias do sistema - hospitais), em desacordo com o disposto no Capítulo II, item 2.1, inciso IV da Portaria - GM 648/2006 (então vigente), conforme constatado em visitas às unidades de saúde da família (USF), situação esta que constitui motivo para a suspensão do repasse de recursos do PAB variável, a teor do disposto no Capítulo III, item 5.1, inciso III da mencionada Portaria;

b) recomendar ao Município de Juazeiro do Norte/CE que implemente controle administrativo com o intuito de garantir o cumprimento da carga horária exigida no Programa Saúde da Família (ou Estratégia Saúde da Família), nos termos disciplinados na Portaria - MS 2.488, de 21 de outubro de 2011, que substituiu as Portarias - MS 648/2006 e 2.027/2011, aplicando, em caso de descumprimento, as sanções normativas previstas;

c) recomendar ao Conselho Municipal de Saúde do Município de Juazeiro do Norte/CE que fiscalize a implementação da medida indicada no item “b” acima, informando ao Ministério da Saúde e aos órgãos de controle o descumprimento injustificado das regras de funcionamento do programa;

d) dar ciência à Secretaria de Atenção à Saúde, do Ministério da Saúde, da ocorrência do descumprimento da carga horária de quarenta horas semanais por parte dos profissionais ligados ao Programa Saúde da Família no Município de Juazeiro do Norte/CE, nos exercícios de 2009 e 2010, em desacordo com o disposto no Capítulo II, item 2.1, inciso IV da Portaria - GM 648/2006 (à época vigente), conforme auditoria realizada por este Tribunal.

**II.1.3 Irregularidade:** Admissão da permanência de profissionais médicos para implementação do Programa Saúde da Família - PSF no município de Juazeiro do Norte/CE com exercício cumulativo de atividades em outros estabelecimentos de saúde, de acordo com dados do Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde - CNES, sendo o montante da carga horária total prestada por estes profissionais superior ao número máximo de sessenta horas semanais legalmente permitido, em desconformidade com a jurisprudência consolidada deste Tribunal (Acórdãos nºs 2.133/2005 e 2.861/2004 - TCU - Primeira Câmara) e art. 37, inciso XVI da Constituição Federal de 1988

Responsáveis:

- Manoel Raimundo de Santana Neto - Prefeito Municipal; e
- Antônio Bonaparte de Santana Ferreira - Secretário Municipal de Saúde

57. A irregularidade registrada no achado de auditoria 3.2 do Relatório de Fiscalização (peça 65 do apenso, p. 21-25) foi já objeto de apreciação por parte do Tribunal em processos alusivos a atos de admissão de pessoal, em que foi tratada a ilegalidade da acumulação de dois cargos públicos privativos da área de saúde cuja carga horária total de trabalho seja considerada inexecutável pelo profissional.

58. Por ocasião da prolação do Acórdão 2133/2005 - Primeira Câmara (TC - 013.780/2004-0) foi consignado que, embora a Consolidação das Leis do Trabalho - CLT não seja diretamente aplicável a servidores públicos *stricto sensu*, ao menos demonstra a necessidade de se fixar máximo e mínimo, respectivamente, para os tempos diários de labor e de descanso - arts. 59 e 66 da CLT -, que, desrespeitados, geram, em última instância, comprometimento da eficiência do trabalho prestado.

59. Por analogia àquela Norma Trabalhista, foi destacada a coerência do limite de sessenta horas semanais que vem sendo imposto pela jurisprudência desta Corte, uma vez que, para cada dia útil, este comporta onze horas consecutivas de descanso interjornada - art. 66 da CLT -, dois turnos de seis horas - um para cada cargo, obedecendo ao mínimo imposto pelo art. 19 da Lei 8.112/1990, com a redação dada pela Lei n. 8.270, de 17/12/1991 - e um intervalo de uma hora entre esses dois turnos destinada à alimentação e deslocamento, fato que certamente não decorre de coincidência, mas da preocupação em se otimizarem os serviços públicos, que dependem de adequado descanso tanto dos funcionários celetistas quanto dos estatutários.

60. No âmbito da prolação do Acórdão 2861/2004 - Primeira Câmara (TC - 014.493/2003-8) foi salientado que, embora a Constituição Federal, a partir da Emenda 34/2001, tenha excepcionado da proibição de acumular cargos públicos o exercício de “dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas”, o fez com a expressa ressalva de que, para tanto, deveria existir compatibilidade de horários. Conquanto o texto constitucional, para efeito da verificação da compatibilidade de horários, não aluda expressamente à duração máxima da jornada de trabalho, as condições objetivas para a acumulação de cargos devem ser aferidas sob uma ótica restritiva, porquanto a hipótese constitui exceção à regra geral de não acumulação.

61. Especificamente no bojo da apreciação dos processos alusivos às auditorias realizadas nos municípios do Estado do Ceará para exame da aplicação dos recursos destinados à execução do PSF, o Tribunal tem decidido no sentido de cientificar o ministério repassador dos recursos quanto à impropriedade verificada, a exemplo do Acórdão 4270/2012 - TCU - 1ª Câmara (TC 007.132/2011-5 - Município de Aracoiaba/CE):

9.4. dar ciência ao Ministério da Saúde acerca das ocorrências verificadas na presente auditoria, relacionadas ao Programa Saúde da Família, quais sejam, o descumprimento da carga horária mínima de 40 horas semanais exigida para os profissionais das equipes do programa, a acumulação indevida por parte de profissionais de saúde do Programa Saúde da Família de cargos incompatíveis com a carga horária contratada e a contratação irregular de profissionais para comporem as referidas equipes, para que esse adote as medidas que entenda pertinentes;

62. Seguindo idêntico raciocínio, entendemos deva ser dada o mesmo encaminhamento, no sentido de dar ciência à Secretaria de Atenção à Saúde, do Ministério da Saúde, acerca da ocorrência de profissionais médicos para implementação do Programa Saúde da Família - PSF no Município de Juazeiro do Norte/CE com exercício cumulativo de atividades em outros estabelecimentos de saúde, de acordo com dados do Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde - CNES, sendo o montante da carga horária total prestada por estes profissionais superior ao número máximo de sessenta horas semanais legalmente permitido, em desconformidade com a jurisprudência consolidada deste Tribunal (Acórdãos nºs 2.133/2005 e 2.861/2004 - TCU - Primeira Câmara) e art. 37, inciso XVI da Constituição Federal de 1988.

**II.1.4 Irregularidade:** Contratação verbal de profissionais de saúde para o programa de saúde da família (PSF) sem a obrigatória realização de concursos públicos, em desacordo com o disposto no art. 37, incisos II e IX da Constituição Federal/88 e com o entendimento firmado pelo Tribunal de Contas da União nos Acórdãos 1.146/2003-P (subitens 9.6.1 e 9.6.2), 1.281/2007-P (subitens 9.2 e 9.3) e 281/2010-P

Responsáveis:

- Manoel Raimundo de Santana Neto - Prefeito Municipal; e
- Antônio Bonaparte de Santana Ferreira - Secretário Municipal de Saúde

63. O Relatório de Fiscalização consignou no achado 3.3 (peça 65 do apenso, p. 26) que as USF são atendidas por duas modalidades de equipe: uma concursada e outra não pertencente ao quadro de servidores da prefeitura. Quanto a esta última, a Equipe de Auditoria constatou a não formalização dos contratos com 12 profissionais médicos. Dessa forma, a não realização de concurso público ou celebração de contrato de gestão/termo de parceria, em desacordo com o entendimento já consolidado em diversas deliberações do TCU (Acórdãos 1146/2003, 1281/2007 e 281/2010, todos plenário), caracteriza irregularidade em relação à prestação de serviços por tais profissionais.

64. Idêntica ocorrência foi também detectada por ocasião da realização das demais auditorias nos municípios do Estado do Ceará para exame da aplicação dos recursos federais destinados à execução de programas na área social, da educação e da saúde, dentre os quais o PSF. O encaminhamento dado pelo Tribunal para esses casos foi o a seguir transcrito:

- Acórdão 8335/2011 - TCU - 1ª Câmara - TC 001.270/2011-7 – Município de Farias Brito/CE:

d) com fulcro no inc. I do art. 43 da Lei 8.443/92 c/c o inc. II do art. 250 do Regimento Interno, determinar à Prefeitura Municipal de Farias Brito/CE que:

d.1) no prazo máximo de 6 (seis) meses e com observância dos requisitos e características previstos na Portaria MS 1.886/97, no Decreto 3.189/99 e na Lei 10.507/2002, adote providências com vistas à realização de concurso público para a contratação dos profissionais das Equipes de Saúde da Família, em atendimento aos Acórdãos 1.146/2003, 1.281/2007 e 281/2010, todos do Plenário desta Corte de Contas, substituindo, após o término de tal procedimento, todos os profissionais anteriormente contratados de forma irregular, por concursados;

- Acórdão 6438/2011 - TCU - 1ª Câmara - TC 003.260/2011-9 - Município de Redenção/CE:

9.2. determinar à Prefeitura Municipal de Redenção/CE que:

9.2.3. no prazo de 6 meses, adote providências com vistas a realizar concurso público para a contratação dos profissionais das equipes do Programa Saúde da Família, em atendimento aos Acórdãos 1146/2003-P, 1281/2007-P e 281/2010-P, ou celebre contrato de gestão com Organização Social ou termo de parceria com Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, com vistas a regularizar, após o término daquele procedimento, todos os que foram contratados anteriormente de forma irregular, observando-se os pré-requisitos previstos na Portaria MS 1.886/97, no Decreto 3.189/99 e na Lei 10.507/2002;

- Acórdão 429/2012 - TCU – 1ª Câmara - TC 001.268/2011-2 - Município de Redenção/CE:

9.8. com fundamento no art. 43, inciso I da Lei 8.443/92 c/c o art. 250, inciso II do Regimento Interno do TCU, determinar à Prefeitura Municipal Jardim/CE:

9.8.1. que adote providências com vistas a realizar concurso público para a contratação dos profissionais das Equipes de Saúde da Família, substituindo, após o término daquele procedimento, todos os que foram contratados anteriormente de forma irregular, observando-se os pré-requisitos previstos na Portaria MS 1.886/97, no Decreto 3.189/99 e na Lei 10.507/2002;

- Acórdão 8336/2011 - TCU - 1ª Câmara - TC 004.764/2011-0- Município de Capistrano/CE:

1.7.16 Determinar à Prefeitura Municipal de Capistrano – CE que:

1.7.16.1 adote providências, no prazo máximo de 180 dias, caso seja de seu interesse, com vistas à realização do concurso público para a contratação dos profissionais das equipes de saúde da família, em atendimento aos Acórdãos nºs 1146/2003 - P, 1281/2007 - P e 281/2010 - P, de forma a substituir todos os profissionais que foram contratados de forma irregular, observando-se os pré-requisitos previstos na Portaria MS nº 1886/97, no Decreto nº 3189/99 e na Lei nº 10.507/2002 (item 2.1);

- Acórdão 2093/2012 – TCU – Plenário - TC 016.460/2010-3 - Município de Morrinhos/CE:

9.8. determinar ao Município de Morrinhos/CE que:

9.8.1. adote providências com vistas a realizar concurso público, no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias, para a contratação com recursos federais dos profissionais das equipes do Programa Saúde da Família, em atendimento aos Acórdãos 1.146/2003, 1.281/2007 e 281/2010, todos de Plenário, com vistas a substituir todos os profissionais contratados de forma irregular, observando-se os pré-requisitos previstos na Portaria MS nº 2.488, de 24 de outubro de 2011, no Decreto nº 3.189, de 4 de dezembro de 1999, e na Lei nº 10.507, de 10 de julho de 2002;

65. Nesta oportunidade, impende considerar a complexa realidade brasileira em relação à questão da contratação de médicos para atendimento nos municípios do interior, a qual apresenta-se atualmente sob os efeitos das recentes medidas implementadas pelo Governo Federal no âmbito do Programa Mais Médicos instituído por meio da Medida Provisória 621, de 8 de julho de 2013, com a finalidade de diminuir a carência de médicos nas regiões consideradas, a fim de reduzir as desigualdades regionais na área da saúde.

