

TC 034.307/2011-7

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade Jurisdicionada: Prefeitura Municipal de Granjeiro/CE

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator,

Trata-se de tomada de contas especial resultante da conversão de processo relativo a auditoria realizada no Município de Granjeiro/CE, em obediência ao disposto no Acórdão 9.023/2011 – TCU – 1ª Câmara, que determinou a realização de citações e audiências em função de irregularidades identificadas em programas de governo e em transferência voluntária.

De acordo com a referida decisão, os gestores e as empresas contratadas deveriam ser chamados a prestar esclarecimentos sobre as seguintes falhas:

a) pagamentos a maior (superfaturamento/sobrepreço) efetuados pela Prefeitura Municipal de Granjeiro/CE para a empresa Cícero George Quirino Araújo Sousa-ME (Servtrans) e à empresa Meta Empreendimentos e Serviços de Locação de Mão de Obra Ltda., relativos a serviços de transporte escolar para a rede pública de ensino do Município de Granjeiro/CE, em 2009 e 2010;

b) pagamento à empresa Engetrans Construções, Serviços e Transportes Ltda., em 11/12/2009, do valor de R\$ 72.173,01, correspondente a percentuais executados de 100% para a instalação da obra, 96,78% para os serviços da adutora de água bruta, 73,84% para os materiais da adutora de água bruta e 97,58% para o reservatório elevado em concreto com capacidade de 25m³, apenas 3 (três) dias após a assinatura do contrato e emissão da ordem de serviço para o início das obras de construção do Sistema de Abastecimento d'Água na localidade de Serra Nova, no município de Granjeiro, objeto da Tomada de Preços 2009.12.11.01, sinalizando que os serviços em questão já vinham sendo executados antes do processo licitatório e que esse, portanto, correspondeu a licitação “forjada” apenas para regularizar a situação da contratação anteriormente levada a efeito, em total contrariedade ao disposto no art. 3º da Lei 8.666/93;

c) ausência de acompanhamento dos contratos atinentes ao Pnate, permitindo a prestação de serviços de transporte escolar para os alunos da rede pública municipal de ensino do município de Granjeiro por veículos e condutores que não atendem adequadamente aos requisitos legal e regulamentarmente estabelecidos, em especial o disposto nos arts. 105, 107, 108, 136, 137 e 139 da Lei 9.503/1997 e os arts. 13, III, 15, II, “a” e “b”, e 18, § 11, da Resolução FNDE 14/2009;

d) ausência de adequado acompanhamento, permitindo o não cumprimento da carga horária de 40h semanais por profissionais do PSF do Posto de Saúde de Serrinha, nos exercícios de 2009 e 2010, em desacordo com o estatuído no inc. I, item 3, Capítulo II da Portaria 648/GM do Ministério da Saúde, de 28/3/2006;

e) ausência de adequado acompanhamento da atuação do Gestor do Programa Bolsa Família, dando margem à indevida inclusão e permanência, no referido programa, de servidores municipais cuja renda *per capita* é superior ao limite estabelecido pelo § 3º do art. 2º da Lei 10.836/04, regulamentada pelo Decreto 6.917/09;

f) ausência de adequado acompanhamento, permitindo a subcontratação integral dos serviços de transporte escolar com a empresa Cícero Jorge Quirino Araújo Sousa-ME

(Servtrans), em 13/2/2009, e com a empresa Meta Empreendimentos e Serviços de Locação de Mão de Obra Ltda., em 29/4/2010, para transporte escolar destinado aos alunos do ensino fundamental e ensino médio da rede pública do município de Granjeiro/CE, em desacordo com o estatuído no art. 72 c/c o art. 78, inc. VI, ambos da Lei 8.666/93.

Realizadas as citações e audiências, a unidade técnica analisou as defesas apresentadas pelos responsáveis, concluindo pela insuficiência dos argumentos e informações apresentados, motivo pelo qual o auditor, com a anuência do Diretor Técnico, sugeriu acatar as razões de justificativas pertinentes às falhas no Programa Bolsa Família e rejeitar a defesa quanto aos demais itens objeto de audiência e citação. Nessa linha, a proposta é julgar irregulares as contas do ex-Prefeito e do ex-Secretário de Educação, em razão do sobrepreço/superfaturamento na prestação de serviços de transporte no âmbito do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (Pnate), e aplicar multa aos responsáveis pelas falhas no Programa Saúde da Família (PSF). Adicionalmente, há sugestão de penalização do então Prefeito, em face do descumprimento das determinações contidas nas letras “d.1”, “d.2” e “d.3” do Acórdão 9.023/2011 – TCU – 1ª Câmara, que fixaram prazo para a adoção de algumas providências pela Prefeitura Municipal de Granjeiro/CE.

