

AUDITORIA N. 1031347

Jurisdicionado: Prefeitura Municipal de Felisburgo

Responsáveis: Jânio Wilton Murta Pinto Coelho, Prefeito Municipal, Alison Rodrigues da Silva, Diretor de Transportes, Valdilene Mendes de Souza Silva, Secretária Municipal de Educação e Suzana Rodrigues Gonçalves, Pregoeira Oficial

Procuradores: Alencar Dutra Figueiredo - OAB/MG 43.591, Acácio Wilde Emilio dos Santos - OAB/MG 81.810

MPTC: Marcílio Barenco Corrêa de Mello

RELATOR: CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO

EMENTA

AUDITORIA. PREFEITURA MUNICIPAL. SERVIÇO DE TRANSPORTE ESCOLAR. COBERTURA E CONDIÇÕES DOS SERVIÇOS PRESTADOS. IRREGULARIDADES CONSTATADAS. UTILIZAÇÃO INADEQUADA DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. AUSÊNCIA DE CARACTERIZAÇÃO E DESCRIÇÃO CLARA DOS OBJETOS LICITADOS. AUSÊNCIA DE ORÇAMENTOS ESTIMADOS EM PLANILHAS DOS SERVIÇOS LICITADOS. AUSÊNCIA DE PARECER JURÍDICO NAS MINUTAS DO EDITAL E DO CONTRATO. AUSÊNCIA DE FORMALIZAÇÃO DE CONTRATO. NÃO IMPLANTAÇÃO DE REGISTROS DE CONTROLE QUE COMPROVASSEM A LEGALIDADE E A EXECUÇÃO DOS GASTOS COM SERVIÇOS DE TRANSPORTE ESCOLAR. IRREGULARIDADES APURADAS NOS VEÍCULOS PRÓPRIOS E TERCEIRIZADOS REFERENTES À UTILIZAÇÃO DE VEÍCULOS SEM ESPECIFICAÇÕES EXIGIDAS PARA CONDUÇÃO DE ESCOLARES. IRREGULARIDADES NOS PROCESSOS DE DISPENSA DE LICITAÇÃO REFERENTES À INADEQUAÇÃO DA JUSTIFICATIVA DE PREÇOS. IRREGULARIDADE DOS ATOS AUDITADOS. RECOMENDAÇÕES.

Contatadas irregularidades no transporte escolar da rede pública de ensino, o Tribunal de Contas expedirá recomendações, com vistas à adoção de providências que visam oportunizar a melhoria do desempenho dos serviços de transporte público escolar, bem como garantir maior efetividade dos programas e políticas públicas, nos termos do inciso III do art. 275 da Resolução n. 12, de 2008.

Primeira Câmara
29ª Sessão Ordinária – 02/10/2018

I – RELATÓRIO

Tratam os autos de Auditoria realizada na Prefeitura Municipal de Felisburgo, cujo escopo foi verificar se o serviço de transporte escolar oferecido pelo Município atendia a todos os alunos da rede pública de ensino que dele necessitam, bem como avaliar as condições do serviço durante o exercício de 2017.

A equipe técnica responsável pelos trabalhos de auditoria apresentou o relatório de fls. 31 a 46-v e em razão das irregularidades constatadas, foi determinada a abertura de vista aos responsáveis para manifestação.

Devidamente citados, a Sra. Valdilene Mendes de Souza Silva apresentou a defesa de fls. 58 a 61, com documentos às fls. 62 a 72, o Sr. Jânio Wilton Murta Pinto Coelho às fls. 73 a 80, com documentos às fls. 81 a 91, o Sr. Alison Rodrigues da Silva às fls. 92 a 94, com documentos à fl. 95 e a Sra. Suzana Rodrigues Gonçalves às fls. 96 a 99, com documentos às fls. 100 a 102, conforme Termo de Juntada de fl. 103.

Em reexame, após análise da documentação encaminhada, a unidade técnica considerou que uma irregularidade apontada inicialmente foi sanada e outras subsistiram, fls. 106 a 113.

