

GRUPO II - CLASSE II - 1ª Câmara

TC-034.307/2011-7

Natureza: Tomada de contas especial

Unidade: Município de Granjeiro/CE

Responsáveis: Emanuel Clementino Grangeiro (CPF 788.766.134-04); Elias Pereira Dantas (CPF 326.474.763-49); João Marques Soares (CPF 602.005.964-20); Maria Moura Borges Barbosa (CPF 059.759.053-20); Meiryane Vieira Brito Clementino (CPF 566.710.323-00); G7 Construções Serviços e Transportes Eireli - ME - Servtrans (CNPJ 10.572.609/0001-99); Meta Empreendimentos e Serviços de Locação de Mão de Obra Ltda. - ME (CNPJ 07.471.421/0001-40)

Advogados constituídos nos autos: Francisco de Assis Viana (OAB/CE 14.008), Fernando Marcelo Vieira dos Santos (OAB/CE 8.902) e outros.

**SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL INSTAURADA EM DECORRÊNCIA DA CONVERSÃO DE PROCESSO DE AUDITORIA (ACÓRDÃO 9.023/2011 - 1ª CÂMARA). IRREGULARIDADES NA APLICAÇÃO DE RECURSOS REPASSADOS AO MUNICÍPIO DE GRANJEIRO/CE, NOS EXERCÍCIOS DE 2009 E 2010, POR MEIO DO PNAE, PNATE, PSF, BOLSA FAMÍLIA E DE TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS. CITAÇÃO E AUDIÊNCIA DOS GESTORES E EMPRESAS. NÃO ACOLHIMENTO DE PARTE DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA E RAZÕES DE JUSTIFICATIVA. AUSÊNCIA DE RAZOÁVEL CERTEZA SOBRE O VALOR DO DÉBITO. CONTRATAÇÃO ANTIECONÔMICA. CONTAS IRREGULARES. MULTA.**

## RELATÓRIO

Adoto, como parte do relatório, a instrução elaborada pelo auditor no âmbito da Secex/CE (peça 50), que contou com a anuência do Diretor da Subunidade (peça 51):

### **“INTRODUÇÃO**

1. Tratam os autos de conversão de relatório de auditoria em tomada de contas especial por determinação do Tribunal, objeto do Acórdão 9.023/2011-TCU-1ª Câmara (Peça 1), realizada no Município de Granjeiro/CE, objetivando a verificação da regularidade da aplicação dos recursos federais repassados à municipalidade, nos exercícios de 2009 e 2010, no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (Pnate), do Programa Saúde da Família (PSF), do Programa Bolsa Família, bem como por meio de transferências voluntárias.

### **HISTÓRICO**

2. Haja vista as propostas consignadas no relatório de fiscalização pela audiência, citação e determinações aos gestores envolvidos, no âmbito do TC-001.269/2011-9 (Processo apensado ao TC-001.269/2011-9, peça 30), as medidas foram levadas à consideração do E. Ministro-Relator após a aquiescência dos dirigentes da Secex/CE.

3. Em apreciação datada de 11/10/2011 (Peça 1), o Tribunal resolveu converter os autos em TCE e determinar a efetivação das ações saneadoras propugnadas pela equipe de auditoria, as quais foram realizadas conforme quadro a seguir:

Deliberação	Tipo	Responsável	Cargo	CPF/CNPJ	OF Citação (peça)	Ciência (peça)	Resposta (peça)
b.1	Citação	Emanuel Clementino Grangeiro	Prefeito Municipal	788.766.134-04	2117/2011 (15)	22	40
		Elias Pereira Dantas	Secretário de Educação	326.474.763-49	2118/2011 (17)	39	Não houve
		Cícero George Quirino Araújo Sousa-ME (Servtrans)	Contratada	10.572.609/0001-99	115/2012 (24)	37	44
b.2	Citação	Emanuel Clementino Grangeiro	Prefeito Municipal	788.766.134-04	2120/2011 (14)	22	40
		Elias Pereira Dantas	Secretário de Educação	326.474.763-49	2121/2011 (13)	39	Não houve
		Meta Empreendimentos e Serviços de Locação de Mão de Obra Ltda.	Contratada	07.471.421/0001-40	2122/2011 (12)	38	33
c.1.1	Audiência	Emanuel Clementino Grangeiro	Prefeito Municipal	788.766.134-04	2123/2011 (11)	22	41
c.1.2							
c.1.3							
c.1.4							
c.1.5							
c.2.1	Audiência	Elias Pereira Dantas	Secretário de Educação	326.474.763-49	2124/2011 (18)	39	Não houve
c.2.2							
c.3	Audiência	João Marques Soares	Secretário de Saúde	602.005.964-20	2125/2011 (10)	26. p. 1	31
c.4	Audiência	Maria Moura Borges Barbosa	Secretária Municipal de Ação Social	059.759.053-20	2126/2011 (9)	20	30
c.5	Audiência	Meiryane Vieira Brito	Chefe do Departamento do Bolsa Família	566.710.323-00	2127/2011 (8)	23	29
d.1	Determinação	Prefeitura Municipal de Grangeiro			2128/2011 (7)	22	Não houve
d.2.1							
d.2.2							
d.3							

4. Considerando que todos os responsáveis foram ouvidos em audiência e/ou citados conforme quadro acima, passa-se a analisar em seguida as alegações/justificativas apresentadas.