Por sua vez, o Secretário de Controle Externo no Ceará, após tecer comentários acerca da composição de custos em contratos de prestação de serviços de transporte escolar, divergiu parcialmente do encaminhamento sugerido, por entender que a diferença entre o valor recebido pelas contratadas e aquele pago às subcontratadas no Município de Granjeiro se encontrava em patamar aceitável, se considerados índices análogos. Desse modo, propõe acatar as alegações de defesa, afastando-se o débito imputado e, conseqüentemente, retornando o processo à sua natureza original, por não mais existir pressuposto que justifique a manutenção como TCE.

Da minha parte, ponho-me parcialmente de acordo com a proposta formulada pelo auditor, que contou com a anuência do Diretor Técnico, pelos motivos que passo a expor.

Inicialmente, registro que as irregularidades objeto desta TCE se repetiram em diversos outros processos relativos a auditorias realizadas pela Secex-CE em municípios daquele Estado, de modo que os pontos objeto de citação e audiência já foram discutidos por ocasião da emissão de decisões anteriores deste Tribunal.

Os acórdãos proferidos refletiram posicionamentos diversos quanto às condições objetivas identificadas em cada processo apreciado, de modo que, não obstante haver certa convergência, características pontuais foram determinantes na formação de juízo quanto à necessidade de devolução de valores ou de apenação dos responsáveis.

Em relação ao não cumprimento da jornada de 40h semanais pelos profissionais vinculados ao Programa Saúde da Família, a maioria das decisões não aplicou multa aos gestores, haja vista o entendimento de que a questão deve ser analisada de forma institucional, considerando a importância do programa e a abrangência e repetição da irregularidade (Acórdãos 2.207/2012 e 2.589/2013 da 1ª Câmara, e 2.093/2012, 2.177/2012, 527/2013 e 2.411/2013 do Plenário).

Desse modo, considerando que as medidas adotadas pelo Tribunal em casos semelhantes ao que se examina se restringiram a expedir determinações aos municípios para que adotem controles internos de frequência dos médicos e a cientificar os órgãos federais responsáveis pela execução do Programa acerca das dificuldades enfrentadas pelas edilidades para prover atendimento nos postos de saúde mais longínquos, penso que não há motivo para aplicação de multa aos responsáveis, devendo ser acatadas as razões de justificativa dos Srs.

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Gabinete do Procurador SERGIO RICARDO COSTA CARIBÉ

João Marques Soares e Emanuel Clementino Grangeiro sobre esse ponto e expedidas as orientações corretivas de praxe.

Quanto à existência de servidores da Prefeitura recebendo indevidamente o benefício do Bolsa Família, anuo à proposta formulada pela Secex-CE, por se mostrar consentânea às decisões já proferidas pelo Tribunal sobre o assunto.

Da mesma forma, considero pertinente a proposta de apenação do ex-Prefeito de Granjeiro, em razão do pagamento, apenas três dias depois de celebrado o contrato, à empresa Engetrans Construções, Serviços e Transportes Ltda., visto que ficou caracterizada licitação forjada, realizada apenas para formalizar avença já em execução, privando o Município de obter propostas mais vantajosas e ferindo, como destacou a unidade técnica, o art. 3º da Lei de Licitações.

No que se refere às irregularidades atinentes ao transporte de estudantes, os gestores foram ouvidos em audiência em razão da subcontratação dos serviços objeto dos contratos firmados e pela falta de acompanhamento das condições em que o transporte vinha sendo realizado.

Examinando as condições objetivas apuradas pela equipe de fiscalização (TC 001.269/2011-9 apenso a esta TCE), verifiquei que, de fato, o transporte é realizado em veículos inadequadamente adaptados para tanto, de modo que os estudantes são expostos a risco de acidentes durante o percurso, não dispondo de cinto de segurança para os usuários, situação agravada por se tratar de Município localizado em região serrana (peça 25 do TC 001.269/2011-9).