Encaminhados os autos ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, este ratificou as conclusões obtidas pelo órgão técnico em reexame e opinou pela emissão de alertas em razão dos apontamentos técnicos e pela instituição de Termo de Ajustamento de Gestão, fls. 115 a 118-v.

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

A auditoria realizada no Município de Felisburgo teve como objetivo verificar a regularidade dos serviços de transporte escolar oferecidos, bem como o nível de cobertura e as condições dos serviços prestados.

Para tanto, a matriz de planejamento foi elaborada a partir das seguintes questões de auditoria:

Q1 – Os processos administrativos formalizados pela Prefeitura para contratação de prestadores de serviços de transporte escolar obedeceram às normas legais vigentes?

Q2 – A Prefeitura implantou registros de controle que comprovassem a legalidade e a execução dos gastos com serviços de transporte escolar, sejam próprios ou terceirizados?

Q3 – Nos testes de aderência realizados pela Equipe Inspetora na prestação/execução dos serviços de transporte escolar, tanto por veículos próprios, quanto por veículos contratados, foram atendidas as leis e normas pertinentes?

Para responder às referidas questões, a equipe de auditoria adotou os métodos e técnicas explicitados no item 1.4 do relatório de auditoria, fl. 34-v, a saber:

- Cotejo de dados e informações;
- Análise de documentos contábeis e financeiros;
- Entrevista com os responsáveis pelo órgão;
- Aplicação de testes de aderência de regular execução dos serviços (inspeções físicas e registros fotográficos).

Finalizados os trabalhos de campo, foi elaborado o relatório de auditoria de fls. 31 a 46-v, o qual apontou as seguintes irregularidades:

- Na formalização dos processos de dispensas de licitações n. 009/2017 e n. 013/2017, por meio dos quais a Prefeitura procedeu à contratação de prestadores de serviços de transporte escolar, não foram obedecidos os incisos I e II do §2º do art. 7º, bem como *caput* e o inciso III do parágrafo único do art. 26 da Lei 8666/93;
- Na formalização do processo licitatório 050/2017, na modalidade Pregão Presencial n. 027/2017, mediante o qual a Prefeitura procedeu à contratação de prestadores de serviços de

transporte escolar, não foram obedecidos os incisos I e II do §2º do art. 7º e o inciso X e o parágrafo único do art. 38 da Lei n. 8666/93, assim como o inciso I do art. 16 da Lei Complementar n. 101/2000, bem como contrariou o entendimento desta Casa extraído do Processo de Denúncia n. 951615;

- A Administração não demonstrou, por meio de registros de controle de gastos com prestação de serviços de transporte escolar, a legalidade e a regularidade da execução das despesas a tal título no período de janeiro a outubro de 2017, em desacordo com o art. 113 da Lei n. 8666/93 e com o inciso III do art. 5º da INTC n. 08/2003, assim como não designou um representante/responsável para acompanhar e fiscalizar a execução da prestação de serviços de transporte escolar, deixando de observar o *caput* e o §1º do art. 67 da Lei de Licitações;
- No teste de aderência da execução da prestação dos serviços de transporte escolar oferecidos pela Prefeitura foi constatada a utilização de alguns veículos próprios e terceirizados que não atendiam às exigências e especificações dispostas nos incisos II e IV do art. 136 e no inciso XVIII do art. 230 da Lei n. 9503/97 (CTB);
- No teste de aderência da execução da prestação dos serviços de transporte escolar (inspeções físicas), ficou evidenciada a utilização de alguns veículos em mau estado de conservação e faltando alguns cintos de segurança, em afronta ao exigido pelo art. 65, incisos II e VI do art. 136 e o inciso XVIII do art. 230 do CTB.

A Unidade técnica, em relatório de fls. 106 a 113, após análise dos documentos juntados pelos defendentes, realizou apontamentos acerca de cada uma das irregularidades, tendo considerado sanada a seguinte:

2.1 – Irregularidade sanada

2.1.1 – Ausência de estimativa do impacto orçamentário-financeiro

A respeito deste item, o Prefeito Municipal apresentou orçamentos de serviços de transporte escolar de algumas empresas, porém que não constavam do processo licitatório (arquivo/SGAP n. 1419648).