#### EXAME TÉCNICO

#### 5. Irregularidades no Programa Nacional de apoio ao Transporte Escolar (Pnate)

5.1. As deliberações contidas no Acórdão 9.023/2011-TCU-1ª Câmara em relação ao Pnate foram:

a) citação do Sr. Emanuel Clementino Grangeiro, Prefeito Municipal, solidariamente com o Sr. Elias Pereira Dantas, Secretário de Educação, e com a empresa Cícero George Quirino Araújo Sousa-ME (Servtrans), CNPJ 10.572.609/0001-99, na pessoa do seu representante legal, pela existência de superfaturamento/sobrepreço na subcontratação ilegal de contrato de prestação de serviços de transporte escolar no exercício de 2009, em infringência ao art. 37 da CF/88, **caput**, **art. 3º, art. 72 e 78, inciso VI, da Lei de Licitações e Acórdãos TCU 438/2008-Plenário e 228/2009-Plenário** (deliberação b.1);

b) citação do Sr. Emanuel Clementino Grangeiro, Prefeito Municipal, solidariamente com o Sr. Elias Pereira Dantas, Secretária de Educação, e com a empresa Meta Empreendimentos e

Serviços de Locação de Mão de Obra Ltda., CNPJ 07.471.421/0001-40, na pessoa do seu representante legal, pela existência de superfaturamento/sobrepreço na subcontratação ilegal de contrato de prestação de serviços de transporte escolar no exercício de 2010, em infringência ao art. 37 da CF/88, *caput*, art. 3º, art. 72 e 78, inciso VI, da Lei de Licitações e Acórdãos TCU 438/2008-Plenário e 228/2009-Plenário (deliberação b.2);

c) audiência do Sr. Emanuel Clementino Grangeiro, Prefeito Municipal, em decorrência de:

c.1) 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 Grangeiro/CE 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 (deliberações c.1.2 e c.2.1 do Acórdão 9.023/2011-TCU-1ª Câmara) (deliberação c.1.2);

c.2) 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 de ensino do Município de Grangeiro/CE, em desacordo com o estatuído no art. 72 c/c o art. 78, inc. VI, ambos da Lei 8.666/93 (deliberação c.1.5);

d) audiência do Sr. Elias Pereira Dantas, Secretário Municipal de Educação de Grangeiro/CE, em decorrência de:

d.1) 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 Grangeiro 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 (deliberação c.2.1).

## **5.2 Alegações de defesas e razões de justificativa apresentadas**

### **5.2.1 Emanuel Clementino Grangeiro (peças 40 e 41)**

5.2.1.1 Em relação ao sobrepreço/superfaturamento dos serviços de transporte escolar nos exercícios de 2009 e 2010, de que tratam as deliberações b.1 e b.2, o responsável não trouxe nenhuma informação aos autos que pudesse ser aproveitada para o esclarecimento das irregularidades constantes no relatório de fiscalização, conforme se evidencia a partir do exame da peça 40.

5.2.1.2 Já em relação à deliberação c.1 do acórdão, o responsável alega que a fundamentação utilizada pela equipe de auditoria para apontar as irregularidades nos contratos e, em consequência, a prestação de serviços das empresas Meta Empreendimentos e Serviços de Locação de Obras Ltda. e Cícero George Quirino Araújo Sousa ME, baseou-se especificamente em entrevistas concedidas pelos membros do Conselho do Fundeb e pelos proprietários dos Veículos.

5.2.1.3 O responsável solicitou assim que, em respeito ao princípio constitucional da Ampla Defesa, sejam-lhe encaminhados os conteúdos materiais das entrevistas colhidas com os membros do Conselho do Fundeb e com proprietários de veículos subcontratados.

### **5.2.2 Cícero George Quirino Araújo Sousa-ME (Servtrans) (peça 44)**

#### **5.2.2.1 Em síntese, a empresa alegou que:**

a) a diferença dos preços justifica-se pelo fato dos transportes terem sido realizados na extensa e longínqua zona rural do Município de Grangeiro. Afirma ainda que entre a sede e o interior existem dificuldades naturais de acesso, estradas em péssimo estado de conservação e rodagem de difícil locomoção de pessoal. Tais fatos, por si só, justificam a diferença de preço entre estes serviços e os similares também realizados na zona urbana. Por força disso alega que não há

que se falar em superfaturamento nos serviços prestados, pois as particularidades o cumprimento pactuado geraram naturalmente um valor maior;

b) O relatório de fiscalização de nada serve para alcançar o pretendido uma vez que não houve inspeção dos serviços realmente efetuados, sendo que a equipe de auditoria sequer teve o cuidado de coletar informações pertinentes junto à municipalidade ou à empresa, tal como a relação dos funcionários destacados para o serviço, especialmente na zona rural, exibição de rotas e suas alterações, valores acrescidos, e por fim a quantidade de veículos contratados para o transporte escolar.

