

Processo TC nº 034.055/2011-8
TOMADA DE CONTAS ESPECIAL

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator,

Cuidam os autos de tomada de contas especial decorrente da conversão do processo de auditoria TC nº 027.408/2010-8 por deliberação constante do Acórdão nº 5442/2011-2ª Câmara (peça 1). Colhe-se nesta ocasião a manifestação do Ministério Público junto ao TCU conforme demanda o art. 81, inciso II, da Lei nº 8.443/92, tendo em vista que o processo se encontra instruído no mérito pela Secex/CE.

2. A fiscalização originária versou sobre a aplicação, pelo Município de Cedro/CE, dos recursos federais transferidos no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (Pnate), do Programa Saúde da Família (PSF), do Bolsa Família e de transferências voluntárias ocorridas nos exercícios de 2009 e 2010. No relatório da auditoria (TC nº 027.408/2010-8, peça 1, p. 37-54; peça 2; peça 3, p. 01-03) foram apontados nove achados, relativos a:

- a) ausência de treinamento para conselheiros de alimentação escolar e do Fundeb (achados 2.1 e 2.6);
- b) contratação irregular de componentes da equipe do PSF (achado 2.2);
- c) descumprimento de carga horária de 40h/semana e incompatibilidade de acúmulo de cargos por parte de médicos do PSF (achados 2.3 e 2.7);
- d) inclusão irregular de beneficiários no Bolsa Família (achado 2.4);
- e) inadequação de veículos e inabilitação de condutores para prestar serviços de transporte escolar (achado 2.5); e
- f) subcontratação integral irregular e superfaturamento no serviço de transporte escolar (achados 3.1 e 3.2).

3. Por meio do Acórdão nº 5442/2011-2ª Câmara, determinou-se a citação de responsáveis com relação aos achados 2.7 e 3.2 e audiências em função dos achados 2.3, 2.4, 2.5, 2.7 e 3.1. Há propostas de determinação não apreciadas com relação aos achados 2.2 a 3.1. A equipe de auditoria não propôs o encaminhamento para o achado 2.1, por considerar que ações corretivas estavam em curso.

4. Todos os responsáveis foram devidamente notificados e se manifestaram nos autos, conforme relatado pela unidade instrutiva (peça 111).

5. A seguir neste parecer serão abordados os indícios de irregularidade e as respectivas análises de alegações de defesa e de razões de justificativa, iniciando com as situações que ensejaram as citações.

II

6. Como consequência do achado 2.7, foram citados solidariamente a ex-Secretária Municipal de Saúde de Cedro/CE, Sra. Maria José Medeiros Albuquerque, e o médico Dr. Aristóteles Rolim de Lucena, o qual teria sido indevidamente remunerado por atendimentos feitos no âmbito do PSF, em que se exige dedicação de 40h/semana, sendo que este profissional cumpria 60h/semana em residência médica na cidade de João Pessoa/PB. Devido à incompatibilidade de horários, todo o pagamento feito ao médico foi impugnado, totalizando R\$ 37.200,00 em 2010.

7. A unidade instrutiva propõe rejeitar as alegações de defesa, julgar irregulares as contas da ex-Secretária e sua condenação em débito, solidariamente com o médico (peças 111-113).

8. De fato, as justificativas trazidas pelos responsáveis não são aptas a comprovar que havia compatibilidade de horários entre as atribuições do médico no PSF da localidade de Ubalzinho, em Cedro/CE, e as da residência que cursava na Universidade Federal da Paraíba, em João Pessoa/PB. A

Continuação do TC nº 034.055/2011-8

dedicação era requerida de segunda-feira a sexta-feira em ambos os locais, tornando impossível o cumprimento de 100 horas semanais, apenas em dias úteis e sem esquema de plantão noturno no PSF, atuando em cidades que distam entre si cerca de 560km por via rodoviária.

9. Os responsáveis, mesmo assim, sustentam que a carga horária requerida no PSF foi cumprida, inclusive mencionando uma declaração da Coordenadora do PSF Ubaldinho (peça 20, p. 98-100) de que o Sr. Aristóteles Rolim de Lucena trabalhou aos sábados e domingos, entre 7:00 e 20:00, e noutro dia da semana, entre 8:00 e 18:00. Entretanto, tal declaração mostra-se flagrantemente inverídica em face das Fichas de Atendimento Diário que se encontram nos autos do TC nº 027.408/2010-8 (processo apenso, peça 44, p. 44-50; peça 45; peça 46, p. 01-31) e que foram reapresentadas pela ex-Secretária em sua defesa nestes autos (peça 20, p. 102-225). Esses documentos evidenciam que nenhum atendimento foi prestado em finais de semana. Também demonstram que em nenhuma semana, durante a execução do contrato do Sr. Aristóteles Rolim de Lucena, o médico atendeu em cinco dias consecutivos.