Já a Sra. Suzana Rodrigues Gonçalves, Pregoeira à época, destacou que a ausência de estimativa do impacto financeiro “não se aplica ao caso vertente, haja vista que não se trata de despesa nem atividade nova.”

A unidade técnica verificou que em função da licitação ter sido processada pelo Sistema de Registro de Preços, o qual serve somente para formalizar um cadastro de preços e de fornecedores, o cumprimento do artigo 16 da Lei Complementar n. 101/2000 deverá ser exigido somente quando da contratação dos serviços, razão pela qual tal irregularidade não subsiste.

Assim, corroboro com a unidade técnica e considero sanada tal inconsistência.

Ainda, apesar da defesa apresentada, a unidade técnica entendeu que persistem as seguintes irregularidades:

2.2 – Irregularidades não sanadas

2.2.1 – Utilização inadequada do Sistema de Registro de Preços – SRP

A Sra. Suzana Rodrigues Gonçalves, Pregoeira à época, declarou que “uma equipe mais preparada tecnicamente, notadamente com formação voltara para essa área específica, teria evitado constrangimentos, próprios de início de gestão em municípios pequenos como o nosso.”

Pontuou, ainda, que “a Comissão de Licitação simplesmente deduziu que estava fazendo o melhor para a realização do certame, porque é o que já se fazia nas Administrações Municipais de Felisburgo, desde que se implantou esse modelo de pregão.

O órgão técnico considerou tais pronunciamentos como admissão explícita da falha apurada e considerou que esta subsiste, ao passo de que era possível esperar o conhecimento das disposições legais pertinentes, ainda que ausente pessoal especializado.

Assim, corroboro com o entendimento da Unidade Técnica e considero que a irregularidade se manteve.

2.2.2 – Ausência de caracterização e descrição clara dos objetos licitados, ausência de orçamentos estimados em planilhas dos serviços licitados, ausência de parecer jurídico nas minutas do Edital e do Contrato e ausência de formalização de contrato

A respeito destas, a Sra. Valdilene Mendes de Souza Silva, Secretária Municipal de Educação, confessou que “a Administração carecia de pessoal mais habilitado” e que permaneceram vícios da legislatura anterior, não intencionais e que, de acordo com ela, estão sendo revistos.

Pontuou, ademais, que “houve adoção mínima de informação procedimental aos concorrentes e que a ausência de planilha não maculou o procedimento licitatório.

O órgão técnico, com as mesmas justificativas da irregularidade acima, considerou que a declaração da responsável como admissão explícita das falhas apuradas e considerou que estas subsistem, já que deveria conhecer as disposições legais pertinentes, embora ausente pessoal especializado.

Já o Prefeito Municipal, quanto à ausência de caracterização e descrição clara dos objetos licitados, asseverou que “De fato, não houve descrição do tipo de estradas a serem percorridas, entretanto, todos os prestadores de serviços de transporte sabem que as escolas da zona rural acessam por estradas vicinais, de terra batida, notadamente nesta região, e, por essa razão, os interessados percorreram todo o trajeto definido.”

Para justificar a ausência de parecer jurídico nas minutas do Edital e do Contrato, o interessado anexou um parecer jurídico estranho à minuta e ao contrato, pois se referia à Dispensa de Licitação n. 013/2017.

A respeito da ausência de formalização de contrato, o defendente acrescentou que o contrato “fora assinado, ainda que tenha sido invertida a ordem de classificação na pasta de arquivo”, porém o órgão técnico verificou que não consta do processo de licitação o contrato descrito, mas tão somente “Ata de Registro de Preços”, o que não se confunde com instrumento de contrato.

Desta forma, o órgão técnico considerou que o responsável não justificou as irregularidades a ele imputadas, motivo pelo qual as manteve.

Assim, corroboro com o entendimento da Unidade Técnica e considero que subsistem os apontamentos.

