

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Trata-se de tomada de contas especial autuada por força do Acórdão 5.445/2011-TCU-2ª Câmara, mediante conversão do processo de auditoria realizada pela Secex/CE no município de Juazeiro do Norte/CE (TC 032.157/2010-0), em razão de irregularidades verificadas na aplicação de recursos federais recebidos nos exercícios de 2009 e 2010, no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), do Programa Nacional de Transporte Escolar (Pnate), do Programa Saúde da Família (PSF) e do Programa Bolsa Família (PBF), bem como de transferências voluntárias.

2. Como visto no Relatório, a irregularidade que deu origem ao débito imputado aos responsáveis, no valor original de R\$ 23.485,33, refere-se a pagamentos a maior efetuados com recursos do Pnae nos meses de abril a agosto de 2010 em duas escolas municipais, haja vista que os controles dessas escolas indicavam diferenças de 21.034 e 42.785 refeições em relação ao que foi pago pela municipalidade.

3. Segundo o apurado nestes autos, o ente federado celebrou o Contrato nº 2007.11.26.02 com a empresa Serra Leste Indústria, Comércio, Importação e Exportação Ltda., tendo por objeto a prestação de serviços de preparo da merenda escolar, com o uso de cozinha industrial própria e/ou existente nas unidades educacionais do município, o fornecimento de todos os gêneros alimentícios e demais insumos, o transporte e a distribuição nas escolas, além da manutenção dos equipamentos utilizados, com total de refeições previsto em 7.406.395 merendas/ano, ao custo unitário de R\$ 0,92/refeição.

4. O número de refeições servidas em cada dia letivo baseava-se na contagem dos alunos presentes, consignada em registros próprios de cada escola, de sorte que tais quantitativos representariam números hábeis para lastrear a alimentação das planilhas de acompanhamento que embasam as faturas mensais emitidas pela empresa para subsequente pagamento pela prefeitura.

5. Ocorre que o confronto entre os dados constantes dos citados registros das escolas visitadas pela equipe da unidade técnica e os dados registrados nas respectivas planilhas mensais teria evidenciado o pagamento de 63.819 refeições a mais (21.034 na Escola Professora Assunção Gonçalves e 42.785 na Escola Governador Manoel de Castro), representando, na prática, a ocorrência de superfaturamento equivalente a R\$ 23.485,33, considerando-se que 40% das faturas eram custeadas com recursos do Pnae (63.819 refeições vezes R\$ 0,92 por refeição vezes 40%).

6. Por ocasião da conversão dos autos em TCE, o Tribunal determinou a citação dos seguintes responsáveis solidários: Cícero Ricardo Ferreira Lima, secretário municipal de Educação no período de 1º/7 a 30/9/2010; Irinéia Sheyla de Menezes Bezerra Rocha, secretária municipal de Educação no período de 1º/10 a 19/11/2010; e empresa Serra Leste Indústria, Comércio, Importação e Exportação Ltda..

7. Em sua análise, a Secex/CE inicialmente anotou que os ex-secretários municipais de Educação permaneceram silentes, apesar de terem obtido vista e cópia dos autos, bem assim de terem sido deferidos os pedidos de prorrogação de prazo por eles formulados, por intermédio de advogado comum, o que importa na condição de revéis perante esta Corte de Contas, autorizando o seguimento do processo, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992.

8. Em adição, a unidade técnica propõe a rejeição das alegações de defesa apresentadas pela empresa contratada, a qual alega, em síntese, que: teria servido todas as refeições cobradas, conforme controle oficial do município, o qual seria assinado pelas diretoras das escolas e pelas nutricionistas da contratada; as anotações feitas pelas merendeiras (em cadernos) não corresponderiam a controles efetivos, servindo apenas como indicação do quantitativo de gêneros alimentícios retirados do estoque diariamente, com vistas ao preparo da merenda; as duas escolas visitadas seriam vizinhas, de modo que a auditoria do TCU seria deficiente por apontar que, em diversos dias, teriam sido servidas refeições em uma escola e em outra não; e a auditoria não teria considerado as refeições servidas em dois turnos, nem a grande defasagem dos números de refeições em dias distintos, em relação ao número de alunos matriculados nas escolas.

9. Anote-se que o Acórdão 5.445/2011-TCU-2ª Câmara determinou, ainda, a audiência do Sr. Manoel Raimundo de Santana Neto, prefeito no período de 1º/1/2009 a 3/12/2010, e a audiência de diversos outros servidores municipais que, de algum modo, teriam concorrido para o cometimento das demais irregularidades apuradas nos autos.
10. Quanto às irregularidades apontadas nos itens 1.5.3 a 1.5.9 do Acórdão 5.445/2011-TCU-2ª Câmara, detalhadas no Relatório precedente, a Secex/CE registra que os responsáveis mantiveram-se silentes, muito embora tenham sido atendidos em seus pedidos de vista e de cópia dos autos e de prorrogação de prazo para apresentar razões de justificativa, de sorte que propõe considerá-los revéis, para todos os efeitos, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei nº 8.443, de 1992, sem prejuízo da aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, da mesma lei, ante a presunção de veracidade das falhas.
11. Já no que concerne às irregularidades indicadas nos itens 1.5.10 e 1.5.11 do Acórdão 5.445/2011-TCU-2ª Câmara, a unidade técnica propõe o acolhimento parcial das razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Mário Bem Filho, ex-secretário municipal de Infraestrutura, e pela Construtora Justo Júnior Ltda., tendo em vista que os elementos carreados aos autos indicam que não teria havido aporte de recursos federais para a obra objeto do Contrato de Repasse nº 0233480-25.
12. A Secex/CE propõe, ainda, o encaminhamento de determinações e recomendações, além de ciência ao município sobre as falhas remanescentes apontadas no relatório de fiscalização e que foram reavaliadas após a análise das citações e das audiências.
13. O MPTCU, por sua vez, manifestou-se de acordo com a proposta apresentada pela Secex/CE no sentido do julgamento pela irregularidade das contas dos responsáveis pelo débito apurado nestes autos, além da multa legal, propondo, todavia, dispensar a aplicação de multa aos ex-secretários municipais chamados em audiência, mantendo-a apenas em relação ao ex-prefeito, tendo em conta que as irregularidades a eles atribuídas teriam ocorrido de forma continuada, em meio a várias substituições, cujos mandatos variaram entre 14 dias, o menor, e 10 meses, o mais longo, de tal modo a dificultar a delimitação das responsabilidades e tornar quase impossível a dosimetria das penalidades.
14. Demais disso, o **Parquet** especial propõe a expedição de determinações em substituição às recomendações, propostas pela unidade técnica, relacionadas com o cumprimento de normas constitucionais, legais e regulamentares, haja vista as recomendações não terem caráter cogente.
15. De início, vê-se que o silêncio do Sr. Cícero Ricardo Ferreira Lima e da Sra. Irinéia Sheyla de Menezes Bezerra Rocha, devidamente chamados aos autos para se manifestarem sobre a irregularidade que deu azo ao débito apurado, não impede o regular prosseguimento do processo, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, devendo, em consequência, ser declarada a revelia desses responsáveis, destacando-se que igual medida deve ser adotada em relação aos responsáveis que se mantiveram silentes ante a audiência promovida pelo Tribunal.
16. Em relação à empresa Serra Leste, nota-se que os elementos constitutivos dos autos refutam a alegação de que as planilhas elaboradas no âmbito de cada escola seriam obrigatoriamente assinadas e chanceladas pelos seus respectivos diretores, uma vez que foram juntadas diversas planilhas assinadas por uma nutricionista da própria empresa contratada e por uma funcionária da unidade escolar, com carimbo da escola, a despeito de algumas estarem sem identificação de cargo ou função.
17. Quanto ao quantitativo de refeições, a equipe de auditoria solicitou cópias de todos os documentos de registro diário do número de refeições servidas aos alunos em todas as escolas municipais atendidas pelo Pnae (111 unidades), tendo constatado que 26 escolas da rede municipal de ensino, de um total de 83 cujos documentos foram fornecidos pela prefeitura, efetivamente mantinham registros diários das quantidades de refeições servidas, discriminados, de forma detalhada, por turno e por turma, demonstrando que esse controle, feito em geral pelas merendeiras, mostra-se mais efetivo para refletir o consumo real de cada unidade.
18. Apesar da existência desse controle próprio em algumas escolas, como nas duas visitadas, observa-se grande fragilidade na fiscalização do cumprimento do contrato, pois, além de o controle

não ser adotado em todas as escolas, de forma padronizada, os pagamentos vinham sendo efetuados com base em planilhas elaboradas pela própria empresa contratada, sem que os dados tivessem sido necessariamente conferidos por preposto designado pela administração pública contratante.

19. Cabe destacar que competia aos secretários de Educação acompanhar a contratação e fiscalizar a execução dos serviços, além de fiscalizar a legitimidade dos respectivos pagamentos efetuados pela prefeitura, nos termos do art. 67 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

20. Nessa esteira, até se poderia concluir que o ato omissivo-comissivo desses gestores, que, faltando com o seu dever de cuidado, deixaram de acompanhar a execução do contrato e de fiscalizar os correspondentes atos de pagamentos, teria contribuído para a ocorrência das irregularidades apuradas nestes autos e, destarte, para o dano provocado ao erário.

21. Ocorre, todavia, que se verifica nos autos que o período de gestão de cada secretário foi bem exíguo, indo de um mês a até no máximo três meses, de sorte que, por isso, divirjo da proposta da Secex/CE para, em vez de julgar irregulares as contas desses responsáveis, afastar e responsabilizar deles nos presentes autos, excluindo-os da presente relação jurídica processual.

22. Igual tratamento, todavia, não merece ser estendido à empresa contratada, devendo ser rejeitadas, por seu turno, as alegações de defesa apresentadas pela empresa Serra Leste, que se restringiu a alegar que teria fornecido todas as refeições cobradas, não conseguindo justificar o superfaturamento detectado nos autos, ainda mais quando se observa que o sistema de faturamento baseado em planilhas elaboradas pela própria empresa pode ter gerado pagamentos irregulares em escolas que sequer mantinham o controle de refeições servidas, de sorte que, no presente caso concreto, pode-se aplicar a inteligência contida na Súmula 187 do TCU (v. g.: Acórdãos 3.350/2012 e 946/2013, ambos do Plenário), com vistas a julgar irregulares as contas e condenar apenas a empresa Serra Leste pelo débito detectado nestes autos, sem prejuízo de lhe aplicar a multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443, de 1992, como medida reparatória do custo de oportunidade arcado pela administração pública, que, durante um bom tempo, sacrificou o emprego dos recursos federais em prol da sociedade brasileira, vendo esses mesmos recursos beneficiarem tão somente a empresa Serra Leste, em seus interesses meramente privados.

23. Cabe destacar também que, a partir de julho de 2009, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) passou a exigir que os recursos do Pnae fossem aplicados exclusivamente na compra de alimentos, o que não ocorreu no caso em exame.

24. Diante dessas considerações, tenho como parcialmente pertinente a proposta da Secex/CE no sentido de condenar a empresa ao pagamento do débito apurado nestes autos, além da aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443, de 1992, excluindo a responsabilidade dos secretários municipais, segundo os termos da Súmula 187 do TCU.

25. Com relação às audiências, cabe destacar que as irregularidades verificadas se repetem nos demais municípios auditados na mesma fiscalização de orientação centralizada (FOC) conduzida pela Secex/CE e têm merecido por parte deste Tribunal o seguinte tratamento:

- a) quanto ao descumprimento da carga horária por parte dos profissionais de saúde do PSF, enviar determinação ao município para que institua controle administrativo com o intuito de garantir o cumprimento da jornada de trabalho exigida no PSF e de aplicar as sanções previstas na legislação, bem assim recomendação ao conselho municipal de Saúde para que fiscalize o cumprimento dessas medidas, além de dar ciência ao Ministério da Saúde sobre tais ocorrências (v. Acórdãos 2.093/2012 e 2.177/2012, ambos do Plenário);
- b) quanto ao exercício cumulativo de atividades pelos profissionais de saúde do PSF, cientificar o ministério repassador dos recursos (v. Acórdão 4.270/2012-1ª Câmara);
- c) quanto à contratação verbal de profissionais de saúde do PSF, fixar prazo para a realização de concurso público e substituição dos profissionais não concursados (v. Acórdãos 8.335/2011 e 6.438/2011, da 1ª Câmara, e Acórdão 2.093/2012, do Plenário);
- d) quanto ao pagamento irregular de benefícios do PBF a servidores municipais, determinar ao município que adote mecanismo de controle (v. Acórdão 8.336/2011-1ª Câmara) e encaminhar à

Secretaria Nacional de Renda de Cidadania do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (Senarc/MDS) as informações relativas às irregularidades verificadas para as providências sob 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 (v. Acórdão 2.292/2013-2ª Câmara, Acórdão 983/2012-Plenário e Acórdão 2.177/2012-Plenário); e

e) quanto à subcontratação de serviços de transporte escolar com recursos do Pnate, determinar ao FNDE que adote medidas orientadoras ou normativas para prevenir a reincidência da falha e ao município que inclua nos editais de licitação a exigência de comprovação da capacidade operacional das licitantes, evitando a contratação de meras intermediárias de tais serviços, em consonância com o art. 30, inciso II, da Lei nº 8.666, de 1993 (v. Acórdão 4.922/2012-2ª Câmara e Acórdão 2.917/2012-Plenário).

26. Por sua vez, no que concerne à realização da licitação resultante do Contrato de Repasse nº 0233480-25 (Siafi nº 614677) para realização de obras de urbanização no município, vê-se que a ausência do aporte de recursos federais e a negociação entre a prefeitura e a concedente, com a interveniência da Caixa Econômica Federal, recomendam o acolhimento parcial das razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis, conforme proposto pela unidade técnica.

27. Registro que o conjunto de irregularidades verificadas no município em relação à aplicação dos recursos federais recebidos, incluindo a troca frequente dos titulares das secretarias municipais envolvidas, demonstra o quadro de ineficácia e ineficiência verificado na gestão municipal, para os quais não se pode afastar a responsabilidade do prefeito, seja pela escolha dos assessores diretos (**culpa in eligendo**), seja pela supervisão das ações delegadas (**culpa in vigilando**), de modo que acompanho o entendimento do Ministério Público quanto à pertinência também da aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei nº 8.443, de 1992, exclusivamente ao principal gestor municipal.

28. Enfim, em relação às demais medidas propostas pela Secex/CE, advindas do relatório de auditoria, também entendo mais adequado seguir a sugestão do MPTCU no sentido de expedir determinações em substituição aos comandos de recomendação e ciência, mesmo porque a primeira medida não seria de cumprimento obrigatório pelo destinatário e a segunda, não encontra amparo no RITCU, tampouco na Lei Orgânica do TCU.

29. De mais a mais, mostra-se pertinente encaminhar cópia completa desta deliberação aos conselhos municipais de Saúde, do Fundeb e da Assistência Social, à Câmara Municipal de Juazeiro do Norte/CE, ao FNDE, à Secretaria Executiva do Ministério da Saúde, à Senarc/MDS e ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará.

Por todo o exposto, pugno por que seja adotado o Acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 3 de dezembro de 2013.

ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO
Relator