10. Por outro lado, as mesmas fichas comprovam que o profissional efetivamente prestou atendimento médico no PSF Ubaldinho, apesar de não evidenciarem o cumprimento da carga horária total requerida contratualmente. E neste ponto é preciso atentar para o argumento trazido pelo médico, em suas alegações de defesa (peça 19, p. 10-14), de que seria indevido requerer “*a devolução de valores correspondentes à prestação de um serviço público, mesmo que praticado de forma irregular, pelo fato de ser objeto de uma acumulação de cargos hipoteticamente ilícita*”.

11. Compreendo que exigir, conforme propõe a unidade técnica, que os responsáveis restitua ao erário a totalidade dos valores pagos ao médico escapa à razoabilidade e fere o disposto no art. 210 do Regimento Interno deste Tribunal, que requer que o débito seja quantificado com exatidão, quando se dispõe de dados suficientes, ou que seja estimado com confiabilidade de tal forma que não exceda o valor real devido. No caso concreto, observo que o débito não foi devidamente apurado, pois consiste simplesmente na glosa total do valor pago, desprezando o fato de o médico haver prestado parcialmente o serviço. Segundo a jurisprudência do TCU, o serviço adequadamente executado por contratado do poder público deve ser remunerado de forma justa, portanto o débito neste caso não pode englobar o montante devido pelos atendimentos comprovadamente efetuados.

12. A quantificação do dano na situação que se discute é deveras uma operação complexa, pois o contrato do profissional para o Programa Saúde da Família (TC nº 027.408/2010-8, peça 26, p. 28-29) requer dedicação de 40h/semana, porém sem exigência de dedicação exclusiva. Ignora-se na avença a possibilidade de o profissional possuir contratos múltiplos, situação usual na área médica. O controle de cumprimento da carga horária fica na responsabilidade do próprio profissional e da Administração contratante, o qual se verificou não ter sido exercido eficientemente, uma vez que não há registros das horas trabalhadas.

13. Portanto, entendo que a irregularidade identificada em relação ao Sr. Aristóteles Rolim de Lucena não difere da relativa aos demais profissionais de saúde comentados no achado 2.3, em que se relatou o descumprimento da carga horária por médicos do PSF. Em relação a todos há um dano ao erário decorrente do pagamento por serviços médicos não prestados, porém a quantificação do débito não foi suficientemente apurada. Em consequência, proponho que seja dado encaminhamento idêntico para os responsáveis de ambos os achados de auditoria, o que significa, para este achado 2.7, a apenação da ex-Secretária Municipal de Saúde com a multa definida no art. 58 da Lei nº 8.443/92. Excepcionalmente, de maneira a conferir tratamento isonômico aos profissionais contratados, tendo em vista que no achado 2.3 nenhum deles foi chamado aos autos, sugiro acolher parcialmente as alegações de defesa do Sr. Aristóteles Rolim de Lucena, sem aplicar-lhe sanção.

Continuação do TC nº 034.055/2011-8

III

14. O outro dano ao erário discutido nos autos corresponde ao relatado no achado 3.2, em que se apontou superfaturamento no serviço de transporte escolar pago com recursos do Pnate. A empresa Podium Construtora e Serviços de Mão de Obra Ltda., contratada pela Prefeitura de Cedro/CE para a prestação desses serviços, subcontratou todo o objeto a preços cerca de 57% inferiores aos estabelecidos em seu contrato. A parcela da União sobre a diferença entre o que foi pago à empresa Podium e o que essa repassou aos subcontratados, R\$ 149.539,33, foi considerada débito. Atribuiu-se responsabilidade solidária dentre os ex-Secretários Municipais de Educação, Cultura e Desporto de Cedro/CE, Vicente Ferrer Matias de Sousa e Perpétua Braga Costa de Oliveira, gestores do contrato, e a empresa contratada.

15. Após analisar as alegações de defesa, o auditor instrutor, com a concordância do Diretor da unidade técnica, propôs a rejeição dos argumentos e a condenação em débito dos responsáveis citados. Por sua vez, o Titular da Secex/CE baseou-se em preços referenciais adotados em certame similar da Prefeitura Municipal de Luz/MG para concluir que não há débito a ser imputado, todavia considerando necessário apenas os gestores públicos em razão das deficiências constatadas no serviço de transporte escolar.