2.2.3 – Não implantação de registros de controle que comprovassem a legalidade e a execução dos gastos com serviços de transporte escolar

A respeito deste item, Jânio Wilton Murta Pinto Coelho, Prefeito Municipal, “todas as rotas foram aferidas com equipamentos próprios, visando dar conhecimento aos futuros licitantes” e que tal aferição “sempre foi feita tomando-se por base o ponto de início de partida e o final do

trajeto, conforme o desenho das rotas”, sendo a última manifestação ratificada por Alison Rodrigues da Silva, Diretor de Transportes.

Em reexame, esclareceu a unidade técnica que o apontamento diz respeito à ausência de designação formal de um responsável pela fiscalização da prestação de serviços de transporte escolar, cuja função ficou a cargo do Diretor de Transportes, cargo inexistente no Plano de Carreiras da Prefeitura.

Constatou, ainda, que tal Diretor não implementou os registros sistemáticos de controle que comprovassem a real movimentação dos veículos, bem como de que a remuneração dos prestadores de serviços tenha correspondido ao efetivo deslocamento diário executado por eles, o que evidencia a falta de fiscalização das atividades e motiva a manutenção do apontamento, em razão do descumprimento do *caput* e do §1º do artigo 67 da Lei 8666/93.

Assim, corroboro com o entendimento da Unidade Técnica e considero que subsistem os apontamentos.

2.2.4 – Irregularidades apuradas nos veículos próprios e terceirizados referentes à utilização de veículos sem especificações exigidas para condução de escolares, tais como comprovação da inspeção semestral do veículo, falta de equipamentos obrigatórios e veículos em mau estado de conservação e condução de escolares em veículos com irregularidades e/ou sem utilização obrigatória do cinto de segurança

Em relação a estas irregularidades, Jânio Wilton Murta Pinto Coelho, Prefeito Municipal, pontuou que “inexiste legislação regulamentadora acerca das atividades relativamente ao transporte escolar municipal” e que “a Administração está regulamentando as atividades, para exercer maior controle, em nome da segurança e tranquilidade dos clientes do sistema”, sem esclarecer as ocorrências.

Alison Rodrigues da Silva, Diretor de Transportes, trouxe as mesmas justificativas e também se comprometeu a tomar medidas para aprimorar os controles existentes.

O órgão técnico, em reexame, asseverou que não foram apresentadas justificativas capazes de sanar as irregularidades, razão pela qual permanecem inalterados os apontamentos.

Assim, corroboro com a conclusão técnica e considero que se mantiveram tais irregularidades.

2.2.5 – Irregularidades nos processos de dispensa de licitação referentes à inadequação da justificativa de preços emitida e ausência de publicação do termo de ratificação da dispensa de licitação

A respeito destes, a Sra. Valdilene Mendes de Souza Silva, Secretária Municipal de Educação, alegou que a contratação se deu em caráter emergencial e que por mais que tenham sido infringidos dispositivos da Lei n. 8666/93, não houve “qualquer sinal de prejuízo à Administração ou a terceiros”.

Em reexame, o órgão técnico considerou que subsistiram as irregularidades, tendo destacado, ainda, que, sobre algumas, não houve sequer manifestação.

Assim, corroboro com a conclusão técnica e considero que os apontamentos persistem.

Conclusivamente, a unidade técnica opinou pela manutenção das irregularidades, salvo a referente à ausência de estimativa do impacto orçamentário-financeiro e reforçou que tais inconsistências são passíveis de sanção.

Após a análise dos autos, tem-se que restou incontroversa a existência de algumas inadequações na execução do serviço de transporte escolar municipal de Felisburgo, especialmente no que se refere aos procedimentos licitatórios decorrentes da prestação do referido serviço, à condição dos veículos utilizados e à fiscalização da prestação do serviço, o que impõe a expedição de recomendações.

Em que pese a referida manifestação da unidade técnica, a meu ver, a aplicação de penalidades aos responsáveis desborda o objetivo da presente ação fiscalizatória, uma vez que esta teve como escopo verificar o nível de cobertura do serviço de transporte escolar oferecido pelo Município aos alunos da rede pública de ensino e avaliar as condições dos serviços prestados.

