

Processo: 1024550
Natureza: AUDITORIA
Jurisdição: Município de Araxá
Exercício: 2017
Partes: Aracely de Paula, Gessy Glória Lemos, Vicente Airton de Souza, Agnelo Guimarães Borges e Lúcia Soares de Oliveira Borges
MPTC: Daniel de Carvalho Guimarães
RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO VICTOR MEYER

SEGUNDA CÂMARA – 3/9/2020

AUDITORIA. PREFEITURA MUNICIPAL. PROGRAMA NA PONTA DO LÁPIS. CONTRATAÇÃO E EXECUÇÃO DE SERVIÇOS DE TRANSPORTE ESCOLAR PARA ALUNOS DA REDE PÚBLICA MUNICIPAL DE ENSINO. EXTINÇÃO DA PUNIBILIDADE. FALECIMENTO DE UM DOS RESPONSÁVEIS. IRREGULARIDADES. APLICAÇÃO DE MULTA. DANO AO ERÁRIO. DETERMINAÇÃO DE COMPROVAÇÃO DE RESSARCIMENTO. RECOMENDAÇÃO.

1. A multa aplicada ao agente público, em decorrência de atos de gestão irregulares, não alcança os seus sucessores no caso de falecimento (enunciado de súmula 121 TCEMG).
2. A faculdade prevista no § 4º do art. 57 da Lei de Licitações deve ser utilizada exclusivamente em caráter excepcional ou imprevisível, em decorrência de fato estranho à vontade das partes, devendo a administração abster-se de realizá-la com a mera justificativa de preços mais vantajosos.
3. Quando a administração não detalha a composição individualizada de todos os custos dos serviços contratados, simplesmente indicado valores de referência sem qualquer respaldo comprobatório, não está dotando o procedimento de contratação de informações que lhe confirmam a indispensável transparência. Um orçamento de referência precário e mal elaborado pode resultar, por exemplo, em uma licitação deserta, em serviços de qualidade deficiente, aditivos contratuais ou sobrepreços.
4. Na execução de contratos relativos a transporte escolar, em que os contratados sejam remunerados com base no quilômetro percorrido, a implantação de registros sistemáticos de controles que comprovem o efetivo deslocamento diário faz com que a apuração da remuneração dos prestadores de serviços se baseie em indicativos mais robustos, levando em consideração, inclusive, fatores externos que podem impactar no valor devido, tais como ausências eventuais de alunos e mudanças fortuitas de rota.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Segunda Câmara, por unanimidade, diante das razões expendidas na proposta de voto do Relator, em:

- I) reconhecer, na prejudicial de mérito, a extinção da punibilidade em relação ao Sr. Agnelo Guimarães Borges, diante do seu falecimento;

- II) julgar irregulares os seguintes achados de auditoria, identificados, *in loco*, por equipe técnica do Tribunal no município de Araxá:
- a) contratações diretas irregulares de prestadores de serviços de transporte escolar rural;
 - b) ausência de orçamentos estimados em planilhas de serviços licitados;
 - c) não implantação de registros efetivos de controle da execução dos gastos com serviços do transporte escolar rural terceirizado;
- III) 1) aplicar multa, com relação ao item “a” acima, no valor de R\$2.000,00 (dois mil reais), sendo R\$1.000,00 (mil reais) por procedimento irregular (concorrência 03.013/2011 e o pregão presencial 08.168/2011), ao Sr. Aracely de Paula, prefeito municipal e responsável por autorizar os aditamentos contratuais irregulares, cujas renovações extrapolaram o período máximo legal permitido, e ao Sr. Vicente Airton de Souza, controlador geral e responsável pela emissão de parecer técnico favorável aos referidos aditamentos;
- 2) recomendar à atual administração municipal, quanto ao item “b” acima, nas pessoas do prefeito e do secretário de educação, que, nas futuras licitações, observem o dever de elaboração de orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários, conforme determina o inciso II do § 2º do art. 7º da Lei 8.666/93, com vistas a garantir a correta composição do preço licitado, evitando a contratação de serviços por preços superfaturados ou inexequíveis;
- 3) aplicar multa no valor de R\$ 1.000,00 (mil reais), no tocante ao item “c” acima, à Sra. Lúcia Soares de Oliveira Borges, chefe do departamento de transporte escolar, considerando a fragilidade dos controles da execução dos gastos com serviços do transporte escolar rural terceirizado e a ocorrência de dano ao erário, nos termos do art. 85, II, da Lei Orgânica deste Tribunal;
- IV) fixar o prazo de 15 (quinze) dias para que o atual prefeito municipal de Araxá comprove nos autos as providências adotadas pela administração municipal com vistas à cobrança do valor de R\$ 1.161,30, recebido de forma indevida pelo Sr. Luiz Gonzaga da Silva, com base no art. 76, inciso XVI, da Constituição do Estado de Minas Gerais, sob pena de aplicação de multa pessoal, prevista no art. 85, inciso III, da Lei Orgânica deste Tribunal;
- V) determinar a intimação das partes e, promovidas as medidas legais cabíveis à espécie, o arquivamento dos autos, nos termos do art. 176, inciso I, do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Cláudio Couto Terrão, o Conselheiro Gilberto Diniz e o Conselheiro Presidente Wanderley Ávila.