66. Importa também considerar que, nos termos constantes do art. 2º da Portaria Segecex 13, de 27 de abril de 2011, as determinações propostas pelas unidades técnicas do tribunal acolhidas pelo Colegiado serão obrigatoriamente monitoradas, a cargo da proponente. No caso em tela, estas têm implicações diretas na gestão municipal e no funcionamento do programa.

67. O art. 6º da mesma Portaria dispõe que as propostas de determinação para estado, prefeitura, ONG ou outro órgão/entidade não jurisdicionado devem se restringir a objeto específico examinado, sem prejuízo de que seja dada ciência aos responsáveis sobre as ocorrências identificadas.

68. Nesse sentido, buscando-se dar um enfoque mais pragmático, entendemos pertinente que o encaminhamento a ser dada à questão seja o da realização de recomendação à prefeitura no sentido de que a contratação com recursos federais dos profissionais para atuação nas equipes do Programa Saúde da Família seja precedida da realização de concurso público, em atendimento aos Acórdãos 1.146/2003, 1.281/2007 e 281/2010, todos de Plenário, observando-se os pré-requisitos previstos na Portaria MS 2.488, de 24 de outubro de 2011, no Decreto 3.189, de 4 de dezembro de 1999, e na Lei 10.507, de 10 de julho de 2002.

**II.1.5 Irregularidade:** Ausência de acompanhamento da atuação dos Gestores do Programa Bolsa Família - PBF, o que deu margem à inclusão e permanência no referido Programa de servidores da Prefeitura de Juazeiro do Norte/CE recebendo indevidamente o benefício, tendo em vista que a renda mensal *per capita* é maior que o valor permitido pelo § 3º do art. 2º da Lei nº 10.836/2004, regulamentada pelo Decreto nº 6.824/2009, conforme cruzamento de informações oriundas da folha de pagamento da prefeitura e dados da CEF, exercícios de 2008 a 2010

Responsáveis:

- Manoel Raimundo de Santana Neto - Prefeito Municipal; e

- Maria Solange Tenório Cruz - Secretária Municipal de Assistência Social e Cidadania

69. A impropriedade relatada no item 3.8 do Relatório de Auditoria (peça 65 do apenso, p. 35-38) foi também constatada em praticamente todos os municípios incluídos no âmbito das auditorias realizadas por esta Secex/CE para a verificação da aplicação dos recursos destinados à execução de programas federais. A relação dos beneficiários indevidamente inclusos como participantes do Programa encontra-se à peça 33 do apenso.

70. De uma forma geral, o encaminhamento dado por este Tribunal para este achado de auditoria foi o de realização de determinação aos municípios no sentido da adoção de providências administrativas tendentes à implantação de mecanismos de controle, a exemplo do processo atinente ao Município de Capistrano /CE (Acórdão 8336/2011 - TCU - 1ª Câmara - TC 004.764/2011-0 - data da sessão: 20/9/2011):

1.7.16 Determinar à Prefeitura Municipal de Capistrano – CE que:

(...)

1.7.16.3 institua, no prazo de 90 (noventa) dias, controle sistemático dos benefícios do Programa Bolsa Família pagos a seus servidores municipais, mediante a verificação periódica, no mínimo de forma semestral, da remuneração paga a seus servidores de forma a assegurar que a renda per capita familiar auferida atenda aos limites estabelecidos no Programa, nos termos do disposto no art. 5º, Incisos III, VIII e IX da Portaria - GM/MDS 376, de 16/10/2008 e nos art. 18; 21, § 1º, inciso I; e 25, incisos III e V, do Decreto 5209, de 17/9/2004, e suas alterações, encaminhando a esta Corte, ao final desse prazo, a comprovação das medidas adotadas (item 2.4);

71. Em recente decisão abordando o tema (Acórdão 2177/2012 – TCU – Plenário – TC 003.261/2011-5 - Município de Umari/CE - data da sessão: 15/8/2012), o Relator, E. Ministro-Substituto André Luís de Carvalho, na sua proposta de deliberação, expôs pertinente análise sobre a evolução dos julgados desta Corte relacionados às impropriedades constatadas no Programa Bolsa Família, destacando dever ser afastada a possibilidade de responsabilização dos gestores que promoveram a inclusão no PBF de servidores cujas rendas não se enquadravam nos parâmetros legais, bem como ressaltando a necessidade de noticiar a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome acerca das inconsistências verificadas:

40. Com relação ao pagamento irregular de benefícios do PBF a 35 servidores municipais com renda acima da permitida (item 2-f), a Secex/CE concluiu, após o exame das justificativas apresentadas pelas coordenadoras do programa no município, que a revisão da situação desses beneficiários, em decorrência de variações da renda per capita, não enseja o imediato desligamento do programa e que compete à Senarc/MDS apurar eventuais irregularidades derivadas do cadastro de beneficiários.

41. Com efeito, vejo que a situação dos beneficiários do programa deve ser revista a cada dois anos, por ocasião da obrigatória atualização cadastral exigida pelo Decreto 6.392, de 12 de março de 2008, que alterou o art. 21 do Decreto 5.209, de 2004, de modo que o benefício financeiro do Bolsa Família passou a ter uma eficácia de até dois anos, permitindo que continuem sendo pagos, nesse período, mesmo que ocorram eventuais variações da renda do beneficiário.

42. Essa mesma conclusão já foi alcançada por este Tribunal, nos termos do Acórdão 8.343/2010-1ª Câmara, usado como paradigma pela Secex/CE, quando foi afastada a responsabilidade dos gestores que promoveram a inclusão no PBF de servidores cujas rendas não se enquadravam nos parâmetros legais, tal como a situação observada no presente processo.

43. Aliás, convém destacar que, após a apreciação dos primeiros processos desse conjunto de auditorias realizadas nos municípios do Estado do Ceará, este Colegiado, por intermédio do Acórdão 983/2012-Plenário, expediu determinação à Senarc/MDS para que, *“no exercício da competência que lhe atribui os arts. 33, caput e § 2º, 34 e 35, incisos I a IV, do Decreto 5.209, de 2004, proceda à análise da regularidade do cadastramento dos servidores dos municípios do Estado do Ceará beneficiários do Programa Bolsa Família, ante a constatação, por meio de auditorias realizadas por este Tribunal em diversos municípios daquele Estado, a exemplo da presente auditoria realizada no Município de Itapiúna/CE, da existência de servidores municipais recebendo indevidamente benefícios do referido programa”*.

44. Dessa forma, acolho integralmente a análise e as conclusões obtidas pela unidade técnica sobre esta questão, incorporando-as a estas razões de decidir, ao tempo em que entendo pertinente encaminhar à Senarc/MDS as informações colhidas nesta auditoria, para as providências de sua alçada.

45. De qualquer forma, deve-se comunicar ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará, conforme propõe a Secex/CE, sobre as discrepâncias entre as remunerações constantes do Sistema de Informações Municipais (SIM), mantido pela Corte de Contas dos municípios, e os valores constantes das folhas de pagamento verificadas pela equipe de auditoria, encaminhando-se os respectivos achados àquele Tribunal.

72. O referido acórdão deu ao assunto o seguinte encaminhamento:

9.16. encaminhar à Secretaria Nacional de Renda de Cidadania do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (Senarc/MDS) as informações colhidas nesta auditoria relativas às irregularidades verificadas no Programa Bolsa Família, para as providências de sua alçada, nos termos dos arts. 33, caput e § 2º, 34 e 35, incisos I a IV, do Decreto 5.209, de 17 de setembro de 2004;

73. Assim, em sintonia com a jurisprudência exposta, propõe-se:

a) nos termos previstos no art. 4º da Portaria-Segecex 13, de 27 de abril de 2011, dar ciência ao Município de Juazeiro do Norte/CE sobre a impropriedade verificada na execução do Programa Bolsa Família nos exercícios de 2009 e 2010 relacionada à inclusão e permanência no referido Programa de servidores recebendo indevidamente o benefício do Programa, com renda mensal *per capita* superior ao valor permitido, em desacordo com o art. 2º, § 3º da Lei 10.836/2004, regulamentada pelos Decretos 5.209/2004, 6.824/2009 e 6.917/2009, conforme levantamento realizado pela Secex/CE a partir de dados dos servidores fornecidos pelo TCM/CE e Caixa Econômica Federal;

b) recomendar ao Município de Juazeiro do Norte/CE que institua controle sistemático dos benefícios do Programa Bolsa Família pagos a seus servidores municipais, mediante verificação periódica, no mínimo semestral, da remuneração por esses percebida, de forma a assegurar que os benefícios em questão somente sejam destinados àqueles cuja renda *per capita* familiar atenda aos limites estabelecidos no Programa, em obediência ao disposto nos arts. 21, 22, 23 e 27 da Portaria - MDCF 177, de 16/6/2011, e art. 2º, § 3º da Lei 10.836/2004, regulamentada pelos Decretos 5.209/2004, 6.824/2009 e 6.917/2009, e alterações posteriores, remetendo posteriormente a este Tribunal a efetiva comprovação dos bloqueios de benefícios irregulares já providenciados por meio dos demonstrativos extraídos do Sistema de Benefícios do Cidadão – SIBEC/CEF – módulo “CONSULTA BENEFÍCIO POR FAMÍLIA”;

c) encaminhar à Secretaria Nacional de Renda de Cidadania do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (Senarc/MDS) as informações colhidas nesta auditoria relativas às irregularidades verificadas no Programa Bolsa Família, para as providências de sua alçada, nos termos dos arts. 33, caput e § 2º, 34 e 35, incisos I a IV, do Decreto 5.209, de 17 de setembro de 2004;

**II.1.6 Irregularidade:** Admissão indevida de subcontratação de parte do objeto do contrato de transporte de alunos da rede municipal de ensino de Juazeiro do Norte/CE, celebrado em 3/4/2008 com a empresa Viação São Francisco Ltda. (decorrente da Concorrência Pública 2008.01.24.01), consoante a seguir listado, para cujo pagamento, no exercício de 2010, concorreram recursos federais oriundos do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar - Pnate (R\$ 132.000,00 para pagamento de parte da Nota Fiscal 1204, de 22/11/2010, alusiva aos serviços prestados em setembro/2010, através de Transferência Eletrônica realizada em 25/11/2010), o que configura motivo de rescisão contratual, vez

que tal possibilidade não foi admitida no edital e no contrato, contrariando os princípios constitucionais da moralidade e da eficiência (art. 37, caput, da Constituição Federal), o princípio da supremacia do interesse público, o dever geral de licitar (art. 37, XXI, da Constituição) e os arts. 2º, 72 e 78, inciso VI, da Lei 8.666/1993, a teor da Decisão nº 420/2002 - Plenário, Acórdãos 93/2008, 475/2009, 2367/2006, 1542/2003, 651/2003, 2731/2008, 449/2007 e 2813/2010, todos do Plenário

Responsáveis:

- Manoel Raimundo de Santana Neto - Prefeito Municipal; e
- Antônio Irlando Pereira Linhares - Secretário Municipal de Educação

74. Conforme consignado no Relatório de Auditoria, item 4.2 (peça 65 do apenso, p. 59-63), em verificação *in loco* à sede da empresa Viação São Francisco Ltda, contratada para execução do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar – Pnate, foi constatado que parte dos serviços de transporte foram subcontratados a outras empresas do ramo ou a particulares proprietários de veículos automotores, a seguir listadas, inclusive para as rotas pagas com recursos federais do Pnate, fato que configura motivo de rescisão contratual, a teor do disposto no art. 78, inciso VI da Lei 8.666/1993, vez que tal possibilidade não foi admitida no edital e no contrato:

- Contrato de locação celebrado em 13/3/2010 com a Empresa Lobo de Transporte Coletivo Ltda, no valor mensal de R\$ 15.800,00 - Veículos Mercedes Benz / M. Polo Torino GUV - placas: HWK-2801- CE, HWK-2821-CE, HTX-5930-CE e HXJ-6941-CE;

- Contrato de locação celebrado em 10/3/2010 com a Empresa Francisca Francinete de Souza Transporte - ME, no valor mensal de R\$ 9.100,00 - Veículos: FORD B 1618 - placa - HUZ-8782-CE; Mercedes Benz /OF 1318 – placa - MNR-1898-CE; Mercedes Benz placa MNG-1941-CE; FORD B 1618 placa HUX-2957-CE; FORD B 1618 placa HUM-5086-CE;

- Contratação Informal Sr. Afro Antônio de Brito Alves Valor mensal: R\$ 6.000,00 Veículos placas KFS-9402 e KHV 0787;

- Contratação Informal Srª Raimunda Martins de Sousa Valor mensal: R\$ 3.800,00 Veículo placa MND-4713;

- Contratação Informal Sr. Valdomiro Araújo Feitosa Valor mensal: R\$ 1.600,00 Veículo placa HYG-8880.