Destaco que o entendimento de não cominação de sanção no caso encontra respaldo nas auditorias apreciadas por esta Corte de Contas sob os números 969361, de relatoria do Conselheiro Mauri Torres, 959017, de Relatoria do Conselheiro Hamilton Coelho e 959016, de relatoria da saudosa Conselheira Adriene Andrade.

Assim, face as irregularidades subsistentes e com fulcro no inciso III do art. 275 da Resolução n. 12, de 2008, faz-se primordial a expedição das recomendações com vistas à adoção de providências que visam oportunizar a melhoria do desempenho dos serviços de transporte público escolar.

III – CONCLUSÃO

Em face do exposto, manifesto-me pela irregularidade dos atos auditados sob a responsabilidade dos Srs. **Jânio Wilton Murta Pinto Coelho**, Prefeito Municipal de Felisburgo, **Alison Rodrigues da Silva**, Diretor de Transportes e das Sras. **Valdilene Mendes de Souza Silva**, Secretária Municipal de Educação e **Suzana Rodrigues Gonçalves**, Pregoeira Oficial, conforme itens 2.2.1, 2.2.2, 2.2.3, 2.2.4 e 2.2.5 deste voto, sem aplicação de penalidade, nos termos da fundamentação.

Acatando sugestão do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, recomendo ao atual Prefeito Municipal de Felisburgo e ao atual Presidente da Comissão de Licitação, que cumpram e façam cumprir os dispositivos da Constituição da República referentes à matéria de licitação, bem como os da Lei Federal nº 8.666/1993 e ao atual Diretor de Transportes e gerente de Controle Interno que façam cumprir as determinações da Lei Federal n. 9503/97 – CTB, acerca dos serviços de transporte escolar com o objetivo de garantir a integralidade física dos alunos da rede pública e da comunidade em geral.

Ademais, com amparo no inciso III do art. 275 do Regimento Interno desta Corte, determino seja dada ciência desta auditoria à atual gestão municipal, à qual apresento as seguintes recomendações:

Ao atual Prefeito Municipal, para que:

- Estabeleça regras formais que definam as atribuições inerentes à função do responsável pelo acompanhamento e fiscalização da execução dos contratos relativos à prestação de serviços de transporte escolar;

Ao atual Secretário Municipal de Educação, para que:

- Fiscalize e acompanhe a execução dos contratos de serviços de transporte escolar;
- Elabore controles de forma clara e efetiva a fim de evitar dados conflitantes;
- Readeque os serviços terceirizados do transporte escolar de acordo com a demanda dos alunos.

Ao atual gerente de Controle Interno, para que:

- Fiscalize e acompanhe a execução dos contratos de serviços de transporte escolar;
- Supervisione os controles do serviço de transporte escolar, emitindo relatórios periódicos contendo recomendações para o aprimoramento da gestão da prestação do serviço;

Ao atual Diretor de Transportes, para que:

- Fiscalize e acompanhe a execução dos contratos de serviços de transporte escolar;
- Verifique periodicamente se as condições dos equipamentos obrigatórios e de segurança de todos os veículos do transporte escolar permanecem adequadas, conforme laudos de vistoria;
- Elabore controles de forma clara e efetiva a fim de evitar dados conflitantes.

Intimem-se os responsáveis pelos atos auditados, por via postal, nos termos do disposto no art. 166, §1º, II e §4º da Resolução n. 12/2008.

Intime-se, ainda, a atual gestão municipal, para que tome conhecimento das recomendações expedidas, por via postal, nos termos do disposto no art. 166, §1º, II e §4º da Resolução n. 12/2008.

Determino, por fim, a intimação do atual Prefeito Municipal, para que informe, sob pena de multa, no prazo de 180 (cento e oitenta dias) contados da intimação desta decisão, se as providências acima elencadas foram colocadas em prática, mediante comprovação nos autos por via postal, nos termos do disposto no art. 166, §1º, II e §4º da Resolução n. 12/2008.