#### 5.2.3 Meta Empreendimentos e Serviços de Locação de Mão de Obra Ltda. (peça 33)

##### 5.2.3.1 Em síntese, alegou que:

a) houve equívoco por parte da auditoria e da Egrégia 1ª Câmara do TCU na promoção da citação àquela empresa, uma vez que o acórdão não solicita alegações de defesa da empresa Meta Empreendimentos e Serviços de Locação de Mão de Obra Ltda., mas sim da empresa Cícero George Quirino Araújo Sousa-ME (Servtrans);

b) o Município de Granjeiro/CE efetuou o contrato de nº 20102904-01, referente a tomada de preço nº 2010.25.02.01, para que a contratada ora defendente efetuasse os transportes de alunos do Município de Granjeiro. Menciona ainda que os trâmites da tomada de preços seguiram o determinado na Lei 8.666/1993 e que logrou êxito na licitação por ter o menor preço;

c) o Município de Granjeiro é uma cidade serrana e que as localidades rurais são de difícil acesso por ter o solo composição rochosa.

### 5.3 Análise:

5.3.1 Inicialmente, impende mencionar que o Sr. Elias Pereira Dantas não apresentou quaisquer razões de justificativa em resposta aos ofícios 2118/2011, 2121/2011 e 2124/2011. Nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, ao não responder a citação e audiência expedidas por esta Corte de Contas, o responsável tornou-se revel, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo.

5.3.2 Em relação à ocorrência de superfaturamento/sobrepço, as alegações de defesa apresentadas pelos responsáveis não sanaram as irregularidades apontadas, uma vez que, conforme se observa no relatório de auditoria (Processo apensado 001.269/2011-9, peça 30, p. 24), o sobrepço se deu em decorrência das empresas contratadas pela Prefeitura de Granjeiro/CE para a prestação de serviços de transporte escolar terem realizado subcontratação integral dos serviços.

5.3.3 Além disso, não constam nos autos documento específico que trata da autorização dada pela Prefeitura de Granjeiro/CE para que houvesse a subcontratação.

5.3.4 No exercício de 2009, a diferença total entre o valor pago pela prefeitura à empresa contratada (R\$ 240.670,40) e o valor por essa repassado aos efetivos prestadores de serviço de transporte escolar (R\$ 199.355,80), correspondeu ao sobrepço apontado inicialmente pela equipe de auditoria, da ordem de 25,24% (Processo apensado 001.269/2011-9, peça 8).

5.3.5 Conforme calculado à peça 9 do Processo apensado 001.269/2011-9, os recursos federais do Pnate repassados em 2009 ao município corresponderam a R\$ 91.898,75, total contratado pelo município, resultando assim num valor de débito de R\$ 23.195,24, correspondente ao sobrepço de recursos federais.

5.3.6 Aplicando procedimento idêntico ao contrato referente ao exercício de 2010, conforme demonstrado no processo apensado 001.269/2011-9, peça 8, chega-se ao superfaturamento de R\$ 11.793,53 naquele ano.

5.3.7 A subcontratação ocorre quando o contratado entrega parte da obra, serviço ou fornecimento a terceiro estranho ao contrato, para que execute em seu nome parcela do objeto contratado. Só é possível se for prevista no contrato, sendo vedada a subcontratação total do objeto.

5.3.8 No caso em tela, a equipe de auditoria verificou que o serviço de transporte escolar do Município de Granjeiro/CE, contratado junto à empresa Cícero George Quirino Araújo Sousa-ME (Servtrans) em 2009 e à empresa Meta Empreendimentos e Serviços de Locação de Mão de

Obra Ltda. em 2010, foi subcontratado totalmente, com base em termos de Contrato celebrados entre a respectiva empresa e pessoas físicas da região (Processo apensado 001.269/2011-9, peças 5, 6, 7 e 8).

5.3.9 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.

5.3.10 De acordo com o art. 72 c/c o art. 78, VI, da Lei 8.666/1993, 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 (Acórdão 1.151/2011-2ª Câmara e Acórdão 3.378/2012-Plenário).

5.3.11 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 inferior ao original. A prática de sobrepreço não foi abordado na defesa apresentada pelos ex-gestores e pelos representantes das empresas contratadas.

5.3.12 Já em relação às alegações referentes às irregularidades na prestação do serviço de transporte escolar ao município, ao contrário do alegado pelo Sr. Emanuel Clementino Grangeiro, os achados de auditoria não se basearam em entrevistas com membros do Conselho do Fundeb e com proprietários de veículos, sendo todas as evidências que sustentam os achados constantes às peças 8, 9, 10, 15, 16, 17, 18 e 25 do processo apensado 001.269/2011-9.

5.3.13 Em relação ao argumento apresentado pela empresa Cícero George Quirino Araújo Sousa-ME (Servtrans) de que não houve inspeção dos serviços realmente efetuados, o cenário encontrado, conforme explicitado à peça 25 do processo apensado 001.269/2011-9, evidencia claramente as condições precárias dos veículos utilizados na prestação dos serviços de transporte escolar naquele município.