Em relação à subcontratação do serviço de transporte, a jurisprudência do Tribunal é uniforme no sentido de que só é permitida de forma parcial e deve estar prevista tanto no edital da licitação como no contrato firmado. No caso em análise, nenhuma das duas contratações observou tal orientação, mas a subcontratação ocorreu, ainda que de forma velada.

Considerando as duas irregularidades acima e tendo em vista que os responsáveis não trouxeram quaisquer argumentos capazes de mitigar a gravidade das falhas cometidas, entendo que é pertinente a proposta da Secex-CE de aplicar sanção aos responsáveis, em consonância com a jurisprudência deste Tribunal sobre o assunto (Acórdão 2.089/2014 – TCU – 2ª Câmara e Acórdão 1.464/2014 – TCU – Plenário).

Ainda quanto à subcontratação dos serviços de transporte, foi realizada citação das duas empresas que prestaram serviços nos exercícios de 2009 e 2010, solidariamente com o ex-Prefeito e com o então Secretário de Saúde, tendo em vista a diferença entre o valor pago pela Prefeitura de Granjeiro e o valor repassado aos terceiros que efetivamente realizaram o transporte.

Nesse ponto, houve discordância entre os encaminhamentos propostos, pois o Secretário de Controle Externo entendeu, com base em planilha de custos utilizada em procedimento licitatório realizado pelo Município de Luz/MG, que deveria ser considerada a razão entre os custos suportados pela contratante principal e aqueles incorridos pelos motoristas subcontratados. Seguindo essa linha, o titular da unidade técnica efetuou cálculos proporcionais e concluiu que a razão entre as remunerações da contratante e do contratado no caso do Município de Granjeiro seria razoável, por se encontrar abaixo de índices análogos praticados em outros municípios. Assim, propôs acatar as alegações de defesa quanto ao superfaturamento.

A meu ver, não há motivos nestes autos que justifiquem a descaracterização do débito, até porque, conforme se depreende da leitura dos subcontratos, os custos relativos a combustíveis, peças e manutenção dos veículos foram integralmente repassados pelas empresas aos terceiros que iriam executar os serviços, conforme cláusula quarta dos instrumentos firmados (exemplos na peça 20, p. 2, e na peça 24, p. 2, do TC 001.269/2011-9).

Além disso, não constam dos autos elementos que indiquem o exercício, pelas empresas contratadas, de atividades de coordenação, controle ou fiscalização dos serviços prestados, restando configurada tão somente a intermediação na contratação, afastando a necessidade de qualquer tipo de contraprestação pecuniária para tanto.

Ademais, vale ressaltar que a subcontratação integral de serviços macula o processo licitatório, por desconfigurar totalmente o processo de escolha da proposta mais vantajosa para a administração.

Nesse sentido e de acordo com decisões pretéritas do Tribunal em que se examinou situações idênticas a que hora se analisa (Acórdãos 4.864/2013 – 1ª Câmara, 2.292/2013 e 2.089/2014, ambos da 2ª Câmara, e 834/2014 e 1.464/2014, ambos do Plenário), concluo que a proposta mais adequada é a formulada pelo auditor, no sentido de julgar irregulares as contas, com aplicação da multa correspondente.

Por último, em relação à proposta de sancionar o ex-Prefeito por não ter apresentado as informações solicitadas na letra “d” do Acórdão 9.023/2011 – TCU – 1ª Câmara, penso ser medida de caráter extremo, mesmo porque não houve qualquer diligência após o término do prazo concedido para obter as informações requeridas por meio da decisão. Assim, sugiro excluir o item correspondente da proposta de mérito.

Diante do exposto, este membro do Ministério Público de Contas propõe:

I – acatar as razões de justificativas apresentadas pelas Sras. Maria Moura Borges Barbosa e Meiryane Vieira Brito, aproveitando os argumentos apresentados em favor dos Srs. Emanuel Clementino Grangeiro e Elias Pereira Dantas especificamente em relação às deliberações c.1.4 e c.2.2 do Acórdão 9.023/2011 – TCU – 1ª Câmara;

II – acatar as razões de justificativas apresentadas pelo Sr. João Marques Soares (CPF 602.005.964-20) e pelo Sr. Emanuel Clementino Grangeiro especificamente em relação às deliberações c.3 e c.1.3 do Acórdão 9.023/2011 – TCU – 1ª Câmara, respectivamente;