16. Ao examinar a situação exposta, inicialmente observo que a irregularidade mostrou-se recorrente em diversas auditorias recentemente realizadas nos municípios cearenses. Neste momento já se dispõe de várias decisões deste Tribunal sobre o tema. Nos casos análogos, o TCU tem majoritariamente decidido pela imputação do débito aos responsáveis, pois, além da irregularidade da subcontratação integral, a empresa contratada atua como mera intermediária entre a administração municipal e os reais transportadores, sem efetivamente prestar serviços. Em vários casos, a prática adotada pelas empresas foi a simples subcontratação de pessoas físicas que já executavam o trabalho para a Prefeitura. Mantinham-se inclusive as condições muitas vezes inadequadas de transporte. A condenação em débito foi a deliberação adotada pelo TCU, o que se verifica, por exemplo, nos Acórdãos nºs 834/2014 e 1464/2014, do Plenário; 4864/2013 e 3929/2014, da 1ª Câmara; 2292/2013, 2089/2014, 3552/2014 e 5169/2014, da 2ª Câmara.

17. No âmbito dos processos em que foram tomadas tais decisões, discutiu-se ocasionalmente a subsistência do valor do dano tal como apontado, ao se aventar que parte do valor recebido pela contratada teria sido apropriadamente usada em atividades de gerenciamento das subcontratações e consumida por custos indiretos inerentes à execução contratual. Esse entendimento preponderou no Acórdão nº 2699/2013-Plenário, quando, mesmo concluindo que a contratação do transporte escolar foi antieconômica e danosa aos cofres públicos, o Tribunal considerou não ser possível estimar o dano com precisão.

18. Entretanto, no caso concreto destes autos, alinho-me ao entendimento majoritário desta Corte. Mesmo após notificada acerca do débito pela parcela recebida e não repassada aos subcontratados, a empresa não foi capaz de demonstrar quaisquer custos que tenha incorrido em função da execução contratual. Ademais, foi constatada pela equipe de auditoria a precariedade dos serviços prestados, relatada no achado 2.5, situação que deveria ter sido corrigida pela Podium se cumprisse devidamente as exigências estabelecidas contratualmente. Verifica-se, assim, a completa ineficácia da empresa, mesmo se fosse admitido que ela teria sido contratada para gerenciar contratos de transporte escolar, em vez de efetivamente transportar os alunos.

19. Não há, portanto, como considerar justa a remuneração da empresa sem a devida contraprestação em serviços. Dessa forma, conforme apontado nos autos, julgo que configuram dano as quantias percebidas pela empresa Podium que ultrapassam os valores dos subcontratos firmados com os efetivos prestadores dos serviços. Respondem solidariamente por este dano a empresa contratada e os gestores municipais que firmaram a contratação antieconômica e não exigiram a correta execução contratual. Por conseguinte, considero adequada a proposta de julgamento das contas como irregulares, de

Continuação do TC nº 034.055/2011-8

condenação ao ressarcimento do prejuízo e de aplicação de multa, conforme sugerido pelo auditor instrutor e pelo Diretor da unidade técnica.

IV

20. Com relação à irregularidade detectada na condução do Programa Bolsa Família, anuo à ponderação apresentada pelo Titular da unidade instrutiva (peça 113), a qual expressa a jurisprudência desta Corte de Contas fundada, por exemplo, nos Acórdãos nºs 834/2014 e 2177/2012, do Plenário; 8335/2011 e 8336/2011, da 1ª Câmara; e 2292/2013, da 2ª Câmara.

V

21. Diante do exposto, este representante do Ministério Público junto ao TCU manifesta concordância parcial com as propostas de encaminhamento apresentadas pelo auditor instrutor e parcialmente modificadas pelo Secretário da unidade técnica. Com relação às irregularidades vinculadas ao Programa Saúde da Família, proponho o acolhimento parcial das alegações de defesa submetidas pelo Sr. Aristóteles Rolim de Lucena, sem aplicação de multa, todavia considerando necessária a penação dos gestores municipais pelas falhas na gestão do Programa. Quanto às irregularidades na contratação e subcontratação do serviço de transporte escolar, anuo com o encaminhamento de julgar irregulares as contas dos ex-secretários municipais e condená-los ao ressarcimento do dano provocado, solidariamente com a empresa contratada, na forma indicada pelo auditor instrutor na peça 111, sancionando a todos com a multa definida no art. 57 da Lei nº 8.443/92. Com relação aos demais achados de auditoria, concordo com o posicionamento do Titular da Secex/CE na peça 113.

Ministério Público, em abril de 2015.

(Assinado eletronicamente)
PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral