

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Trata-se de tomada de contas especial decorrente de conversão do processo de auditoria realizada pela Secex/CE no município de Bela Cruz/CE, no exercício de 2009, em decorrência de irregularidades verificadas na aplicação de recursos federais repassados no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – Pnae, do Programa Nacional de Transporte Escolar – Pnate, do Programa Saúde da Família – PSF, do Programa Bolsa Família – PBF, além de transferências voluntárias.

2. As irregularidades atinentes ao Pnate abrangem duas frentes: i) equipamentos/pessoal inadequados; e ii) subcontratação total dos serviços.

3. O primeiro aspecto engloba as seguintes falhas: utilização de veículos sem equipamentos obrigatórios (do tipo cinto de segurança), motoristas sem carteira de habilitação ou em categoria incompatível com o serviço prestado, mau estado de conservação dos veículos (com até 30 anos de fabricação), veículos do tipo pau-de-arara com pneus soltos no local em que são transportados os alunos, veículo tipo D-20 transportando alunos em para-choque e outros com excesso de lotação, em desacordo com o contrato de prestação de serviços destinado ao transporte de alunos da rede de ensino municipal celebrado entre o município e a empresa EPB - Projetos, Construções e Serviços Ltda.

4. O segundo aspecto diz respeito à subcontratação ilegal e total do contrato público de prestação de serviço de transporte escolar firmado com a empresa EPB Projetos Construções e Serviços Ltda., em desacordo com os arts. 72, **caput**, e 78, inciso VI, da Lei de Licitações, ocasionando prejuízo aos cofres públicos no valor de R\$ 556.984,20, segundo valores de 4/5/2009, em razão da diferença positiva entre o valor licitado e o valor subcontratado, no percentual de intermediação de serviços na ordem de 48,9%.

5. Em relação ao primeiro aspecto, foram chamados em audiência os seguintes gestores: Ângela Célia Lima, pregoeira; Bruno Rogério Moraes, ordenador de despesas da secretaria de Educação; Francisco José Soeiro, chefe de transporte municipal; Pedro Rogério Moraes, prefeito na gestão: 2009/2012; bem como a empresa EPB Projetos Construções e Serviços Ltda., contratada.

6. Em relação ao segundo aspecto, foi promovida a citação de todos os responsáveis ouvidos em audiência, exceto a da Sra. Ângela Célia Lima, sendo também citada para prestar esclarecimentos a Sra. Maria Nélia Helcias Moura Vasconcelos, secretária de Educação.

7. As irregularidades observadas no âmbito do Programa Bolsa Família referem-se ao pagamento do benefício a servidores municipais que não preenchiam os requisitos do programa.

8. Foram ouvidos em audiência por esta irregularidade os Srs. César Roberto Nascimento, gestor do programa, e Pedro Rogério Moraes, prefeito na gestão 2009/2012.

9. Por sua vez, as irregularidades envolvendo o PSF dizem respeito a divergências entre as informações constantes dos atestos de funcionamento das equipes do programa e das folhas de pagamento, a ausência de fiscalização da carga horária de médicos do programa e, por fim, a existência de equipe bucal no posto de Correguinho, a despeito de o referido posto não possuir consultório odontológico.

10. Sobre essas irregularidades, foi promovida a audiência do Sr. Rogério Teixeira Cunha, secretário municipal de Saúde, tendo também sido realizada a audiência do Sr. Márcio Roney Mota Lima em relação, neste caso, às duas primeiras irregularidades apenas.

11. A última irregularidade que deu ensejo à realização de audiências diz respeito à montagem do processo licitatório de pregão presencial, objetivando a contratação de empresa para organização e realização de festival de quadrilhas juninas no município, no âmbito do Convênio MTur nº 382/2008.

12. Acerca dessa irregularidade, foram chamados a se manifestar os seguintes gestores: Antônio Keydson Moraes Carvalho, pregoeiro; Eliésio Rocha Adriano, prefeito na gestão 2005/2008; bem como as empresas Isabel Serviços e Construções Ltda., SC Serviços e Locação de Veículos Ltda. e Transmaster Locações de Veículos e Serviços de Limpeza Ltda.

13. Realizadas as devidas comunicações processuais, deixaram de se manifestar: os Srs. Antônio Keydson Morais Carvalho, Pedro Rogério Morais e Rogério Teixeira Cunha, a Sra. Maria Nélia Helcias Moura Vasconcelos, bem assim a empresa Transmaster Locações de Veículos e Serviços de Limpeza Ltda.

I

14. Examinados os elementos constantes dos autos, bem como os novos elementos trazidos em atenção às comunicações realizadas, a Secex/CE propôs a rejeição das defesas apresentadas e a declaração de revelia dos demais responsáveis.