5.3.14 Já a alegação da empresa Meta Empreendimentos e Serviços de Locação de Mão de Obra Ltda. de que a mesma foi citada equivocadamente, não há como acatá-la, conforme se evidencia na deliberação b.2 do Acórdão 9.023/2011-TCU-1ª Câmara.

5.3.15 No tocante à aferição quanto à ocorrência de boa-fé na conduta dos responsáveis, conforme determina o mandamento contido no § 2º do art. 202 do RI/TCU, entende-se que não há nos autos elementos que permitam reconhecê-la.

5.3.16 Ante a análise realizada, propõe-se que:

a) sejam rejeitadas as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Emanuel Clementino Grangeiro, pela empresa Cícero George Quirino Araújo Sousa-ME (Servtrans), e pela empresa Meta Empreendimentos e Serviços de Locação de Mão de Obra Ltda. em relação às deliberações b.1 e b.2, bem como as razões de justificativa apresentadas em resposta às deliberações c.1.2, c.1.5 e c.2.1 do Acórdão 9.023/2011-TCU-1ª Câmara;

b) as presentes contas sejam julgadas irregulares e os responsáveis condenados ao pagamento dos débitos que lhes foram imputados, conjugados com a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/92.

## **6. Irregularidades no Programa Saúde da Família (PSF)**

6.1 As deliberações contidas no Acórdão 9.023/2011-TCU-1ª Câmara em relação ao PSF foram a audiência do Sr. Emanuel Clementino Grangeiro, Prefeito Municipal e do Sr. João Marques Soares, Secretário Municipal de Saúde, em relação à 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 (deliberações c.1.3 e c.3)

## 6.2 Razões de Justificativa apresentadas

### 6.2.1 João Marques Soares (peça 31)

6.2.1.1 Esclarece-se que, apesar do Acórdão 9.023/2011 ter erroneamente nominado o responsável como João Marques Santos ao invés de João Marques Soares, e de a Secex/CE ter realizado a audiência utilizando o nome incorreto (peça 10), o Sr. João Marques Soares tomou ciência da comunicação, conforme evidencia a peça 26.

6.2.1.2 Todavia, apesar de ter tomado ciência da comunicação, o responsável manteve-se silente.

## 6.3 Análise

6.3.1 Esclarece-se que, conforme se constata na resposta do Sr. Emanuel Clementino Grangeiro ao ofício de audiência 2123/2011 (peça 11), o mesmo não apresentou quaisquer razões de justificativa referentes às irregularidades apontadas no PSF dos exercícios de 2009 e 2010 no Município de Granjeiro/CE de trata a deliberação c.1.3 do Acórdão 9.023/2011-TCU-1ª Câmara. Tampouco o fez o Sr. João Marques Soares.

6.3.2 Registra-se ainda que a Srª Maria Adriane Couto Feitosa Nogueira, Secretária Municipal de Saúde trouxe aos autos informações relacionadas aos questionamentos das referidas audiências. Em síntese, informou que:

a) os profissionais da Atenção Básica-PSF da Serrinha em 2009, 2010 e 2011 sempre trabalharam cumprindo sua carga horária de 40hs semanais, atendendo não somente no Posto da Serrinha, que é a Sede do PSF na zona rural, mas também na unidade de saúde na sede do município;

c) o profissional médico se ausenta da área do PSF para cumprir um plantão médico de 8hs semanal na Unidade Pública do Hospital Pequeno Porte de Granjeiro, conforme regulamentação específica da Política Nacional dos Hospitais de Pequeno Porte (Portaria 648/GM de 28 de março de 2006).

6.3.3 A gestora anexou ainda às justificativas o cronograma de atividades mensais do PSF de 2009 e 2010.

### 6.3.4

6.3.5 Conforme apontado no relatório de auditoria (Processo apensado 001.269/2011-9, peça 30, p. 18), o Município de Granjeiro/CE conta com duas Unidades Básicas de Saúde com Equipe de Saúde da Família, o Posto de Saúde de Serrinha e o Posto de Saúde de Cana Brava.

6.3.6 Durante os exercícios de 2009 e 2010, a equipe constatou que no Posto de Saúde de Serrinha o atendimento médico se deu somente nas manhãs das terças e quintas feiras, em descumprimento da carga horária de 40h semanais exigidas (Processo apensado 001.269/2011-9, peça 26).

6.3.7 Conforme o inciso IV, do item 2.1, do Capítulo II da Portaria 648/GM (Processo apensado 001.269/2011-9, peça 26, p. 19-36), que aprova a Política Nacional de Atenção Básica, há permissão para que os profissionais das equipes de saúde da família dediquem somente 8 horas, das 40 semanais, para trabalhos em Hospitais de Pequeno Porte, o que não estava sendo cumprido pela Prefeitura de Granjeiro/CE, segundo levantado pela equipe de auditoria.