75. No âmbito da apreciação dos processos alusivos às auditorias realizadas nos municípios do Estado do Ceará para exame da aplicação dos recursos destinados à execução de programas federais, o Tribunal, ante a grande ocorrência de subcontratações na execução do Pnate, expediu determinações/recomendações ao FNDE no sentido de que aquela entidade adotasse medidas orientadoras ou normativas para prevenir a reincidência da falha:

- Acórdão 2917/2012 – TCU – Plenário - TC-016.461/2010-0 - Município de Marco/CE - data da sessão: 24/10/2012):

9.8. determinar ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE que:

9.8.2. encaminhe orientação aos municípios que recebem recursos federais para contratação de transporte escolar no sentido de que observem o disposto no art. 30, II, da Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, a fim de evitar a contratação de empresas prestadoras de serviço de transporte escolar como meras intermediárias de tais serviços;

- Acórdão 4922/2012 - TCU - 2ª Câmara - TC 032.793/2010-3 - Município de Acaraú/CE - data da sessão: 10/7/2012):

1.9. Recomendações:

1.9.1. ao FNDE que oriente os municípios que recebem recursos federais para contratação de transporte escolar que observem o disposto no art. 30, inciso II, da Lei 8.666/1993, o qual estabelece como requisito de qualificação técnica a "comprovação de aptidão para o desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, e indicação das instalações e do aparelhamento e do pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos", a fim de evitar a contratação de empresas prestadoras de serviço de transporte escolar, que são meras intermediárias de tais serviços;

76. O Tribunal expediu ainda determinações/recomendações/ciência aos municípios nos quais foram realizadas as mencionadas auditorias, a exemplo:

- Município de Marco/CE (Acórdão 2917/2012 – TCU – Plenário - TC 016.461/2010-0 - data da sessão: 24/10/2012):

9.9. determinar ao Município de Marco/CE que:

9.9.5. abstenha-se de promover a subcontratação integral dos serviços de transporte escolar, admitindo a subcontratação parcial tão somente quando expressamente prevista no edital de licitação e no contrato, nos termos dos arts. 72 e 78, inciso VI, da Lei 8.666, de 1993;

9.9.6. inclua nos editais de licitação a exigência de comprovação da capacidade operacional das empresas licitantes, evitando a contratação de empresas prestadoras de serviço de transporte escolar como meras intermediárias de tais serviços, a fim de atender ao disposto no art. 30, II, da Lei 8.666, de 1993;

- Município de Acaraú/CE (Acórdão 4922/2012 - TCU - 2ª Câmara - TC 032.793/2010-3 - data da sessão: 10/7/2012):

1.8.2.1. dê ciência ao Município de Acaraú/CE sobre a necessidade de:

1.8.2.1.3. guardar observância estrita ao disposto no art. 78, inciso VI, da Lei 8.666/1993, quanto à vedação de subcontratação total ou parcial do objeto do contrato, a associação do contratado com outrem, a cessão ou transferência, total ou parcial, bem como a fusão, cisão ou incorporação, quando não admitidas no edital e no instrumento contratual dele decorrente;

1.8.2.1.4. incluir nos editais de licitação a exigência de comprovação da capacidade operacional das empresas licitantes, evitando a contratação de empresas prestadoras de serviço de transporte escolar, que são meras intermediárias de tais serviços, a fim de atender ao disposto no art. 30, II, da Lei 8.666/1993, o qual estabelece como requisito de qualificação técnica a "comprovação de aptidão para o desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, e indicação das instalações e do aparelhamento e do pessoal técnico adequado e disponível para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos.";

1.9. Recomendações:

1.9.2. ao Município de Acaraú/CE que avalie a possibilidade de promover treinamento sistemático para os conselheiros do Fundeb (a exemplo do Programa Nacional de Formação Continuada à Distância criado pela Resolução 12/2008), no intuito de aperfeiçoar o acompanhamento e o controle social sobre a transferência e aplicação dos recursos do Pnate previstos no art. 5º da Lei 10.880/2004.

77. Assim, em consonância com os encaminhamentos dados pelo Tribunal nos julgados acima referenciados e, considerando ainda que propostas de determinação para mero cumprimento de normativos legais se amoldam mais as propostas de ciência nos termos da Portaria - Segecex 13/2011,

conclui-se pelo parcial acolhimento das razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis, propondo-se:

a) nos termos previstos no art. 4º da Portaria-Segecex 13, de 27 de abril de 2011, dar ciência ao Município de Juazeiro do Norte/CE sobre a impropriedade verificada na execução do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar – Pnate relacionada à celebração de contratos de locação de veículos automotores no exercício de 2010, tendo a empresa contratada sub-rogado parte da execução de tais serviços a outros proprietários de veículos do próprio município ou a empresa locadora de veículos a preços inferiores aos acordados com o ente público municipal, caracterizando ineficiência e antieconomicidade na aplicação dos recursos recebidos e contrariando os Princípios Constitucionais da moralidade e da eficiência (art. 37, *caput*, da Constituição Federal), o Princípio da supremacia do interesse público, o dever geral de licitar (art. 37, XXI, da Constituição) e os arts. 2º, 72 e 78, inciso VI, da Lei 8.666/1993, a teor da Decisão 420/2002 TCU - Plenário, e Acórdãos 93/2008, 475/2009, 2367/2006, 1542/2003, 651/2003, 2731/2008, 449/2007 e 2813/2010, todos do Plenário;

b) recomendar ao Município de Juazeiro do Norte/CE que:

b.1) nas contratações para fornecimento de serviço de transporte escolar custeadas, ainda que parcialmente, com recursos federais:

b.1.1) abstenha-se de permitir a subcontratação integral dos serviços, permitindo-se tão somente a subcontratação parcial, quando expressamente prevista no edital de licitação e no contrato, nos termos dos arts. 72 e 78, inciso VI, da Lei 8.666/1993, aplicando, em caso de descumprimento, as sanções legais previstas;

b.1.2) inclua nos editais de licitação a exigência de comprovação da capacidade operacional das empresas licitantes, evitando a contratação de empresas prestadoras de serviço de transporte escolar, que são meras intermediárias de tais serviços, a fim de atender ao disposto no art. 30, II, da Lei 8.666/1993, o qual estabelece como requisito de qualificação técnica a comprovação de aptidão para o desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, e indicação das instalações e do aparelhamento e do pessoal técnico adequado e disponível para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos;

b.2) avalie a possibilidade de promover treinamento sistemático para os conselheiros do Fundeb (a exemplo do Programa Nacional de Formação Continuada à Distância criado pela Resolução - 12/2008), no intuito de aperfeiçoar o acompanhamento e o controle social sobre a transferência e aplicação dos recursos do Pnate previstos no art. 5º da Lei 10.880/2004;

## **II.2 Irregularidades referenciadas nos subitens 1.5.10 e 1.5.11 do Acórdão 5445/2011 – TCU – 2ª Câmara (alusivas ao Contrato de Repasse 0233480-25 – Siafi 614677)**

**II.2.1 Irregularidade:** Adjudicação e homologação da Concorrência Pública 2008.10.14.03, bem como assinatura do Contrato 2008.10.14.03 celebrado em 31/12/2008 com a empresa Construtora Justo Júnior Ltda. – CNPJ 07.266.893/0001-60, no valor inicial de R\$ 8.354.608,95, viabilizado por meio do Contrato de Repasse 614677 (Siafi) celebrado entre a Prefeitura daquele município e a União, por intermédio do Ministério das Cidades, representado pela Caixa Econômica Federal na qualidade de agente repassador, tendo por objeto a execução das obras de realocação habitacional com urbanização das áreas de risco nos bairros Timbaúbas, Limoeiro e Triângulo no município de Juazeiro do Norte/CE, em que foi constatada a deficiência de elementos nos projetos básico e executivo, em face do subdimensionamento das fundações das obras de construção de blocos de apartamento no Conjunto Habitacional Limoeiro - Bairro Limoeiro, em descumprimento ao art. 6º, inciso IX, alínea b e art. 12 da

Lei 8666/1993, tendo por consequência o desabamento de um dos blocos, a emissão de ordem de paralisação dos serviços e a necessidade de realização de estudos técnicos de avaliação do reforço estrutural para os demais blocos, os quais apontaram para a reorçamentação da obra com acréscimo de custos da ordem de R\$ 789.540,47 no valor total do empreendimento, em fase de análise pelo agente repassador dos recursos

**II.2.2 Irregularidade:** Execução das obras de construção de blocos de apartamento no Conjunto Habitacional Limoeiro - Bairro Limoeiro – em Juazeiro do Norte/CE, objeto do Contrato nº 2008.10.14.03 celebrado em 31/12/2008 com a prefeitura daquele município, no valor inicial de R\$ 8.354.608,95, com recursos viabilizados por meio do Contrato de Repasse 614677 (Siafi) celebrado com a União, por intermédio do Ministério das Cidades, representado pela Caixa Econômica Federal na qualidade de agente repassador, sem a prévia realização dos pertinentes estudos geotécnicos do local de realização dos serviços, em descumprimento ao art. 12 da Lei 8.666/1993, implicando em subdimensionamento das fundações, tendo por consequência o desabamento de um dos blocos, a emissão de ordem de paralisação dos serviços e a necessidade de realização de estudos técnicos de avaliação do reforço estrutural para os demais blocos, os quais apontaram para a reorçamentação da obra com acréscimo de custos da ordem de R\$ 789.540,47 no valor total do empreendimento, em fase de análise pelo agente repassador dos recursos.

78. Apresenta-se, a seguir, a síntese das razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis, cuja análise será posteriormente desenvolvida em conjunto.

II.2.2.1 Razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Mário Bem Filho – CPF - 119.537.213-20, Secretário Municipal de Infraestrutura de Juazeiro do Norte/CE no período de 1/1/2008 a 31/12/2008 (peça 50)

79. Afirma inicialmente o responsável que, à época em que foi Secretário de Infraestrutura do Município de Juazeiro do Norte (quadriênio 2005-2008), a Prefeitura de Juazeiro do Norte, por meio da Secretaria de Assistência Social, Trabalho e Cidadania, licitou e contratou a empresa Plot Programação Visual e Serviços Ltda para desenvolver projeto técnico (arquitetura, estrutura, instalações, etc.) para a construção de unidades habitacionais nas localidades Timbaúbas, Limoeiro e Triângulo.