III – julgar irregulares as contas do Sr. Emanuel Clementino Grangeiro (CPF 788.766.134-04) e do Sr. Elias Pereira Dantas (CPF 326.474.763-49), com fundamento nos arts. 1º, inciso I, e 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, da Lei 8.443/1992, condenando-os, solidariamente com as empresas Cícero George Quirino Araújo Sousa-ME (Servtrans) (CNPJ 10.572.609/0001-99) e Meta Empreendimentos e Serviços de Locação de Mão de Obra Ltda. (CNPJ 07.471.421/0001-40), ao pagamento das quantias abaixo especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados até o efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante este Tribunal, o recolhimento da referida quantia aos cofres do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, nos termos do art. 23, inciso III, alínea “a”, da Lei 8.443, de 1992, atualizada monetariamente, na forma da legislação em vigor:

- a) Responsáveis: Emanuel Clementino Grangeiro (CPF 788.766.134-04); Elias Pereira Dantas (CPF 326.474.763-49); Cícero George Quirino Araújo Sousa-ME (Servtrans) (CNPJ 10.572.609/0001-99)

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Gabinete do Procurador SERGIO RICARDO COSTA CARIBÉ

VALOR ORIGINAL (Real)	DATA DA OCORRÊNCIA
18.519,81	31/12/2009

Valor atualizado até 28/5/2014: R\$ 30.151,80 (peça 48)

- b) Responsáveis: Emanuel Clementino Grangeiro (CPF 788.766.134-04); Elias Pereira Dantas (CPF 326.474.763-49); Meta Empreendimentos e Serviços de Locação de Mão de Obra Ltda. (CNPJ 07.471.421/0001-40)

VALOR ORIGINAL (Real)	DATA DA OCORRÊNCIA
11.793,53	31/12/2010

Valor atualizado até 28/5/2014: R\$ 16.428,65

IV – aplicar ao Sr. Emanuel Clementino Grangeiro (CPF 788.766.134-04), ao Sr. Elias Pereira Dantas (CPF 326.474.763-49), à empresa Cícero George Quirino Araújo Sousa-ME (Servtrans) (CNPJ 10.572.609/0001-99) e à empresa Meta Empreendimentos e Serviços de Locação de Mão de Obra Ltda. (CNPJ 07.471.421/0001-40), 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 a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443, de 1992, individualmente, ao Sr. Emanuel Clementino Grangeiro (CPF 788.766.134-04), fixando-lhe o prazo de 15 dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal, 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 aqui referidas, caso não atendidas as notificações, nos termos do art. 28, inciso I, da Lei 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 TCU, o parcelamento das dívidas, 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 (art. 217, § 2º, do Regimento Interno do Tribunal), sem prejuízo das demais medidas legais;

VIII – recomendar ao Município de Grangeiro que implemente controle administrativo com o intuito de garantir o cumprimento da carga horária exigida no Programa Saúde da Família, aplicando, em caso de descumprimento, as sanções previstas na legislação;

IX – dar ciência ao Ministério da Saúde acerca da ocorrência verificada na presente auditoria, relacionada ao Programa Saúde da Família, qual seja, o descumprimento da carga horária mínima de 40 horas semanais exigida para os profissionais das equipes do programa, para que o órgão adote as medidas que entender pertinentes;

X – encaminhar à Secretaria de Renda e Cidadania do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome a documentação referente às irregularidades tratadas neste processo envolvendo a concessão de benefícios do Programa Bolsa Família, de modo a determinar-lhe que, no exercício da competência que lhe atribuem os arts. 33, caput e § 2º, 34 e 35, incisos I a IV, do Decreto 5.209, de 17 de setembro de 2004, alterado pelo

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Gabinete do Procurador SERGIO RICARDO COSTA CARIBÉ

Decreto 6.917, de 2009, e pelo Decreto 7.332, de 2010, proceda à análise da regularidade do cadastramento dos beneficiários do Programa Bolsa Família no município de Granjeiro/CE;

XI – encaminhar cópia dos elementos pertinentes à Procuradoria da República no Estado do Ceará, com fundamento no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992;

XII – dar ciência da decisão que vier a ser proferida ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

Brasília, 19 de novembro de 2014.

Sergio Ricardo Costa Caribé

Procurador