6.3.8 Ao apresentar razões de justificativa, a Srª Maria Adriane Couto Feitosa Nogueira trouxe aos autos o cronograma de alocação da equipe médica do PSF Serrinha (peça 31). Ocorre que os cronogramas apresentados pela Secretaria de Saúde na fase de execução da auditoria (Processo apensado 001.269/2011-9, peça 26) e que basearam o achado de auditoria contém informações consideravelmente diferentes das agora trazidas aos autos.

6.3.9 Dessa forma, entende-se que há indícios de que a documentação prestada foi elaborada *a posteriori*, objetivando sanar os problemas detectados pela equipe de auditoria. Entende-se, assim, que deve-se tomar por base as informações recebidas em campo pela equipe de auditoria, durante a fase de execução, devendo ser desconsideradas as apresentadas pelo defendente, em razão das inconsistências encontradas.

6.3.10 Conforme disposto no inciso IV do item 2.1 do Capítulo II do anexo da Portaria 648/2006, que aprovou a Política Nacional de Atenção Básica, compete às secretarias municipais de saúde assegurar o cumprimento da jornada do programa. No caso concreto, frente ao exposto no relatório de auditoria e ante as alegações apresentadas pelos gestores municipais, constata-se que os mesmos não atentaram para a execução de tal fiscalização.

6.3.11 No tocante à aferição quanto à ocorrência de boa-fé na conduta dos responsáveis, conforme determina o mandamento contido no § 2º do art. 202 do RI/TCU, entende-se que não há nos autos elementos que permitam reconhecê-la.

6.3.12 Ante a análise realizada, propõe-se:

a) em homenagem ao princípio da verdade material, ainda que se admita as alegações da Srª Secretária Municipal de Saúde em substituição ao Sr. João Marques Soares, que não apresentou resposta ao ofício de audiência, ante as considerações acima, alvitra-se rejeitar as alegações de defesa apresentadas em relação ao item c.3 do Acórdão 9.023/2011-TCU-1ª Câmara;

b) que seja aplicada aos Srs. Emanuel Clementino Grangeiro e ao Sr. João Marques Soares a multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/92.

## **7. Irregularidades no Programa Bolsa Família**

7.1 As deliberações contidas no Acórdão 9.023/2011-TCU-1ª Câmara em relação ao Programa Bolsa Família foram:

a) as audiências do Sr. Emanuel Clementino Grangeiro, Prefeito Municipal, do Sr. Elias Pereira Dantas, Secretário de Educação, e da Srª Maria Moura Borges Barbosa, Secretária de Ação Social em decorrência da 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 (deliberações c.1.4, c.2.2 e c.4);

b) audiência da Srª Meiryane Vieira Brito, Chefe do Departamento do Bolsa Família do Município de Granjeiro/CE, pela indevida inclusão e permanência, no rol de beneficiários do Programa Bolsa Família, 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, conforme Achado 'A7' (deliberação c.5).

### **7.2 Alegações de defesa apresentadas**

7.2.1 Srª Maria Moura Borges Barbosa (peça 30)

7.2.1.1 Em síntese, informou que:

a) em relação a ausência de acompanhamento/fiscalização das ações do gestor do Bolsa Família, que existe o monitoramento mensal, porém a mesma não dispõe de acesso às informações contidas nos cadastros, uma vez que tais informações são de cunho sigiloso, conforme o parágrafo 8º do Decreto de 6.135/2007;

b) a permanência dos servidores/beneficiários que continuaram recebendo de forma indevida o repasse financeiro justifica-se, em sua grande maioria, pela falta de atualização cadastral, uma vez que cada beneficiário segundo o Decreto 6.135/2007 tem o prazo de dois anos para atualizar as informações por eles informados. Com isso, não se pode alterar ou incluir nenhuma informação a não ser mediante a presença do responsável pelo cadastro;

c) com intuito de ratificar bem como atualizar o cadastro e verificar as reais condições econômicas dos citados nos autos da auditoria, a Secretaria de Ação Social, por meio das assistentes sociais, promoveu visitas domiciliares juntamente com entrevistador do CadÚnico a fim de obter informações para exclusão ou permanência no programa do beneficiário.

7.2.2 Srª Meiryane Vieira Brito (peça 29)

7.2.2.1 Apresentou basicamente as mesmas alegações de defesa prestadas pela Srª Maria Moura Borges Barbosa, acrescentando que as informações obtidas durante a entrevista para cadastramento no Bolsa Família são auto declaratórias, e, de acordo com capacitações realizadas

pela STDS-CE (Secretaria de Trabalho e Desenvolvimento Social), o entrevistador não pode interferir/induzir nas informações dadas pelo entrevistado.

### 7.3 Análise

7.3.1 Esclarece-se que, conforme se constata na resposta do Sr. Emanuel Clementino Grangeiro ao ofício de audiência 2123/2011 (peça 11), o mesmo não apresentou quaisquer razões de justificativa referentes às irregularidades apontadas no Bolsa Família dos exercícios de 2009 e 2010 no Município de Granjeiro/CE de trata a deliberação c.1.4 do Acórdão 9.023/2011-TCU-1ª Câmara. De igual modo, também não apresentou razões de justificativa o Sr. Elias Pereira Dantas.