80. Informa que, a partir da conclusão dos projetos contratados e da assinatura do Contrato de Repasse com o Ministério das Cidades, tendo como agente repassador a Caixa Econômica Federal, com previsão de aporte de recursos federais no valor de R\$ 9.500.000,00, a administração municipal realizou a Concorrência Pública 2008.10.14.03/2008, da qual sagraram-se vitoriosas as empresas Construtora Justo Júnior Ltda, para os Lotes I, II e III, e Linear Construções Ltda para o lote IV. O defendente tão somente homologou a concorrência pública, bem como assinou o contrato com as empresas vencedoras e a ordem de serviço. Os trabalhos das empresas foram iniciados em 2009, quando não mais ocupava o cargo de Secretário de Infraestrutura (Decreto de exoneração nº 283, de 30/12/2008).

81. Alega não existir qualquer responsabilidade quanto à ocorrência dos alegados danos, eis que não foi o autor do projeto estrutural e muito menos acompanhou as obras. Justamente pelo fato do Município não dispor de pessoal técnico especializado para elaboração do cálculo estrutural, foi realizada a contratação da empresa Plot Programação Visual e Serviços Ltda, a qual não foi mencionada no Relatório da Auditoria.

82. Argumenta que o Município, ao contratar uma empresa especializada para elaboração de projeto técnico, o fez confiando na qualidade do serviço. Não havia como o Secretário de Infraestrutura saber se o projeto era deficiente ou se houve omissão com relação ao estudo geotécnico ou o cálculo

estrutural, até mesmo porque não tem qualificação técnica para interferência em obra de tamanha envergadura e complexidade.

83. Ressalta que, a partir do registro dos projetos da obra junto ao Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia, com a assinatura dos seus autores nas respectivas Anotações de Responsabilidade Técnica, os profissionais passam a responder civil e criminalmente pelos seus atos. No caso em comento, o Engenheiro Civil empregado da empresa Plot Ltda e responsável pelo Projeto Estrutural é o Sr. Raimundo Martins Filho, que, após o incidente de desabamento de um dos blocos de apartamentos, estranhamente cancelou a mencionada ART junto ao Crea.

84. O defendente acostou ao presente processo o Projeto Estrutural elaborado pelo referido Engenheiro, conseguido junto à própria Empresa Plot Ltda. Ao colher informações sobre a retirada da ART do Sr. Raimundo Martins Filho, o peticionante teve a notícia de que o engenheiro projetista teria constatado, em vistoria realizada na obra após o desabamento, que o projeto estrutural não foi seguido, uma vez que três vigas constantes da página 3 do projeto não foram executadas pela empresa contratada (Construtora Justo Júnior Ltda), o que o levou a cancelar a sua ART, não sendo mais responsável pela obra. Atualmente existe uma nova ART registrada no Crea, datada de 31 de maio de 20 11, que tem como engenheiro responsável o Sr. José Waldney Teixeira de Araújo.

85. No seu entendimento, se de fato existiu um subdimensionamento das fundações, o mesmo teve origem no projeto estrutural de responsabilidade da empresa Plot Ltda. Todo o levantamento de fundações, pilares, vigas, etc., foi desenvolvido com base no referido projeto estrutural, sobre o qual o Secretário de Infraestrutura não teve qualquer participação, já que não possui conhecimentos especializados que a matéria requer. Não compete ao gestor a escolha do tipo de fundação a ser aplicada na obra. Tal função cabe ao calculista responsável pelo projeto.

86. Sustenta que caberia ao contratante, no caso o Município, a designação de uma equipe de fiscalização de obras para acompanhar a execução das mesmas conforme projetadas, ou dirimir dúvidas se necessário. Como o defendente, quando do início das obras no ano de 2009, não mais era Secretário de Infraestrutura, não sabe se tal providência foi tomada pelo gestor que lhe sucedeu. Também não sabe se prevalece a alegação do engenheiro autor do projeto estrutural, de que a execução da obra não se deu de acordo com o projeto.

87. Destaca que em 3 de janeiro de 2012 o atual Secretário de Infraestrutura, Rafael Apolinário Santana, emitiu atestado de que a Empresa Plot Ltda. cumpriu todo o plano de trabalho, inclusive com a elaboração de projeto geotécnico (item 2 do atestado anexo).

88. Assevera, em face do assentado, que não se verifica nexo de causalidade entre a conduta do defendente e a consumação de dano ao erário. O simples fato de o gestor ter assinado a homologação da licitação e assinado o contrato para execução da obra não o torna responsável por eventuais falhas que vieram a surgir, diferentemente da situação dos executores do projeto e da obra, já que sequer acompanhou a sua execução no ano de 2009, quando não mais ocupava mais o cargo de gestor.

89. Conclui o responsável afirmando que inexistente ato de improbidade administrativa por ele praticado, não constando no Relatório de Auditoria ou na Tomada de Contas Especial elementos probatórios de que tenha havido ocorrência de dolo, má-fé ou enriquecimento ilícito.

II.2.2.2 Razões de justificativa apresentadas pela empresa Construtora Justo Júnior Ltda. – CNPJ 07.266.893/0001-60, por intermédio de seu representante legal, Sr. Francisco de Freitas Justo Junior - CPF 116.069.083-91

90. Alega a empresa que esta participou do processo licitatório realizado pela Prefeitura de Juazeiro do Norte para a execução dos serviços de realocação habitacional de 336 famílias remanescentes, com urbanização das áreas de riscos nos bairros Timbaúbas, Limoeiro e Triângulo, sagrando-se vencedora dos lotes I, II e III. Todas as construções transcorreram-se com naturalidade, com a única exceção do prédio questionado.

91. Afirma que todos os projetos executivos para a execução das obras foram disponibilizados pelo Município de Juazeiro do Norte, como anexo do edital. O procedimento licitatório, em seus projetos executivos e memorial descritivo (item 2.2.2), já determinou como seriam as fundações da obra, o que foi devidamente obedecido pela empresa contratada, subentendendo-se que o responsável técnico pela elaboração dos mesmos tenha tomado todas as preocupações e analisados todos os estudos do solo.

92. Defende que, a despeito de toda a experiência do construtor, este não poderia questionar um projeto executivo de fundações elaborado pelo responsável técnico do Município de Juazeiro do Norte e analisado e aprovado pelo corpo técnico da Caixa Econômica Federal. Ademais, em todos os outros blocos de apartamentos construídos (duplex) foram obedecidos os mesmos padrões de fundação, não tendo apresentado sequer fissuras. Todas as diferenciações das fundações devido a diferentes distribuições de tensões no solo deveriam ter sido mensuradas pelo responsável técnico do projeto e ainda atestada pelo especialista da Caixa Econômica Federal, não pelo construtor.

93. Destaca que o próprio TCU decide que a competência para aferição e elaboração dos estudos de sondagem para elaboração dos Projetos Executivos é da Administração (Acórdão 3.422/2010-Plenário, Acórdão 2.410/2010-Plenário, Acórdão 4.690/2011- 1ª Câmara, Acórdão 2.617/2008-Plenário), e no caso em tela, não pode ser diferente. A competência é exclusiva do Município de Juazeiro do Norte, tanto que não constava a elaboração de projetos executivos na planilha orçamentária. Seria um contra-senso afirmar que a falha no projeto executivo é de responsabilidade da contratada.

### II.2.2.3 Análise

94. Consoante se depreende das razões de justificativa apresentadas e dos elementos de prova acostados, a responsabilidade pela elaboração dos projetos executivos, inclusive o estrutural, coube à empresa Plot Programação Visual e Serviços Ltda, contratada pela Secretaria de Assistência Social, Trabalho e Cidadania do Município de Juazeiro do Norte/CE em 1/4/2008 (peça 50, p. 52-56).

95. O item 3.1 da planilha de custos do referido contrato (peça 50, p. 63) estipulou um valor de R\$ 10.200,00 para os serviços de 'Estudos geológicos e geotécnicos do terreno'.

96. A obrigatoriedade da execução de ensaios e estudos geotécnicos preliminares a fim de atender ao que preconiza a Lei 8.666/1993 quanto à suficiência de elementos de projeto que permitam a plena execução das obras, de acordo com as normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) é assunto pacificado na jurisprudência deste Tribunal (a título exemplificativo, Acórdãos 2.656/2007, 3422/2010 e 2258/2011, todos do Plenário).

97. Nesse caso em particular, a norma técnica aplicável é a NBR 8036 - Programação de Sondagem de simples reconhecimento dos solos para fundações de edifícios. Esse normativo tem como função primordial determinar ao projetista de fundações a sondagem ideal (em profundidade, método e distribuição de furos) para o correto dimensionamento da infraestrutura. Para tanto, elenca as variáveis que influenciam neste processo (carga, dimensões em planta, forma da área carregada e condições geotécnicas e topográficas locais). Todavia, ainda que o carregamento seja ínfimo, a ponto da dispensa da análise da resistência do terreno, é mister a caracterização do solo, uma vez que outros fatores

podem comprometer a segurança das futuras construções: I. recalques provenientes da elevação do nível d'água em função da presença de solo colapsivo; II. presença de argilominerais expansivos que promoveriam carregamentos adicionais a base do radier; III. presença de solos moles com grande potencial de recalque e etc.

98. Acrescente-se que a Orientação Técnica OT-IBR 001/2006, do Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas - Ibraop, instrumento que o próprio TCU (por determinação constante do Acórdão 632/23012 – Plenário) passou a observar quando da realização de auditorias em obras públicas, descreve como um dos elementos necessários aos projetos de engenharia a execução de sondagens e a apresentação de desenho e memorial contendo a locação dos furos, a descrição das características do solo e o perfil geológico do terreno (Tabela 6.1 – 'Edificações').

99. No caso em tela, não obstante tenha havido previsão contratual para a realização de tais estudos geotécnicos, ocorreu recalque do solo com a conseqüente acomodação da estrutura de um dos blocos, o que indica ter havido dimensionamento inadequado das fundações. O Parecer técnico de engenharia da lavra da empresa Paulo Filho Engenharia e Consultoria Estrutural Ltda (peça 2 do apenso) aponta a necessidade de execução de estrutura de reforço, com a finalidade de aliviar as cargas de lajes e da cobertura que incidem sobre as alvenarias de blocos cerâmicos no pavimento superior e procedimento igual com relação às cargas que incidem nas paredes do pavimento inferior e nas fundações. Tais elementos, em conjunto com os pilares e vigas existentes, bem como com os painéis de alvenaria de vedação, proporcionariam maior rigidez ao conjunto, evitando assim, seu colapso parcial ou total. Tais reforços implicariam em reforço no orçamento original de R\$ 789.540,47.

100. Objetivando a obtenção de informações atualizadas acerca do Contrato de Repasse 0233480-25 em comento, esta Unidade Técnica solicitou à Gerência de Desenvolvimento Urbano e Rural da Caixa Econômica Federal (Gidur/FO – CEF) o encaminhamento de relatórios e pareceres técnicos alusivos ao empreendimento, bem como a atual situação jurídica e financeira daquele instrumento de avença (peça 71).

101. Em atendimento, a Representação de Desenvolvimento Urbano e Rural de Juazeiro do Norte (Redurjn/CEF) remeteu o Relatório Situação do Processo (posição em 20/8/2013 – peça 72) e o último Parecer Técnico integrante do Relatório de Acompanhamento de Engenharia - RAE (peça 73), emitido em 2/10/2012, prestando ainda os seguintes esclarecimentos:

- a) O contrato encontra-se paralisado;
- b) Após a constatação do sinistro ocorrido nas edificações habitacionais no bairro Limoeiro, a Prefeitura de Juazeiro do Norte apresentou proposta de substituição de todo o empreendimento por outro a ser executado no bairro São José (Residencial São José II), contendo o mesmo número de unidades habitacionais. A Administração Municipal comprometeu-se a apresentar novo terreno com documentação regularizada para tal substituição, mas até a presente data não o fez, impedindo avanço no empreendimento;
- c) Não houve qualquer repasse de recursos federais para o empreendimento em questão.

102. Tais informações configuraram um novo panorama em relação à situação inicialmente detectada por ocasião da realização da auditoria. Considerando que não houve aporte de recursos federais para a obra em comento e que se encontra em negociação a reformulação do objeto contratual entre o ministério repassador dos recursos, o agente financeiro e o município, entendemos não merecer o caso maiores desdobramentos no âmbito deste Tribunal, na presente oportunidade. As pendências e os pertinentes ajustes na avença deverão ser conduzidos e solucionados pelos próprios agentes envolvidos, cabendo à Prefeitura de Juazeiro do Norte/CE a responsabilização da empresa projetista.

103. Entende-se contudo pertinente, que seja expedida recomendação à Prefeitura de Juazeiro do Norte/CE no sentido de que, nos procedimentos licitatórios a serem realizados diretamente ou por meio de órgãos subordinados visando às contratações custeadas parcial ou integralmente com recursos públicos federais, em especial para obras de construção de unidades habitacionais e infraestrutura urbana, no tocante aos projetos executivos, exija das empresas projetistas a comprovação de que o projeto estrutural tenha sido elaborado efetivamente com base na realização de sondagens geotécnicas para fundamentação da solução das fundações, em quantidade compatível com o estabelecido pela NBR 8036/1983, da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), de modo a ser dado pleno cumprimento ao disposto no art. 6º, inciso X, da Lei 8.666/1993.

### **III. Das Demais Determinações Propostas no Relatório de Fiscalização**

104. Exporemos, a seguir, as propostas de determinação, bem como de ‘alerta’, (fundamentadas no item 2 do Anexo à Portaria-Segecex 9, de 31 de março de 2010, vigente à época da elaboração da proposta) constantes do Relatório de Fiscalização.

105. Importa, nesta oportunidade, serem feitas as alterações necessárias, em face da revogação daquele normativo a partir da edição da Portaria-Segecex 13, de 27 de abril de 2011, atualmente vigente, que disciplinou a proposição de determinações pelas unidades técnicas integrantes da Segecex.

#### **III.1 Determinações**

##### **III.1.1 Item 3.4 - Realização de saque da conta-corrente específica do programa Pnate sem a correspondente documentação comprobatória da despesa:**

106. Atualmente, os critérios e normas para transferência, execução e prestação de contas dos recursos financeiros do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar – Pnate estão disciplinados na Resolução - CD/FNDE 12, de 17 de março de 2011, que revogou a Resolução - FNDE 14/2009, vigente à época dos fatos. Em face de tal alteração, a proposta original deverá ser objeto do correspondente ajuste, passando a ter a seguinte redação:

- ser recomendado ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE que adote os procedimentos pertinentes no âmbito de sua competência, a teor do disposto no art. 18, § 8º da Resolução FNDE 14/2009, com vistas à notificação dos responsáveis para ressarcimento do valor de R\$ 5.878,86 transferidos à Prefeitura Municipal de Juazeiro do Norte/CE no exercício de 2009 para aplicação no Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar Pnate, vez que tal importância, objeto de saque mediante Débito Autorizado da Conta Específica n. 23.104-5 Banco do Brasil Agência n. 0433-2, realizado em 17/8/2009, não foi registrada na respectiva Prestação de Contas e não se fez acompanhar da correspondente documentação comprobatória da despesa.

##### **III.1.2 Item 3.8 - Servidores municipais recebendo indevidamente o benefício do programa:**

- que proceda, no prazo de sessenta dias, à revisão dos dados cadastrais no CadÚnico dos servidores municipais que recebem benefício do Programa Bolsa Família, efetuando o pronto bloqueio dos beneficiários que apresentem renda per capita com valor superior ao limite legal estabelecido no art. 2º da Lei 10.836/2004, regulamentada pelo Decreto 6.824/2009, informando a esta Corte dos resultados alcançados. (3.8).

107. Assunto já tratado no item II.1.5 da presente instrução (parágrafos 69 a 73), tendo sido objeto de proposta de ciência e recomendação à Prefeitura de Juazeiro do Norte/CE.

#### **III.2 Alertas**

108. Em face do advento da Portaria-Segecex 9, de 31 de março de 2011, que disciplinou a proposição de determinações pelas unidades técnicas integrantes da Segecex, revogando o normativo anterior (Portaria-Segecex 9, de 31 de março de 2010) vigente à época da elaboração da proposta, as ocorrências a seguir enumeradas, inicialmente indicadas como ‘alerta’, deverão ser objeto de ciência à Prefeitura de Juazeiro do Norte/CE, com fundamento no art. 4º da norma atualmente em vigor, e de recomendação, se for o caso.

III.2.1 Item 4.1 - Condições precárias de algumas USF e deficiências gerenciais na administração das USF.

- Ciência:

a) insuficiência das condições de infraestrutura necessárias ao funcionamento das Unidades Básicas de Saúde, no tocante a recursos materiais, equipamentos e insumos para o conjunto de ações propostas pelo Programa Saúde da Família, configurando desatendimento ao disposto no capítulo II, item 3, incisos I a III da Portaria GM nº 648/2006, à época vigente, notadamente com relação às condições de ventilação e iluminação adequados nas USF e em especial nos consultórios das equipes do PSF;

- Recomendação:

b) recomendar ao Município de Juazeiro do Norte/CE que, em relação à execução do Programa Saúde da Família regido pela Portaria - MS 2.488, de 21 de outubro de 2011, que substituiu as Portarias - MS 648/2006 e 2.027/2011, adote providências administrativas e mecanismos de controle para implementar a necessária organização das atividades de gerência das USF, com vistas ao estabelecimento de fluxos de atividades uniformes, padronizadas e devidamente planejadas e controladas pela Secretaria de Saúde do Município, avaliando a pertinência:

b.1) de redefinição das competências gerenciais das USF, em especial, alocação das competências de elaboração dos cronogramas junto à coordenação central do programa saúde da família; e

b.2) do estabelecimento de mecanismos que impeçam às equipes de saúde da família a realização das funções da atenção secundária, sobretudo com desvirtuamento da função das equipes do PSF (atenção básica), e, em caso de descumprimento, acionamento dos mecanismos de sanção aos envolvidos.

III.2.2 Item 3.5 - Realização de pagamentos com recursos do Pnate em desacordo com as finalidades do Programa;

- Ciência:

b) utilização de recursos do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar PNATE para pagamento de serviços de transporte efetuados pela empresa Viação São Francisco Ltda (R\$ 132.000,00 Transferência Eletrônica realizada em 25/11/2010 pagamento de parte da Nota Fiscal nº 1204, de 22/11/2010), para atendimento a 20 rotas de transporte escolar, dentre as quais inserem-se rotas pertencentes à zona urbana do município ( a) Horto 01 Sítio Salgadinho; b) Horto 02 Boca das Cobras; c) Cícera Germano Aeroporto; d) Leão Sampaio I Novo Juazeiro, Betolândia, Vila São Francisco; e) Leão Sampaio II - Av. Castelo Branco, Rua das Flores, CC, Parque Ecológico, Rua São Benedito, Rua Rui Barbosa, Parque São Gerado, Av. Humberto Bezerra, Av. Virgílio Távora, Rua do Cruzeiro, Av. Dr. Floro Bartolomeu), caracterizando descumprimento dos objetivos primordiais do referido Programa (oferecimento de transporte escolar aos alunos da educação básica pública residentes

em área rural, como forma de garantir o acesso de tais estudantes à educação), em desacordo com o art. 2º da Lei nº 10.880/2004 e art. 2º da Resolução FNDE nº 14/2009, à época vigente.

### III.2.3 Item 3.6 - Ausência de acompanhamento e fiscalização da execução do contrato;

#### - Ciência:

c) ausência de acompanhamento, fiscalização e controle da execução do contrato de prestação de serviços de transporte escolar dos alunos da rede pública de ensino, celebrado em 03/04/2008 com a empresa Viação São Francisco Ltda, cujo pagamento conta com a participação, em caráter suplementar, de recursos federais oriundos do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar - Pnate, inexistindo sequer registros, seja na empresa ou nas escolas atendidas, de frequência ou saída/retorno dos veículos para cumprimento dos respectivos itinerários, ou do efetivo cumprimento de horários adequados ao traslado dos alunos, configurando descumprimento ao art. 67 da Lei 8.666/1993, bem como ao item 9.2 do Edital de Concorrência n. 2008.01.24.01 e subitem 8.1 da Cláusula Oitava do Contrato celebrado com a referida empresa, dando margem a possíveis ocorrências de não prestação dos serviços ou de sua realização em desacordo com os termos contratuais pactuados.

### III.2.4 Item 3.7 - Veículos/condutores que realizam o transporte escolar não atendem aos requisitos legais para condução de escolares.

d) não atendimento aos requisitos previstos no Código Brasileiro de Trânsito - CTB (arts. 105 e 136 da Lei 9.503/1997), relativos à identificação e segurança dos veículos destinados à condução de escolares ( a) ausência de identificação dos veículos como específicos para transporte escolar; b) ausência de equipamento obrigatório, a exemplo de extintor de incêndio; c) ausência de cintos de segurança em número igual à lotação; d) ausência de equipamento registrador inalterável de velocidade), verificada na execução do contrato de transporte de alunos da rede municipal de ensino de Juazeiro do Norte/CE, celebrado em 3/4/2008 com a empresa Viação São Francisco Ltda (decorrente da Concorrência Pública n. 2008.01.24.01), configurando descumprimento ao art. 15, inciso II, alínea "a" da Resolução FNDE n. 14, de 8/4/2009, que estabeleceu critérios e formas de transferência de recursos do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar - Pnate.

109. Atualmente, os critérios e normas para transferência, execução e prestação de contas dos recursos financeiros do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar – Pnate estão disciplinados na Resolução - CD/FNDE 12, de 17 de março de 2011, que revogou a Resolução - FNDE 14/2009, vigente à época dos fatos.

110. Especificamente quanto aos aspectos relacionados à identificação e segurança dos veículos empregados no transporte escolar, fazemos referência a julgados desta Corte no âmbito da apreciação dos processos alusivos às demais auditorias realizadas nos municípios do Estado do Ceará:

- Município de Marco/CE (Acórdão 2917/2012 – TCU – Plenário - TC 016.461/2010-0 - data da sessão: 24/10/2012):

9.9. determinar ao Município de Marco/CE que:

9.9.8. inclua, nos editais de licitação para contratos que envolvam a execução do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar regido pela Lei 10.880, de 2004, cláusulas que prevejam a obrigatória observância, pelas contratadas, das exigências contidas na Lei 9.503, de 23 de setembro de 1997 (Código de Trânsito Brasileiro), em especial nos arts. 105, 107, 108 e 136 ao 139, que tratam da segurança dos veículos e da condução de escolares;

9.9.9. atente para o disposto no inciso II, do artigo 136, da Lei 9.503, de 1997, que dispõe sobre a necessidade de inspeções semestrais para verificação dos equipamentos obrigatórios e de segurança para os veículos destinados à condução coletiva de escolares;

9.11. recomendar ao Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb no Município de Marco/CE que, ao analisar a prestação de contas relativa ao Pnate, avalie a adequação dos serviços de transporte escolar com as exigências contidas na Lei 9.503, de 1997 (Código de Trânsito Brasileiro), em especial, quanto às condições dos veículos e condutores contratados;

9.12. dar ciência ao Departamento de Trânsito do Estado do Ceará de que na presente auditoria foram identificados veículos e motoristas atuando no serviço de transporte escolar do Município de Marco/CE sem atendimento às disposições da Lei 9.503, de 1997 (Código de Trânsito Brasileiro);

- Município de Itapiúna/CE (Acórdão 983/2012 – TCU – Plenário - TC 003.261/2011-5- data da sessão: 25/4/2012):

9.3. determinar à Prefeitura Municipal de Itapiúna/CE que:

9.3.1. adote, no prazo de noventa dias, as providências necessárias à regularização de eventuais contratos em vigor para fornecimento de serviços de transporte escolar custeados, ainda que parcialmente, com recursos federais, que não atendam integralmente aos ditames do Código de Trânsito Brasileiro (Lei 9.503/1997) e dos normativos do Pnate expedidos pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE (Resolução - FNDE 12/2011) quanto à prestação desses serviços, encaminhando a este Tribunal, ao término do prazo concedido, informações acerca das providências adotadas;

9.3.2. nas contratações para fornecimento de serviço de transporte escolar custeadas, ainda que parcialmente, com recursos federais:

9.3.2.1. exija dos contratados o fiel cumprimento dos ditames do Código de Trânsito Brasileiro (Lei 9.503/1997) e dos normativos do Pnate expedidos pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE (Resolução - FNDE 12/2011) quanto à prestação desses serviços;

9.7. dar ciência ao Departamento de Trânsito do Estado do Ceará que na presente auditoria foram identificados veículos e motoristas atuando no serviço de transporte escolar do Município de Itapiúna/CE que não atendem às disposições da Lei 9.503/1997 (Código de Trânsito Brasileiro) quanto à prestação desses serviços;

111. Assim, em consonância com a jurisprudência mencionada, e em face da necessária atualização dos dispositivos normativos citados nas propostas de determinação retrocitadas, alvitra-se ser dada a seguinte alteração redacional:

- nos termos previstos no art. 4º da Portaria-Segecex 13, de 27 de abril de 2011, dar ciência ao Município de Juazeiro do Norte/CE sobre as seguintes impropriedades verificadas na execução do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar – Pnate nos exercício de 2009 e 2010:

a) não atendimento aos requisitos previstos no Código de Trânsito Brasileiro - CTB (arts. 105, 107, 108 e 136 ao 139 da Lei 9.503/1997), relativos à identificação e segurança dos veículos destinados à condução de escolares: (a) ausência de identificação dos veículos como específicos para transporte escolar; (b) ausência de cintos de segurança em número igual à lotação; (c) ausência de equipamento registrador inalterável de velocidade; (d) precário estado de conservação dos veículos), verificado na execução do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar - Pnate, configurando descumprimento ao art. 15, inciso II, alínea "a" da Resolução - FNDE 14, de 8/4/2009, à época vigente, que estabeleceu critérios e formas de transferência de recursos do referido Programa;

b) recomendar à Prefeitura Municipal de Juazeiro do Norte/CE que, em relação às contratações para fornecimento de serviço de transporte escolar custeadas, ainda que parcialmente, com recursos federais, no âmbito da execução do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar regido pela Lei 10.880, de 2004, inclua, nos editais de licitação, cláusulas que prevejam a obrigatoria observância, pelas contratadas, das exigências contidas na Lei 9.503, de 23 de setembro de 1997 (Código de Trânsito Brasileiro), em especial nos arts. 105, 107, 108 e 136 ao 139, que tratam da segurança dos veículos e da condução de escolares, exigindo das empresas executoras o seu fiel cumprimento, atentando ainda para o cumprimento do disposto no inciso II, do artigo 136, da referida lei, que dispõe sobre a necessidade de inspeções semestrais para verificação dos equipamentos obrigatórios e de segurança para os veículos destinados à condução coletiva de escolares;

c) dar ciência ao Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb do Município de Juazeiro do Norte/CE das constatações da presente auditoria acerca do estado precário de conservação dos veículos utilizados na prestação do serviço de transporte escolar do município, considerando essas informações quando da análise das prestações de contas relativas ao transporte escolar do município, face às disposições da Resolução - CD/FNDE 12, de 17 de março de 2011, notadamente os arts. 13, inc. III, 15, inc. II, “a” e “b”;

d) dar ciência ao Departamento de Trânsito do Estado do Ceará que na presente auditoria foi constatado o emprego de veículos na prestação do serviço de transporte escolar do Município de Itapiúna/CE que não atendem às disposições da Lei 9.503/1997 (Código de Trânsito Brasileiro) quanto à identificação e aos equipamentos obrigatórios e de segurança para os veículos destinados à condução coletiva de escolares;

### III.2.5 Item 3.10 - Coordenação das ações de alimentação escolar e responsabilidade técnica do Programa Pnae a cargo de nutricionistas não vinculados à Entidade Executora.

#### - Ciência:

e) atribuição de responsabilidade técnica pela execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar - Pnae a nutricionistas contratadas pela própria empresa terceirizada - Serra Leste Indústria, Comércio, Importação e Exportação Ltda, detentora do Contrato nº 2007.11.26.02, em descumprimento ao art. 14 da Resolução FNDE nº 38/2009, quando mencionadas atividades devem ficar a cargo de nutricionista vinculado obrigatoriamente à Entidade Executora.

## **CONCLUSÃO**

112. A seguir serão expostas, em síntese, as questões tratadas no presente processo, decorrentes das impropriedades registradas no Relatório de Fiscalização realizada no município de Juazeiro do Norte/CE para a verificação da aplicação dos recursos repassados nos exercícios de 2009 e 2010 para execução de programas federais, bem como as conclusões decorrentes de sua correspondente análise:

112.1 Com relação à constatação alusiva à ocorrência de pagamentos a maior efetuados com recursos do Pnae no exercício de 2010, fundamentados em quantitativos de refeições mensais não correspondentes com os quantitativos registrados no âmbito dos controles das próprias escolas da rede municipal de ensino, objeto de citação dos responsáveis, concluiu-se:

112.1.1 Por serem considerados revéis os Secretários Municipais de Educação de Juazeiro do Norte/CE Cícero Ricardo Ferreira Lima e Irinéia Sheyla de Menezes Bezerra Rocha, nos termos do art. 12, § 3º da Lei 8.443/1992 e art. 202, § 8º do RI/TCU, em face do não atendimento às citações expedidas por este Tribunal, inexistindo nos autos elementos que permitam concluir pela ocorrência de boa-fé ou de outros excludentes de culpabilidade em suas condutas, com julgamento pela irregularidade

das contas, condenação em débito solidariamente com a empresa Serra Leste Indústria, Comércio, Importação e Exportação Ltda, e aplicação da multa prevista no art. 57 da mencionada norma legal (parágrafos 6 a 9).

112.1.2 Pelo não acolhimento das alegações de defesa apresentadas pela empresa Serra Leste Indústria, Comércio, Importação e Exportação Ltda, inexistindo nos autos elementos que permitam concluir pela ocorrência de boa-fé ou de outros excludentes de culpabilidade, com condenação em débito da referida empresa, solidariamente com os responsáveis acima mencionados, e aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 (parágrafos 10 a 36).

112.2 Com respeito às falhas a seguir sintetizadas, objeto de audiência dos responsáveis, concluiu-se por serem considerados revéis o Prefeito Municipal de Juazeiro do Norte/CE, Manoel Raimundo de Santana Neto, os Secretários Municipais de Saúde Antônio Bonaparte de Santana Ferreira, Luciana Sobreira de Matos, Romildo José de Siqueira Bringel, Giovanni Sampaio Gondim e o Secretário Municipal de Educação, Antônio Irlando Pereira Linhares, nos termos do art. 12, § 3º da Lei 8.443/1992 e art. 202, § 8º do RI/TCU, em face do não atendimento às citações expedidas por este Tribunal, inexistindo nos autos elementos que permitam concluir pela ocorrência de boa-fé ou de outros excludentes de culpabilidade em suas condutas, aplicando-se-lhes a multa a que se refere o art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 268, inciso II, do RI/TCU, bem como realização de ciência ao Município de Juazeiro do Norte, nos termos dispostos no art. 4º da Portaria-Segecex 13, de 27 de abril de 2011, e/ou de recomendação, de acordo com o caso (parágrafos 37 a 42).

a) Admissão do descumprimento da jornada integral de quarenta horas semanais por profissionais do PSF em desacordo com o disposto no Capítulo II, item 2.1, inciso IV da Portaria - GM 648/2006 (ciência e recomendação - parágrafos 43 a 56);

b) Admissão da permanência de profissionais médicos para implementação do PSF com exercício cumulativo de atividades em outros estabelecimentos de saúde, sendo o montante da carga horária total superior ao número máximo de sessenta horas semanais legalmente permitido, em desconformidade com a jurisprudência consolidada deste Tribunal (Acórdãos 2.133/2005 e 2.861/2004 - TCU - Primeira Câmara) e art. 37, inciso XVI da Constituição Federal de 1988 (ciência - parágrafos 57 a 62);

c) Contratação verbal de profissionais de saúde para o PSF sem a obrigatória realização de concursos públicos, em desacordo com o disposto no art. 37, incisos II e IX da Constituição Federal/88 e com o entendimento firmado pelo Tribunal de Contas da União nos Acórdãos 1.146/2003-P (subitens 9.6.1 e 9.6.2), 1.281/2007-P (subitens 9.2 e 9.3) e 281/2010-P (ciência - parágrafos 63 a 68);

d) inclusão e permanência no Programa Bolsa Família nos exercícios de 2009 e 2010 de servidores municipais recebendo indevidamente o benefício do Programa, em desacordo com o art. 2º, § 3º da Lei 10.836/2004, regulamentada pelos Decretos 5.209/2004, 6.824/2009 e 6.917/2009 (ciência e recomendação - parágrafos 69 a 73);

e) Admissão indevida de subcontratação de parte do objeto do contrato de transporte de alunos da rede municipal de ensino de Juazeiro do Norte/CE, o que configura motivo de rescisão contratual, vez que tal possibilidade não foi admitida no edital e no contrato, contrariando os princípios constitucionais da moralidade e da eficiência (art. 37, caput, da Constituição Federal), o princípio da supremacia do interesse público, o dever geral de licitar (art. 37, XXI, da Constituição) e os arts. 2º, 72 e 78, inciso VI, da Lei 8.666/1993, a teor da Decisão 420/2002 - Plenário, Acórdãos 93/2008, 475/2009, 2367/2006, 1542/2003, 651/2003, 2731/2008, 449/2007 e 2813/2010, todos do Plenário (ciência e recomendação - parágrafos 74 a 77);

112.3 Quanto às falhas relacionadas ao Contrato de Repasse n. 614677(Siafi) para execução das obras de realocação habitacional com urbanização das áreas de risco, em que foi constatada a deficiência de elementos nos projetos básico e executivo face ao subdimensionamento das fundações das obras de construção de blocos de apartamento no Bairro Limoeiro, concluiu-se que, pelo fato de não ter havido a realização de qualquer repasse de recursos federais para o empreendimento e de o contrato encontrar-se paralisado, estando em fase de negociação a reformulação do objeto contratual com a substituição do empreendimento, o encaminhamento deveria ser o de expedição recomendação à Prefeitura de Juazeiro do Norte/CE (parágrafos 78 a 103).

112.4 No pertinente à falha alusiva à realização de saque da conta-corrente específica do programa Pnate sem a correspondente documentação comprobatória da despesa, concluiu-se por realização de recomendação ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE para adoção dos procedimentos pertinentes no âmbito de sua competência, a teor do disposto no art. 18, § 8º da Resolução FNDE n. 14/2009 (parágrafos 104 a 106).