15. Além disso, a Secex/CE propôs o julgamento pela irregularidade das contas dos Srs. Bruno Rogério Morais e Pedro Rogério Morais, da Sra. Maria Nélia Helcias Moura Vasconcelos, bem como da empresa EPB Projetos Construções e Serviços Ltda., com base no art. 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, e a condenação desses responsáveis em débito, de forma solidária.

16. A Secex/CE propôs também a aplicação individual da multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443, de 1992, aos Srs. Bruno Rogério Morais e Pedro Rogério Morais e à Sra. Maria Nélia Helcias Moura Vasconcelos, e a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, do mesmo diploma legal à Sra. Ângela Célia Lima e aos Srs. Antonio Keydson Morais Carvalho, Bruno Rogério Morais, César Roberto Nascimento, Eliésio Rocha Adriano, Francisco José Soeiro, Márcio Roney Mota Lima, Pedro Rogério Morais e Rogério Teixeira Cunha.

17. De mais a mais, a unidade instrutiva propôs a declaração de inidoneidade das empresas Transmaster Locações de Veículos e Serviços de Limpeza Ltda. e SC Serviços e Locação de Veículos Ltda.

18. Por fim, além de outras medidas de cunho processual, a Secex/CE propôs o envio de determinações ao Ministério da Saúde pelas falhas identificadas no PSF.

19. O Ministério Público, por sua vez, manifestou-se favorável em relação à proposta da Secex/CE, exceto quanto ao envio das determinações ao Ministério da Saúde, por considerá-las ingerência indevida na regulamentação do referido programa, tendo proposto, alternativamente, o envio da medida a título de mera recomendação.

II

20. As irregularidades observadas nesta TCE quanto à aplicação irregular de recursos federais repassados no âmbito do Pnate, PSF e PBF se repetem em diversos municípios brasileiros, conforme atestam os Acórdãos: 8.336/2011-1ª Câmara, 983/2012-Plenário, 2.093/2012-Plenário, 2.177/2012-Plenário, 2.917/2012-Plenário, 4.270/2012-1ª Câmara, 4.922/2012-2ª Câmara, 2.292/2013-2ª Câmara, 7.524/2013-2ª Câmara.

21. O exame empreendido pela Secex/CE em relação às irregularidades em questão reflete a atual jurisprudência do Tribunal, de modo que adoto as considerações da unidade instrutiva como razões de decidir, acolhendo, com pequenos ajustes, as respectivas propostas de encaminhamento, sem prejuízo dos comentários específicos que passo a tecer.

III

22. No que toca às deficiências no serviço de transporte escolar, a tentativa de atribuir as diversas falhas encontradas a problemas de ordem meramente orçamentária não esconde que o verdadeiro problema está relacionado com o mau gerenciamento dos recursos existentes.

23. Não é senão por total descaso com os princípios basilares da administração pública e com a segurança dos usuários que se oferecem serviços de transporte escolar em veículos sem itens de segurança obrigatórios, conduzidos por motoristas sem habilitação ou com habilitação incompatível com o serviço prestado, muitos deles com até 30 anos de fabricação, em viagens em que os alunos são

transportados no para-choque e com excesso de lotação, conforme testemunhado pela equipe de fiscalização deste Tribunal.

24. A tentativa de esconder as deficiências gerenciais na retórica orçamentária não deve prosperar e resta completamente rechaçada quando se constata que os serviços de transporte escolar foram ilegal e integralmente subcontratados por valor próximo a 50% do valor do contrato celebrado entre o ente municipal e a empresa EPB Projetos e Construções e Serviços Ltda.

25. Especificamente em relação à subcontratação integral dos serviços de transporte escolar, vê-se que tal providência ocorreu em integral ofensa aos ditames legais que tratam da espécie e à sólida jurisprudência do TCU, segundo a qual a subcontratação só é admitida parcialmente e em casos excepcionais, sob pena de desconfigurar por completo o processo de escolha.

26. De acordo com o art. 72 c/c o art. 78, VI, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a subcontratação deve ser tratada como exceção, de tal modo que a jurisprudência do TCU só tem admitido, em regra, a subcontratação parcial e, ainda assim, quando não se mostrar viável sob a ótica técnico-econômica a execução integral do objeto por parte da contratada e desde que tenha havido autorização formal do ente contratante (v.g. Acórdão 1.151/2011-2ª Câmara e Acórdão 3.378/2012-Plenário).

27. Ocorre, então, que, por meio desse indevido artifício, a empresa contratada passou de fornecedora de serviços a mera intermediária, com o agravante de que os novos serviços foram subcontratados por um valor 48,9 % inferior ao original (diferença equivalente a R\$ 556.984,20, em valores de 4/5/2009, sobre os valores efetivamente contratados).