7.3.2 Em relação às irregularidades encontradas no PSF no Município de Granjeiro/CE, entende-se a ocorrência de mesma situação fática que motivou o voto condutor do Acórdão 834/2014-TCU-Plenário, o qual assim trata em referência às irregularidades no programa Bolsa Família:

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 10.836, de 9 de janeiro de 2004 (regulamentada pelo Decreto 5.209, de 17 de setembro de 2004, que foi alterado pelo Decreto 6.917, de 30 de julho de 2009, e pelo Decreto 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, 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 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’.*

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 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 5.209, de 2004, alterado pelo 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 Bela Cruz/CE.

7.3.3 Ademais, os responsáveis trouxeram aos autos documentação que evidencia as providências adotadas pela gestão municipal para a apuração e verificação das ocorrências

apontadas pelo TCU referentes ao recebimento do benefício do Bolsa Família por servidores municipais.

7.3.4 Nesse sentido, em consonância com a jurisprudência já firmada nessa corte, entende-se que devem ser acatadas as razões de justificativa apresentadas pelas Sras. Maria Moura Borges Barbosa e Meiryane Vieira Brito, devendo tais informações serem aproveitadas em benefício dos demais responsáveis, Srs. Emanuel Clementino Grangeiro (deliberação c.1.4) e Elias Pereira Dantas (deliberação c.2.2).

## **8. Irregularidades no pagamento à empresa Engetrans Construções, Serviços e Transportes Ltda.**

8.1 O Sr. Emanuel Clementino Grangeiro, Prefeito Municipal, foi chamado em audiência para prestar esclarecimentos em relação ao 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 25m<sup>3</sup>, apenas 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 Grangeiro, objeto da Tomada de Preços 2009.12.11.01, sinalizando que os serviços em questão já vinham sendo executado 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 (deliberação c.1.1).

8.2 A esse respeito, por meio do Ofício 10/2012, o gestor municipal solicitou a dilatação do prazo para resposta (peça 41), o que foi concedido por meio de despacho do secretário-substituto da Secex/CE em 28/1/2012 (peça 42).

8.3 Contudo, apesar de atendida a solicitação do responsável, o mesmo não tornou aos autos para apresentar razões de justificativa em relação ao item c.1.1 do Acórdão 9.023/2011-TCU-1ª Câmara, dando ensejo a que lhe seja cominada a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/92.

8.4 Além do exposto, o Sr. Emanuel Clementino Grangeiro não apresentou a esta Corte de Contas as informações relativas ao efetivo cumprimento das deliberações d.1, d.2 e d.3 do Acórdão 9.023/2011-TCU-1ª Câmara. Conforme estabeleceu a decisão, as informações deveriam ser prestadas em até 90 dias após a ciência do teor do Acórdão.

8.5 Ante a análise realizada, propõe-se que seja aplicada aos Srs. Emanuel Clementino Grangeiro a multa prevista no art. 58, IV, da Lei 8.443/92.

## **CONCLUSÃO**

9. Realizada auditoria no Município de Grangeiro/CE, propôs-se audiência e citação dos envolvidos como medidas saneadoras em referência a diversos responsáveis. À exceção dos Srs. Elias Pereira Dantas (Secretário de Educação) e João Marques Soares (Secretário de Saúde), todos os demais apresentaram alegações de defesa e razões de justificativa.

10. Em relação às irregularidades identificadas no Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (Pnate) e no Programa Saúde da Família (PSF), examinaram-se as peças de defesa apresentadas, não tendo sido acolhidas as justificativas produzidas, ou porque não se fizeram acompanhar de corpo probatório devido, ou em razão de que os argumentos fáticos eram inconsistentes frente às irregularidades/provas constantes dos autos.

11. Já em relação ao programa Bolsa Família, as defesas apresentadas pelos responsáveis foram acolhidas, com amparo na jurisprudência do TCU, sem prejuízo do encaminhamento à Secretaria Nacional de Renda e Cidadania do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (Senarc/MDS) da documentação referente às irregularidades apontadas no relatório de auditoria, para que no exercício de suas competências constituídas proceda à análise da regularidade do cadastramento dos beneficiários do Programa Bolsa Família no Município de Grangeiro/CE.

**BENEFÍCIOS DAS AÇÕES DE CONTROLE EXTERNO**

12. Entre os benefícios do exame desta tomada de contas especial pode-se mencionar débito, multa e aperfeiçoamento da gestão de risco e de controles internos.

**PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

13. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

I) acatar as razões de justificativa 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) 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 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 8.443/1992, 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)

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

III) 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 8.443/1992, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante este Tribunal, o recolhimento da referida quantia aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente, na forma da legislação em vigor;

IV) aplicar a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, individualmente, aos Srs. Emanuel Clementino Grangeiro (CPF 788.766.134-04), e João Marques Soares, (CPF 602.005.964-20), fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante este 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 IV, da Lei 8.443, de 1992 ao Sr. Emanuel Clementino Grangeiro (CPF 788.766.134-04), fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da

notificação, para que comprove, perante este 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 8.443/1992, c/c o art. 217 do Regimento Interno do TCU, o parcelamento das dívidas constante nesta instrução, 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) 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 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.”