112.5 No tocante às demais falhas, a seguir listadas, concluiu-se pela realização de ciência ao Município de Juazeiro do Norte, nos termos dispostos no art. 4º da Portaria-Segecex 13, de 27 de abril de 2011, e/ou de recomendação, conforme o caso (parágrafos 108 a 111):

- a) insuficiência das condições de infraestrutura necessárias ao funcionamento das Unidades Básicas de Saúde, no tocante a recursos materiais, equipamentos e insumos para o conjunto de ações propostas pelo Programa Saúde da Família, configurando desatendimento ao disposto no capítulo II, item 3, incisos I a III da Portaria GM 648/2006, à época vigente (ciência e recomendação);
- b) utilização de recursos do Pnate para pagamento de serviços de transporte escolar contemplando rotas pertencentes à zona urbana do município, em desacordo com o art. 2º da Lei 10.880/2004 e art. 2º da Resolução FNDE 14/2009, à época vigente (ciência);
- c) ausência de acompanhamento, fiscalização e controle da execução do contrato de prestação de serviços de transporte escolar dos alunos da rede pública de ensino, inexistindo sequer registros, seja na empresa ou nas escolas atendidas, de frequência ou saída/retorno dos veículos para cumprimento dos respectivos itinerários, ou do efetivo cumprimento de horários adequados ao traslado dos alunos, configurando descumprimento ao art. 67 da Lei 8.666/1993 (ciência);
- d) não atendimento aos requisitos previstos no Código de Trânsito Brasileiro - CTB (arts. 105 e 136 da Lei 9.503/1997), relativos à identificação e segurança dos veículos destinados à condução de escolares, configurando descumprimento ao art. 15, inciso II, alínea "a" da Resolução - FNDE 14, de 8/4/2009 (ciência e recomendação);
- e) atribuição de responsabilidade técnica pela execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar - Pnae a nutricionistas contratadas pela própria empresa terceirizada - Serra Leste Indústria, Comércio, Importação e Exportação Ltda, detentora do Contrato nº 2007.11.26.02, em descumprimento ao art. 14 da Resolução FNDE 38/2009, então vigente, quando mencionadas atividades devem ficar a cargo de nutricionista vinculado obrigatoriamente à Entidade Executora (ciência).

## **BENEFÍCIOS DAS AÇÕES DE CONTROLE EXTERNO**

113. Como proposta de benefícios potenciais advindos do exame da presente tomada de contas especial pode-se destacar, adotando-se os parâmetros constantes no item 42 das 'Orientações para Benefícios do Controle' aprovadas pela Portaria Segecex 10, de 30 de março de 2012, os seguintes:

113.1 Débito imputado pelo Tribunal, em face da ocorrência de pagamentos a maior efetuados com recursos do Pnae no exercício de 2010 (R\$ 1.904,76; R\$ 4.589,32; R\$ 1.669,24; R\$ 3.205,64; R\$ 2.114,52; R\$ 3.790,76; R\$ 2.051,96; R\$ 4.159,13), em valores originais.

113.2 Sanção aplicada pelo Tribunal (multa – art. 57 e 58, inciso II da Lei 8.443/1992).

113.3 Correção de irregularidades ou impropriedades constatadas na execução dos Programas de Governo fiscalizados (Pnae, Pnate, PSF e Bolsa Família).

113.4 Incremento da economia, eficiência, eficácia e efetividade dos referidos Programas.

### PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

114. Ante o exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo:

I - considerar revéis, para todos os efeitos, os Srs. Manoel Raimundo de Santana Neto (CPF 172.648.713-04), Prefeito Municipal de Juazeiro do Norte/CE (gestão 2009-2012), Cícero Ricardo Ferreira Lima (CPF 732.652.844-68), Irinéia Sheyla de Menezes Bezerra Rocha (CPF 500.243.023-68) e Antônio Irlando Pereira Linhares (CPF 214.456.643-72), Secretários Municipais de Educação (períodos de 1/7/2010 a 30/9/2010, 1/10/2010 a 19/11/2010 e 19/11/2010 a 3/12/2010, respectivamente), Antônio Bonaparte de Santana Ferreira (CPF 048.896.303-68), Luciana Sobreira de Matos (CPF 616.429.163-15), Romildo José de Siqueira Bringel (CPF 387.287.704-63) e Giovanni Sampaio Gondim (CPF 354.424.254-00), Secretários Municipais de Saúde (períodos de 28/10/2010 a 3/12/2010, 14/1/2010 a 27/10/2010, 1/9/2009 a 13/1/2010 e 1/1/2009 a 31/8/2009, respectivamente) e Maria Solange Tenório Cruz (CPF 171.906.653-15), Secretária Municipal de Assistência Social e Cidadania no período de 29/11/2010 a 3/12/2010, com fundamento no art. 12, § 3º, da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, e art. 202, § 8º do RI/TCU;

II – rejeitar as alegações de defesa apresentadas pela empresa Serra Leste Indústria, Comércio, Importação e Exportação Ltda. (CNPJ 03.017.711/0027-04);

III - com fundamento no art. 16, inciso III, alíneas "b" e "c", da Lei 8.443/1992, julgar irregulares as contas do Sr. Cícero Ricardo Ferreira Lima (CPF 732.652.844-68) e Sra. Irinéia Sheyla de Menezes Bezerra Rocha (CPF 500.243.023-68), Secretários Municipais de Educação de Juazeiro do Norte/CE nos períodos de 1/7/2010 a 30/9/2010 e 1/10/2010 a 19/11/2010, respectivamente, condenando-os, solidariamente com a empresa Serra Leste Indústria, Comércio, Importação e Exportação Ltda. (CNPJ 03.017.711/0027-04), em face da ocorrência relatada abaixo, ao pagamento das quantias indicadas a seguir, atualizadas monetariamente e acrescidas dos encargos legais a partir das respectivas datas até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor, fixando-lhes o prazo de 15 dias para que comprovem perante este Tribunal o recolhimento do débito aos cofres do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), nos termos do art. 23, inciso III, alínea "a", da mencionada Lei, c/c o art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno do TCU.

**a) Ocorrência:** Realização de pagamentos a maior efetuados com recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar - Pnae no exercício de 2010, abaixo discriminados, fundamentados em quantitativos de refeições mensais servidas constantes das Planilhas de Acompanhamento da Merenda Escolar, as quais não guardaram correspondência com os quantitativos registrados no âmbito dos controles das próprias escolas alusivos aos meses de abril a agosto de 2010 nas escolas Profª Assunção Gonçalves e Gov. Manoel de Castro, com diferenças a maior de 21.034 e 42.785 refeições

respectivamente, com inobservância das Cláusulas Quarta e Quinta do contrato e descumprimento aos arts. 3º, 66 e 67 da Lei 8.666/1993, contrariando os Princípios Constitucionais da moralidade e da eficiência (art. 37, *caput*, da Constituição Federal):

**b) Débito 1**

**b.1) Responsáveis solidários:** Cícero Ricardo Ferreira Lima (CPF 732.652.844-68), Secretário Municipal de Educação de Juazeiro do Norte/CE no período de 1/7/2010 a 30/9/2010; solidariamente com a empresa Serra Leste Indústria, Comércio, Importação e Exportação Ltda. (CNPJ: 03.017.711/0027-04).

**b.2) Composição do débito:**

Data	Valor (R\$)
29/7/2010	1.904,76
29/7/2010	4.589,32
29/7/2010	1.669,24
29/7/2010	3.205,64
13/8/2010	2.114,52
13/8/2010	3.790,76

**c) Débito 2**

**c.1) Responsáveis solidários:** Irinéia Sheyla de Menezes Bezerra Rocha (CPF 500.243.023-68), Secretária Municipal de Educação de Juazeiro do Norte/CE no período de 1/10/2010 a 19/11/2010; solidariamente com a empresa Serra Leste Indústria, Comércio, Importação e Exportação Ltda. (CNPJ 03.017.711/0027-04).

**c.2) Composição do débito:**

Data	Valor (R\$)
5/10/2010	2.051,96
5/10/2010	4.159,13

IV – aplicar aos responsáveis Cícero Ricardo Ferreira Lima (CPF 732.652.844-68), Irinéia Sheyla de Menezes Bezerra Rocha (CPF 500.243.023-68) e à empresa Serra Leste Indústria, Comércio, Importação e Exportação Ltda. (CNPJ 03.017.711/0027-04), individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443, de 1992, fixando-lhes o prazo de 15 dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento da referida quantia aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente, na forma da legislação em vigor;

V – aplicar aos responsáveis Manoel Raimundo de Santana Neto (CPF-172.648.713-04), Prefeito Municipal de Juazeiro do Norte/CE no período de 1/1/2009 a 3/12/2010, Antônio Bonaparte de Santana Ferreira (CPF 048.896.303-68), Luciana Sobreira de Matos (CPF 616.429.163-15), Romildo José de Siqueira Bringel (CPF 387.287.704-63) e Giovanni Sampaio Gondim (CPF 354.424.254-00), Secretários Municipais de Saúde (períodos de 28/10/2010 a 3/12/2010, 14/1/2010 a 27/10/2010, 1/9/2009 a 13/1/2010 e 1/1/2009 a 31/8/2009, respectivamente), Maria Solange Tenório Cruz (CPF 171.906.653-15), Secretária Municipal de Assistência Social e Cidadania no período de 29/11/2010 a 3/12/2010 e Antônio Irlando Pereira Linhares (CPF 214.456.643-72), Secretário Municipal de Educação no período de 19/11/2010 a 3/12/2010, a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443, de 1992, fixando-lhes o prazo de 15 dias, a contar do recebimento da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal, nos termos do art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU

(RITCU), o recolhimento da referida quantia aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente na forma da legislação em vigor;

VI - autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas a que se referem os itens III a V precedentes, caso não atendidas as notificações, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443, de 1992;

VII - autorizar, caso requerido, nos termos do art. 26 da Lei 8.443, de 1992, c/c o art. 217 do Regimento Interno do Tribunal, o parcelamento das dívidas em até 36 parcelas, atualizadas monetariamente até a data do pagamento, esclarecendo aos responsáveis que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor (§ 2º do art. 217 do Regimento Interno do Tribunal), sem prejuízo das demais medidas legais;

VIII – acolher parcialmente as razões de justificativas apresentadas pelo Sr. Sr. Mário Bem Filho (CPF - 119.537.213-20), Secretário Municipal de Infraestrutura de Juazeiro do Norte/CE no período de 1/1/2008 a 31/12/2008, em relação ao assunto tratado no item 4.3 do Relatório de Fiscalização;

IX - nos termos dispostos no art. 4º da Portaria-Segecex 13, de 27 de abril de 2011, dar ciência à Prefeitura Municipal de Juazeiro do Norte/CE sobre as seguintes impropriedades verificadas na execução de Programas Federais nos exercícios de 2009 e 2010:

a) Programa Saúde da Família:

a.1) admissão do descumprimento da jornada integral de quarenta horas semanais por profissionais do Programa Saúde da Família PSF (atrasos no início do expediente, saídas antecipadas, ausências completas a todo um expediente e afastamento autorizado dos postos semanalmente para realização de plantões nas áreas secundárias do sistema - hospitais), em desacordo com o disposto no Capítulo II, item 2.1, inciso IV da Portaria - GM 648/2006 (então vigente), conforme constatado em visitas às unidades de saúde da família (USF), situação esta que constitui motivo para a suspensão do repasse de recursos do PAB variável, a teor do disposto no Capítulo III, item 5.1, inciso III da mencionada Portaria;

b) Programa Bolsa Família:

b.1) inclusão e permanência no referido Programa de servidores recebendo indevidamente o benefício do Programa, com renda mensal *per capita* superior ao valor permitido, em desacordo com o art. 2º, § 3º da Lei 10.836/2004, regulamentada pelos Decretos 5.209/2004, 6.824/2009 e 6.917/2009, conforme levantamento realizado pela Secex/CE a partir de dados dos servidores fornecidos pelo TCM/CE e Caixa Econômica Federal;

c) Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar - Pnate:

c.1) utilização de recursos do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar Pnate para pagamento de serviços de transporte efetuados pela empresa Viação São Francisco Ltda (R\$ 132.000,00 Transferência Eletrônica realizada em 25/11/2010 pagamento de parte da Nota Fiscal 1204, de 22/11/2010), para atendimento a 20 rotas de transporte escolar, dentre as quais inserem-se rotas pertencentes à zona urbana do município: a) Horto 01 Sítio Salgadinho; b) Horto 02 Boca das Cobras; c) Cícera Germano Aeroporto; d) Leão Sampaio I Novo Juazeiro, Betolândia, Vila São Francisco; e) Leão Sampaio II - Av. Castelo Branco, Rua das Flores, CC, Parque Ecológico, Rua São Benedito, Rua Rui Barbosa, Parque São Gerado, Av. Humberto Bezerra, Av. Virgílio Távora, Rua do Cruzeiro, Av. Dr. Floro Bartolomeu), caracterizando descumprimento dos objetivos primordiais do referido Programa (oferecimento de transporte escolar aos alunos da educação básica pública residentes

em área rural, como forma de garantir o acesso de tais estudantes à educação), em desacordo com o art. 2º da Lei 10.880/2004 e art. 2º da Resolução FNDE 14/2009, à época vigente;

c.2) ausência de acompanhamento, fiscalização e controle da execução do contrato de prestação de serviços de transporte escolar dos alunos da rede pública de ensino, celebrado em 03/04/2008 com a empresa Viação São Francisco Ltda, cujo pagamento conta com a participação, em caráter suplementar, de recursos federais oriundos do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar - Pnate, inexistindo sequer registros, seja na empresa ou nas escolas atendidas, de frequência ou saída/retorno dos veículos para cumprimento dos respectivos itinerários, ou do efetivo cumprimento de horários adequados ao traslado dos alunos, configurando descumprimento ao art. 67 da Lei 8.666/1993, bem como ao item 9.2 do Edital de Concorrência n. 2008.01.24.01 e subitem 8.1 da Cláusula Oitava do Contrato celebrado com a referida empresa, dando margem a possíveis ocorrências de não prestação dos serviços ou de sua realização em desacordo com os termos contratuais pactuados;

c.3) não atendimento aos requisitos previstos no Código de Trânsito Brasileiro - CTB (arts. 105, 107, 108 e 136 ao 139 da Lei 9.503/97), relativos à identificação e segurança dos veículos destinados à condução de escolares: (a) ausência de identificação dos veículos como específicos para transporte escolar; (b) ausência de cintos de segurança em número igual à lotação; (c) ausência de equipamento registrador inalterável de velocidade; (d) precário estado de conservação dos veículos), verificado na execução do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar - Pnate, configurando descumprimento ao art. 15, inciso II, alínea "a" da Resolução - FNDE 14, de 8/4/2009, à época vigente, que estabeleceu critérios e formas de transferência de recursos do referido Programa;

d) Programa Nacional de Alimentação Escolar – Pnae:

d.1) atribuição de responsabilidade técnica pela execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar - Pnae a nutricionistas contratadas pela própria empresa terceirizada - Serra Leste Indústria, Comércio, Importação e Exportação Ltda, detentora do Contrato n. 2007.11.26.02, em descumprimento ao art. 14 da Resolução FNDE 38/2009, então vigente, quando mencionadas atividades devem ficar a cargo de nutricionista vinculado obrigatoriamente à Entidade Executora.

X - Recomendar ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE que adote os procedimentos pertinentes no âmbito de sua competência, a teor do disposto no art. 18, § 8º da Resolução FNDE 14/2009, com vistas à notificação dos responsáveis para ressarcimento do valor de R\$ 5.878,86 transferidos à Prefeitura Municipal de Juazeiro do Norte/CE no exercício de 2009 para aplicação no Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar Pnate, vez que tal importância, objeto de saque mediante Débito Autorizado da Conta Específica n. 23.104-5 Banco do Brasil Agência n. 0433-2, realizado em 17/8/2009, não foi registrada na respectiva Prestação de Contas e não se fez acompanhar da correspondente documentação comprobatória da despesa;

XI - Recomendar à Prefeitura Municipal de Juazeiro do Norte/CE que:

a) na execução do Programa Saúde da Família – PSF:

a.1) implemente controle administrativo com o intuito de garantir o cumprimento da carga horária exigida no Programa Saúde da Família (ou Estratégia Saúde da Família), nos termos disciplinados na Portaria - MS 2.488, de 21 de outubro de 2011, que substituiu as Portarias - MS 648/2006 e 2.027/2011, aplicando, em caso de descumprimento, as sanções normativas previstas;

a.2) adote providências pertinentes no sentido de assegurar que a contratação com recursos federais dos profissionais para atuação nas equipes do Programa Saúde da Família seja precedida da realização de concurso público, em atendimento aos Acórdãos 1.146/2003, 1.281/2007 e 281/2010,

todos de Plenário, observando-se os pré-requisitos previstos na Portaria MS 2.488, de 24 de outubro de 2011, no Decreto 3.189, de 4 de dezembro de 1999, e na Lei 10.507, de 10 de julho de 2002.

a.3) adote providências administrativas e mecanismos de controle para implementar a necessária organização das atividades de gerência das USF, com vistas ao estabelecimento de fluxos de atividades uniformes, padronizadas e devidamente planejadas e controladas pela Secretaria de Saúde do Município, avaliando a pertinência:

a.3.1) de redefinição das competências gerenciais das USF, em especial, alocação das competências de elaboração dos cronogramas junto à coordenação central do programa saúde da família; e

a.3.2) do estabelecimento de mecanismos que impeçam às equipes de saúde da família a realização das funções da atenção secundária, sobretudo com desvirtuamento da função das equipes do PSF (atenção básica), e, em caso de descumprimento, acionamento dos mecanismos de sanção aos envolvidos.

b) institua controle sistemático dos benefícios do Programa Bolsa Família pagos a seus servidores municipais, mediante verificação periódica, no mínimo semestral, da remuneração por esses percebida, de forma a assegurar que os benefícios em questão somente sejam destinados àqueles cuja renda *per capita* familiar atenda aos limites estabelecidos no Programa, em obediência ao disposto nos arts. 21, 22, 23 e 27 da Portaria - MDCF 177, de 16/6/2011, e art. 2º, § 3º da Lei 10.836/2004, regulamentada pelos Decretos 5.209/2004, 6.824/2009 e 6.917/2009, e alterações posteriores, remetendo posteriormente a este Tribunal a efetiva comprovação dos bloqueios de benefícios irregulares já providenciados por meio dos demonstrativos extraídos do Sistema de Benefícios do Cidadão – SIBEC/CEF – módulo “CONSULTA BENEFÍCIO POR FAMÍLIA”;

c) em relação às contratações para fornecimento de serviço de transporte escolar custeadas, ainda que parcialmente, com recursos federais, no âmbito da execução do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar – Pnate, regido pela Lei 10.880, de 2004:

c.1) abstenha-se de permitir a subcontratação integral dos serviços, permitindo-se tão somente a subcontratação parcial, quando expressamente prevista no edital de licitação e no contrato, nos termos dos arts. 72 e 78, inciso VI, da Lei 8.666/1993, aplicando, em caso de descumprimento, as sanções legais previstas;

c.2) inclua nos editais de licitação:

c.2.1) exigência de comprovação da capacidade operacional das empresas licitantes, evitando a contratação de empresas prestadoras de serviço de transporte escolar, que são meras intermediárias de tais serviços, a fim de atender ao disposto no art. 30, II, da Lei 8.666/1993, o qual estabelece como requisito de qualificação técnica a comprovação de aptidão para o desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, e indicação das instalações e do aparelhamento e do pessoal técnico adequado e disponível para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos;

c.2.2) cláusulas que prevejam a obrigatória observância, pelas contratadas, das exigências contidas na Lei 9.503, de 23 de setembro de 1997 (Código de Trânsito Brasileiro), em especial nos arts. 105, 107, 108 e 136 ao 139, que tratam da segurança dos veículos e da condução de escolares, exigindo das empresas executoras o seu fiel cumprimento, atentando ainda para o cumprimento do disposto no inciso II, do artigo 136, da referida lei, que dispõe sobre a necessidade de inspeções

semestrais para verificação dos equipamentos obrigatórios e de segurança para os veículos destinados à condução coletiva de escolares;

d) avalie a possibilidade de promover treinamento sistemático para os conselheiros do Fundeb (a exemplo do Programa Nacional de Formação Continuada à Distância criado pela Resolução - 12/2008), no intuito de aperfeiçoar o acompanhamento e o controle social sobre a transferência e aplicação dos recursos do Pnate previstos no art. 5º da Lei 10.880/2004;

e) nos procedimentos licitatórios a serem realizados diretamente ou por meio de órgãos subordinados visando às contratações custeadas parcial ou integralmente com recursos públicos federais, em especial para obras de construção de unidades habitacionais e infraestrutura urbana, no tocante aos projetos executivos, exija das empresas projetistas a comprovação de que o projeto estrutural tenha sido elaborado efetivamente com base na realização de sondagens geotécnicas para fundamentação da solução das fundações, em quantidade compatível com o estabelecido pela NBR 8036/1983, da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), de modo a ser dado pleno cumprimento ao disposto no art. 6º, inciso X, da Lei 8.666/1993.

XII - recomendar ao Conselho Municipal de Saúde do Município de Juazeiro do Norte/CE que fiscalize a implementação da medida indicada no item “XI-a” acima, informando ao Ministério da Saúde e aos órgãos de controle o descumprimento injustificado das regras de funcionamento do programa;

XIII - dar ciência à Secretaria de Atenção à Saúde, do Ministério da Saúde, da seguintes ocorrências verificadas na execução do Programa Saúde da família – PSF no município de Juazeiro do Norte/CE:

a) descumprimento da carga horária de quarenta horas semanais por parte dos profissionais ligados ao Programa Saúde da Família no Município de Juazeiro do Norte/CE, nos exercícios de 2009 e 2010, em desacordo com o disposto no Capítulo II, item 2.1, inciso IV da Portaria - GM 648/2006 (à época vigente), conforme auditoria realizada por este Tribunal;

b) existência de profissionais médicos com exercício cumulativo de atividades em outros estabelecimentos de saúde, de acordo com dados do Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde - CNES, sendo o montante da carga horária total prestada por estes profissionais superior ao número máximo de sessenta horas semanais legalmente permitido, em desconformidade com a jurisprudência consolidada deste Tribunal (Acórdãos 2.133/2005 e 2.861/2004 - TCU - Primeira Câmara) e art. 37, inciso XVI da Constituição Federal de 1988.

XIV - encaminhar à Secretaria Nacional de Renda de Cidadania do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (Senarc/MDS) as informações colhidas nesta auditoria relativas às irregularidades verificadas no Programa Bolsa Família, para as providências de sua alçada, nos termos dos arts. 33, *caput* e § 2º, 34 e 35, incisos I a IV, do Decreto 5.209, de 17 de setembro de 2004;

XV - dar ciência ao Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb do Município de Juazeiro do Norte/CE das constatações da presente auditoria acerca do estado precário de conservação dos veículos utilizados na prestação do serviço de transporte escolar do município, considerando essas informações quando da análise das prestações de contas relativas ao transporte escolar do município, face às disposições da Resolução - CD/FNDE 12, de 17 de março de 2011, notadamente os arts. 13, inc. III, 15, inc. II, “a” e “b”;

XVI - dar ciência ao Departamento de Trânsito do Estado do Ceará que na presente auditoria foi constatado o emprego de veículos na prestação do serviço de transporte escolar do Município de Pacoti/CE que não atendem às disposições da Lei 9.503/1997 (Código de Trânsito Brasileiro) quanto aos equipamentos obrigatórios e de segurança para os veículos destinados à condução coletiva de escolares;

XVII - encaminhar cópia da deliberação que vier a ser adotada, bem como do relatório e da proposta de deliberação que a fundamentarem:

a) à Procuradoria da República no Estado do Ceará, nos termos previstos no art. 16, § 3º, da Lei no 8.443, de 1992;

b) aos Conselhos Municipais de Saúde, do Fundeb e da Assistência Social de Pacoti/CE, à Câmara Municipal de Juazeiro do Norte/CE, ao FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, à Secretaria Executiva do Ministério da Saúde, à Secretaria Nacional de Renda e Cidadania do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - Senarc/MDS e ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará.

Fortaleza-CE, em 2/9/2013  
(Assinado Eletronicamente)  
João Edísio C. Studart Gurgel  
AUFC – mat. 896-6