28. Nessa esteira, é de se concluir que os atos omissivo-comissivos dos responsáveis diretamente envolvidos com as irregularidades em tela contribuíram para que os serviços de transporte escolar municipal fossem ofertados sem qualidade e/ou para que ocorresse a subcontratação integral dos aludidos serviços de transporte em afronta à lei, de sorte que se mostra pertinente a proposta da Secex/CE no sentido de julgar irregulares as contas, condenar em débito e aplicar a multa do art. 57 da Lei nº 8.443, de 1992, aos responsáveis ouvidos em citação, bem como de aplicar a multa do art. 58, inciso II, do mesmo diploma legal aos responsáveis ouvidos em audiência.

29. De igual modo, devem ser rejeitadas as alegações de defesa apresentadas pela empresa EPB Projetos e Construções e Serviços Ltda., que se restringiu a alegar que o contrato não vedava a subcontratação dos serviços de transporte, não buscando sequer justificar o superfaturamento detectado nos autos, ainda mais quando se observa que a subcontratação total do serviço, mediante termos de contrato celebrados entre a aludida empresa e diversas pessoas físicas da região, resultou em pagamento a maior pela mera intermediação da contratação.

30. Logo, vê-se que a defesa apresentada sequer tem força para elidir a irregularidade, tendo em vista que nem mesmo fez alusão à eventual inviabilidade técnica e/ou econômica para a execução do objeto por parte da contratada, além de não justificar o fato de o serviço ter sido subcontratado por valor inferior, colocando, pois, a subcontratante como mera intermediária da avença com evidente prejuízo para a administração pública.

IV

31. Com relação ao pagamento irregular de benefícios do Programa Bolsa Família a 128 servidores municipais com renda mensal **per capita** acima do valor permitido pela Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004 (regulamentada pelo Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, que foi alterado pelo Decreto nº 6.917, de 30 de julho de 2009, e pelo Decreto nº 7.332, de 19 de outubro de 2010), observa-se que o Tribunal, em outras duas oportunidades, em casos análogos, acolheu as justificativas dos responsáveis, **ex vi** dos Acórdãos 2.177/2012-Plenário e 2.292/2013-2ª Câmara.

32. Conforme registrado no voto condutor do Acórdão 2.177/2012-Plenário, após o exame das justificativas apresentadas pelas coordenadoras do programa no município de Umari/CE, o Tribunal concluiu que a revisão da situação desses beneficiários, em decorrência de variações de renda per capita, não ensejaria o imediato desligamento do programa, bem assim que competia à Secretaria

Nacional de Renda e Cidadania do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (Senarc/MDS) apurar eventuais irregularidades existentes no cadastro de beneficiários.

33. Com efeito, restou evidenciado no item 41 do voto condutor do aludido **decisum** que: “a situação dos beneficiários do programa deve ser revista a cada dois anos, por ocasião da obrigatória atualização cadastral exigida pelo Decreto nº 6.392, de 12 de março de 2008, que alterou o art. 21 do Decreto nº 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”.

34. Nesse sentido, destacou-se no item 43 do referido voto que o Tribunal, após a apreciação dos primeiros processos do conjunto de auditorias realizadas nos municípios do Estado do Ceará, 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 nº 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”.

35. Por conseguinte, em relação a essa questão, entendo que o melhor encaminhamento seja acolher as defesas apresentadas pelos responsáveis, com amparo na jurisprudência do TCU, sem prejuízo de ser encaminhada à Secretaria Nacional de Renda e Cidadania do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (Senarc/MDS) a documentação referente às irregularidades apontadas no item 12 do Relatório que acompanha a presente Proposta de Deliberação, para que, no exercício da competência que lhe atribuem os arts. 33, **caput** e § 2º, 34 e 35, incisos I a IV, do Decreto nº 5.209, de 2004, alterado pelo Decreto nº 6.917, de 2009, e pelo Decreto nº 7.332, de 2010, proceda à análise da regularidade do cadastramento dos beneficiários do Programa Bolsa Família no município de Bela Cruz/CE.

36. Assim, em virtude da presente proposta de encaminhamento, deve ser excluída desta relação processual a responsabilidade do Sr. César Roberto Nascimento, chamado aos autos exclusivamente em virtude da questão em foco, não sendo possível estender igual tratamento ao Sr. Pedro Rogério Morais, sobre quem pesam outras irregularidades apuradas nesta TCE.

V

37. Já com relação à ausência de fiscalização da carga horária dos médicos do PSF e às divergências entre as informações constantes dos atestos de funcionamento das equipes do PSF e as das folhas de pagamento, apenas o Sr. Márcio Roney Mota Lima, secretário de Saúde, compareceu aos autos, permanecendo silente o seu sucessor no cargo, o Sr. Rogério Teixeira Cunha, chamado a se manifestar também sobre a existência de equipe bucal em posto de saúde sem consultório odontológico.