2. O Secretário da Secex/CE divergiu parcialmente do encaminhamento proposto (peça 52):

“No que tange ao débito apontado nos autos, relativo aos recursos do Pnate, tenho considerado a seguinte composição de preço de serviço de transporte escolar na análise financeira de contratos com o mesmo objeto celebrados nos diversos municípios do Estado. A composição foi retirada de edital de licitação promovido pela Prefeitura de Luz, no Estado de Minas Gerais, cujo objeto era a contratação desse serviço junto às empresas e proprietários de veículos interessados:

Grupos de custo	Dados	Observação/explicação
Dados básicos		
Extensão da linha (km)	116	
Média de dias por mês	20	
Quilo metragem mensal	2.320	
Quilo metragem por litro	8	
I - Grupo Custo Operacional:		
Consumo mensal (litro)	290	
Preço do combustível (R\$/l)	2,94	
Custo mensal (R\$)	852,60	
Custo por quilômetro de operação (R\$/km)	0,37	
II - Grupo Tributos:		
INSS (R\$/mês)	78,60	2,2% do faturamento mensal
IR (R\$/mês)	48,35	7,5% de 60% do faturamento, mais redutor
Sest/Senat (R\$/mês)	17,86	0,5% do faturamento mensal
ISSQN (R\$/mês)	107,18	3% do faturamento mensal
IPVA (R\$/mês)	50,00	2% do valor do veículo
Licenciamento (R\$/mês)	5,94	Taxa em 2013: R\$ 71,30
DPVAT-Seg. Obrigatório (R\$/mês)	33,04	Valor anual em 2013: R\$ 396,49
Seguro por danos a passageiro (R\$/mês)	30,00	R\$ 2,00 por passageiro em veículo de 15 passag.
Custo mensal (R\$)	370,98	
Custo por quilômetro de tributos (R\$/km)	0,16	

Grupos de custo	Dados	Observação/explicação
III - Grupo Depreciação:		
Valor venal do veículo (R\$)	30.000,00	Valor médio de veículo com 4 anos de uso
Depreciação anual (R\$)	3.750,00	Valor anual: 12,5% do valor do veículo
Depreciação mensal (R\$)	312,50	
Custo por quilômetro de depreciação (R\$/km)	0,13	
IV - Grupo Mão de obra:		
Salário mensal (R\$)	1.017,00	1,5 SM para um turno e 2 SM para 2 turnos
Salário anual (R\$)	12.204,00	
13º (R\$)	1.017,00	
INSS (R\$)	2.908,62	21% do salário mensal
Custo anual (R\$)	16.468,62	
Custo mensal (R\$)	1.372,39	
Custo por quilômetro da mão de obra (R\$/km)	0,59	
V - Grupo Manutenção:		
Troca de óleo (R\$)	23,20	Troca de R\$ 50,00 a cada 5.000 km
Lavagem geral (R\$)	100,00	Uma lavagem geral a cada mês
Engraxamento (R\$)	20,00	Dois engraxamentos por mês
Alinhamento (R\$)	8,12	R\$ 35,00 a cada 10.000 km
Balanceamento (R\$)	8,12	R\$ 35,00 a cada 10.000 km
Pneus (R\$)	74,24	Um jogo de pneus (R\$ 1.280,00) a cada 40.000 km
Peças e mão de obra (R\$)	139,20	1% do veículo a cada 5.000 km
Custo mensal (R\$)	372,88	
Custo por quilômetro da manutenção (R\$/km)	0,16	
VI - Margem de lucro		
Lucro mensal do proprietário (R\$)	300,00	1% do valor do veículo (duas vezes a poupança)
Custo por quilômetro devido ao lucro (R\$/km)	0,13	
VII - Omissões e despesas imprevistas (gerenciamento, substituições, fatores imprevistos etc.		
Custo mensal das demais despesas		
Custo por quilômetro por omissões e imprevistos (R\$/km)	0,15	10% da despesa mensal total dividido pela quilometragem mensal
<b>Custo por quilômetro total (R\$/km)</b>	<b>1,70</b>	

2. Nos modelos de contratação centralizada, em que a prefeitura contrata com uma única empresa, pretensamente prestadora de serviços de transporte de passageiros, a qual, na verdade, subcontrata todo o serviço com proprietários individuais de veículos que prestam efetivamente o serviço, importa considerar a razão entre os custos suportados pela contratante principal e aqueles incorridos pelos motoristas subcontratados. Pelo modelo acima, os únicos custos não suportados por estes são os cinco encargos próprios do contratante (INSS, IR, Sest/Senat e ISSQN), a margem de lucro do proprietário do veículo (que é apropriada pela contratante principal) e ainda o INSS de 21%, como encargo do contratante, posto no grupo da mão de obra. Esses elementos totalizam R\$ 0,36/km. Os motoristas arcam com os restantes R\$ 1,34, inclusive R\$ 0,16/km referente ao

adicional final de 10%, atribuída a fatores imprevisíveis. Poder-se-ia considerar que este último valor residual devesse ser contabilizado como encargo da contratante, a título de gerenciamento do sistema e outros fatores de risco, de modo que seria razoável esperar que a razão entre as remunerações da contratante e do subcontratado se situasse entre  $(0,36/1,34 =)$  27% e  $(0,52/1,18 =)$  44%.