Transitada em julgado a decisão e promovidas as medidas legais cabíveis à espécie, arquivem-se os autos.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Primeira Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e diante das razões expendidas no voto do Relator, em: **I)** julgar irregulares os atos auditados sob a responsabilidade dos Srs. Jânio Wilton Murta Pinto Coelho, Prefeito Municipal de Felisburgo, Alison Rodrigues da Silva, Diretor de Transportes, e das Sras. Valdilene Mendes de Souza Silva, Secretária Municipal de Educação e Suzana Rodrigues Gonçalves, Pregoeira Oficial, conforme itens 2.2.1, 2.2.2, 2.2.3, 2.2.4 e 2.2.5, sem aplicação de penalidade, nos termos da fundamentação desta decisão; **II)** recomendar ao atual Prefeito Municipal de Felisburgo e ao atual Presidente da Comissão de Licitação que cumpram e façam cumprir os dispositivos da Constituição da República referentes à matéria de licitação, bem como os da Lei Federal n. 8.666/1993, e ao atual Diretor de Transportes e gerente de Controle Interno que façam cumprir as determinações da Lei Federal n. 9503/97 – CTB acerca dos serviços de transporte escolar com o objetivo de garantir a integralidade física dos alunos da rede pública e da comunidade em geral; **III)** determinar, com amparo no inciso III do art. 275 do Regimento Interno desta Corte, que seja dada ciência desta auditoria à atual gestão municipal, e que sejam expedidas as seguintes recomendações: **1)** ao atual Prefeito Municipal, para que: **1.1)** estabeleça regras formais que definam as atribuições inerentes à função do responsável pelo acompanhamento e fiscalização da execução dos contratos relativos à prestação de serviços de transporte escolar; **2)** ao atual Secretário Municipal de Educação, para que: **2.1)** fiscalize e acompanhe a execução dos contratos de serviços de transporte escolar; **2.2)** elabore controles de forma clara e efetiva a fim de evitar dados conflitantes; **2.3)** readeque os serviços terceirizados do transporte escolar de acordo com a demanda dos alunos; **3)** ao atual gerente

de controle interno, para que: **3.1)** fiscalize e acompanhe a execução dos contratos de serviços de transporte escolar; **3.2)** supervisione os controles do serviço de transporte escolar, emitindo relatórios periódicos contendo recomendações para o aprimoramento da gestão da prestação do serviço; **4)** ao atual Diretor de Transportes, para que: **4.1)** fiscalize e acompanhe a execução dos contratos de serviços de transporte escolar; **4.2)** verifique periodicamente se as condições dos equipamentos obrigatórios e de segurança de todos os veículos do transporte escolar permanecem adequadas, conforme laudos de vistoria; **4.3)** elabore controles de forma clara e efetiva a fim de evitar dados conflitantes; **III)** determinar a intimação dos responsáveis pelos atos auditados, por via postal, nos termos do disposto no art. 166, §1º, II e § 4º, da Resolução n. 12/2008; **IV)** determinar a intimação da atual gestão municipal para que tome conhecimento das recomendações expedidas, por via postal, nos termos do disposto no art. 166, §1º, II e § 4º da Resolução n. 12/2008; **V)** determinar a intimação do atual Prefeito para que informe, sob pena de multa, no prazo de 180 (cento e oitenta dias) contados da intimação desta decisão, se as providências acima elencadas foram colocadas em prática, mediante comprovação nos autos, por via postal, nos termos do disposto no art. 166, §1º, II e §4º, da Resolução n. 12/2008; **VI)** determinar o arquivamento dos autos, transitada em julgado a decisão e promovidas as medidas legais cabíveis à espécie.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Durval Ângelo e o Conselheiro Presidente Mauri Torres.

Presente à sessão a Procuradora Sara Meinberg.

Plenário Governador Milton Campos, 02 de outubro de 2018.

MAURI TORRES
Presidente

SEBASTIÃO HELVECIO
Relator

(assinado eletronicamente)

sf/ms/rp

CERTIDÃO

Certifico que a **Súmula** desse **Acórdão** foi disponibilizada no Diário Oficial de Contas de ___/___/_____, para ciência das partes.

Tribunal de Contas, ___/___/____.

**Coordenadoria de Sistematização de
Deliberações e Jurisprudência**