38. No tocante à primeira questão, não é possível acolher a justificativa do responsável no sentido de que a “flexibilização” da carga horária das equipes tem por finalidade atender às exigências feitas pelos profissionais médicos para permanecerem no município, notadamente a de não trabalhar às sextas-feiras, por força de compromissos na capital.

39. Não se pode admitir o pagamento de remuneração sem a devida prestação de serviço, eis que tal situação, além de constituir enriquecimento ilícito, afronta o interesse público e o princípio da moralidade administrativa.

40. No tocante à segunda questão, bem observou a Secex/CE que o caso não trata da janela de até 90 dias em que a legislação permite que as equipes possam ficar descobertas por parte de seus profissionais sem que haja prejuízo ao repasse de recursos do PAB variável, mas de manipulação das informações, de tal modo que seria possível ao município usufruir das benesses da legislação, mesmo

não estando mais o profissional presente no município, tendo em vista que não há nenhum cruzamento das informações da folha de pagamento com aquelas contidas nos atestos.

41. Logo, em decorrência das irregularidades apuradas e da falta de esclarecimentos pertinentes, mostra-se adequada a proposta da Secex/CE no sentido de aplicar ao responsável a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei nº 8.443, de 1992, mostrando-se devido, ainda, o mesmo tratamento ao Sr. Rogério Teixeira Cunha, uma vez que a inércia do responsável não obsta o andamento regular do processo, nos termos do art. 12, § 3º, do mesmo diploma legal.

42. Por outro lado, no tocante ao envio de determinação ao Ministério da Saúde, deixo de acompanhar a unidade instrutiva, tendo em vista que o normativo invocado encontra-se revogado.

VI

43. Por fim, no tocante à suspeita de montagem do processo licitatório do pregão presencial realizado com a finalidade de contratar empresa para organizar festival de quadrilhas juninas no município, objeto do Convênio MTur nº 382/2008, vê-se que as defesas apresentadas não lograram afastar as diversas evidências de fraude.

44. Com efeito, os responsáveis não explicaram, além de outras questões, o motivo de a oferta de preços das licitantes se referir a uma única cotação apresentada individualmente pelas participantes, tampouco foi apresentada razão que justificasse a diagramação idêntica das propostas de preços das empresas SC Services e Locação de Veículos (empresa vencedora) e Transmaster Locações de Veículos e Services de Limpeza Ltda. (3ª colocada), inclusive com os mesmos espaçamentos entre os caracteres, além de serem produzidas nas mesmas datas.

45. Da mesma forma, não foi esclarecida a apresentação de proposta de preço seguindo um mesmo padrão de comportamento, notadamente quanto aos preços ofertados pelas 2ª e 3ª colocadas, apresentando em todos os itens preços superiores à 1ª colocada, bem como idêntica situação da 3ª participante em relação à 2ª, também em todos os itens.

46. Não foi devidamente justificada, ainda, a realização de um único saque dos recursos conveniados, mesmo havendo diversos serviços a serem contratados, tais como: locação de som e iluminação; contratação de banheiros químicos; serviço de segurança; decoração do evento; divulgação; locação de geradores; premiação das quadrilhas e contratação das bandas de forró.

47. Bem se vê que não seria razoável atribuir ao mero acaso a ocorrência de tantas coincidências, de sorte que a falta dos esclarecimentos pertinentes não permite que as justificativas apresentadas sejam acolhidas, subsistindo, assim, a evidência de que houve manipulação do certame licitatório.

48. Neste ponto, aliás, é de se ver que a jurisprudência do STF, seguida pelo TCU, se orienta pela premissa de que indícios são prova se vários, convergentes e concordantes (STF – Revista Trimestral de Jurisprudência nº 52, fls. 140/1).

49. Não é outra, portanto, a conclusão a que se pode chegar no presente caso, nos quais os diversos elementos conduzem ao entendimento de que houve, de fato, fraude no processo licitatório em tela, mostrando-se pertinente, por isso, a proposta da Secex/CE no sentido de aplicar a multa do art. 58, inciso II, da Lei nº 8.443, de 1992, aos gestores municipais, e de se declarar a inidoneidade das empresas envolvidas, incluindo dentre estas a empresa Isabel Serviços e Construções Ltda., que não comprovou não ter participado do certame, além de não ter provado que a assinatura do seu representante legal, assim como a diagramação e o timbre da empresa utilizados na proposta apresentada, seriam falsos.

VII

50. Por tudo isso, tenho por adequada a proposta de encaminhamento da Secex/CE, com as alterações sugeridas pelo Ministério Público, bem como as demais indicadas ao longo desta Proposta de Deliberação.



Pelo exposto, manifesto-me por que seja adotado o Acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 2 de abril de 2014.

ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO
Relator