5. No presente caso, os índices análogos praticados estão consideravelmente abaixo dos limites acima. No exercício de 2009, dos R\$ 240.670,40 recebidos, a contratante repassou o valor de R\$ 199.355,80 aos particulares. A relação entre o retido e o repassado é, portanto, de 20,72%. Em 2010, essa relação baixou ainda mais, para 11,68%. Considero, assim, que a execução do Pnate em Granjeiro/CE está entre os raríssimos caso em que não se constata abuso na utilização dos recursos, ou mesmo uma forma de desvio dos recursos desse programa e também do Fundeb, que permite gastos com transporte escolar, na parcela da manutenção e desenvolvimento do ensino.

6. Com base nessa constatação, permito-me discordar dos pareceres para propor o acatamento das alegações oferecidas pelas empresas e pelo Sr. Emanuel Clementino Grangeiro, estendendo-se esse benefício ao responsável revel, no tocante ao débito imputado nestes autos. Releva notar que a imputação do débito é o responsável pela conversão dos autos em tomada de contas especial. Sendo assim, penso que, por um princípio de Justiça, os autos devem reverter ao anterior status de relatório de auditoria, pois não se está diante da situação artificiosa tantas vezes vistas de contratação de empresa intermediária pagando remunerações escorchantes a prestadores privados com o indifereçável intuito de reter a maior parte dos recursos.

7. Impende registrar que a tese da reversão da natureza do processo vem ganhando força no Tribunal por se mostrar especialmente adequada aos casos em que a conversão dos autos não mais se justifica à luz do que restou apurado no final do processo, agravando injustificadamente a situação do responsável. A tese já conta com expressivo respaldo jurisprudencial, podendo-se citar, além do Acórdão inaugural 1723/2009-Plenário, os Acórdãos 972/2010, 2.988/2013, 3.120/2013, 3.136/2013 e 3.666/2013, também do Plenário. Já no paradigma, a reversão à natureza original se dava sem prejuízo da validade dos atos processuais já praticados, de forma a permitir a apenação dos responsáveis na reconfiguração processual, aproveitando o contraditório já desenvolvido. Assim, pelo princípio da instrumentalidade das formas, as citações e as audiências já empreendidas neste processo cumprem a finalidade da audiência prévia prevista no art. 43, inciso II, da Lei 8.443/1992, válida para os processos de fiscalização em geral do Tribunal. No presente caso, essa noção vale exclusivamente para as audiências realizadas em sede de contas, uma vez que, conforme se propõe, as alegações de defesa oferecidas podem completamente acatadas.

Ante o exposto, concordando, quanto ao mais, com as considerações e conclusões expendidas nos pareceres antecedentes, manifesto-me favoravelmente ao seguinte encaminhamento:

a) acatar as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Emanuel Clementino Grangeiro e pelas empresas Cícero George Quirino - ME (Servtrans) e Meta Empreendimentos e Serviços de Locação de Mão de Obra Ltda., em relação às citações que lhe foram dirigidas, estendendo-se tal benefício ao responsável revel, Sr. Elias Pereira Dantas;

b) retomar, para estes autos, a natureza de Relatório de Auditoria, considerando válidos os atos praticados na Tomada de Contas Especial, com fundamento nos princípios da instrumentalidade das formas e da economia processual, os quais suprem a promoção das audiências previstas no art. 43, inciso II, da Lei 8.443/1992, tendo em vista que foi assegurado a todos os responsáveis o direito ao contraditório e à ampla defesa, sem que a forma empregada gerasse qualquer prejuízo a eles;

c) aplicar a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, individualmente, aos Srs. Emanuel Clementino Grangeiro (CPF 788.766.134-04), e João Marques Soares, (CPF 602.005.964-20), fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante este Tribunal, o recolhimento da referida quantia aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente, na forma da legislação em vigor;

d) aplicar a multa prevista no art. 58, inciso IV, da Lei 8.443/1992 ao Sr. Emanuel Clementino Grangeiro (CPF 788.766.134-04), fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este Tribunal, o recolhimento da referida quantia aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente, na forma da legislação em vigor;

e) autorizar, caso requerido, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217 do Regimento Interno do TCU, o parcelamento das dívidas constante nesta instrução, 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;

f) 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 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.”

3. O Ministério Público, em parecer da lavra do Procurador Sergio Ricardo Costa Caribé, manifestou-se no seguinte sentido (peça 53):

“(…)

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 pena 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 edificações 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. 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 pena 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 justificativa 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 justificativa 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 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 8.443/1992, 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)

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 8.443/1992, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante este 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 8.443/1992, individualmente, ao Sr. Emanuel Clementino Grangeiro (CPF 788.766.134-04), fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante este 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 8.443/1992, 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 Granjeiro 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 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).”

É o relatório.