Presente à sessão o Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria.

Plenário Governador Milton Campos, 3 de setembro de 2020.

WANDERLEY ÁVILA
Presidente

VICTOR MEYER
Relator

(assinado digitalmente)

SEGUNDA CÂMARA – 3/9/2020

CONSELHEIRO SUBSTITUTO VICTOR MEYER:

I – RELATÓRIO

Versam os presentes autos sobre auditoria de conformidade realizada no município de Araxá, com vistas à verificação da regularidade dos serviços de transporte escolar, próprios e terceirizados, oferecidos no período de janeiro a agosto de 2017.

A partir do objetivo do trabalho, foram formuladas as seguintes questões, que constam da matriz de planejamento:

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 eles 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?

De acordo com a equipe de auditoria, para responder às questões levantadas foram utilizadas as metodologias e técnicas de cotejo de dados e informações, a análise de documentos contábeis e financeiros, a realização de entrevistas, assim como o exame de outros instrumentos de controle e aplicação de testes de aderência da regular execução dos serviços (inspeções físicas e registros fotográficos).

Finalizados os trabalhos de campo, o relatório das atividades desenvolvidas foi acostado às fls. 32/44.

Em 11/10/2017, os autos foram distribuídos ao conselheiro Mauri Torres (fl. 31).

Em seguida, o então relator, determinou a citação dos Srs. Aracely de Paula (prefeito municipal), Gessy Glória Lemos (secretária de educação), Vicente Airton de Souza (controlador-geral), Agnelo Guimarães Borges (assessor executivo II) e Lúcia Soares de Oliveira Borges (chefe departamento de transporte escolar), para que se manifestassem sobre os apontamentos de irregularidades contidos no relatório de auditoria.

Devidamente citados, os responsáveis, com exceção do Sr. Agnelo Guimarães Borges (falecido), apresentaram defesa conjunta e anexaram os documentos de fls. 57/383.

O órgão técnico procedeu ao reexame do feito, tendo elaborado o relatório de fls. 385/388v.

Em 29/10/2018, os autos foram distribuídos à minha relatoria (fl. 390).

O *Parquet* de Contas elaborou parecer conclusivo às fls. 391/395v.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Prejudicial de mérito

Antes de adentrar no mérito, importante ressaltar que o falecimento do Sr. Agnelo Guimarães Borges, ocorrido em 12/11/2017, foi comprovado nos autos à fl. 71.

Nesse cenário, não havendo indício de dano ao erário imputável ao agente falecido e considerando que os efeitos de eventual sanção aplicada não se estenderiam aos seus sucessores, nos termos da súmula 121 do TCEMG, concluo pelo reconhecimento da extinção da punibilidade em relação ao referido responsável.

Mérito

Finalizados os trabalhos de campo, a equipe de auditoria do Tribunal, de acordo com o relatório de fls. 32/44, identificou os seguintes achados de auditoria:

- 2.1.1.1 – Contratações diretas irregulares de prestadores de serviços de transporte escolar rural;
- 2.1.1.2 – Ausência de caracterização e descrição clara dos objetos licitados;
- 2.1.1.3 – Ausência de orçamentos estimados em planilhas de serviços licitados;
- 2.2 – A prefeitura não implantou registros de controle da execução dos gastos com serviços do transporte escolar rural terceirizado;
- 2.3.1.1 – Utilização de veículos sem a autorização emitida pela entidade executiva de trânsito do estado;
- 2.3.1.2.1 – Ausência da identificação visual exigida;
- 2.3.1.2.2 – Ausência de equipamentos obrigatórios;
- 2.3.1.3.1 – Condução de alunos em veículos em mau estado de conservação;

A partir dos documentos apresentados pela defesa, a unidade técnica, ao reexaminar os autos, afastou a ocorrência de irregularidade em relação aos itens 2.3.1.1, 2.3.1.2.1, 2.3.1.2.2 e 2.3.1.3.1. Já no que pertine aos itens 2.1.1.1, 2.1.1.2, 2.1.1.3 e 2.2 ficaram mantidos os apontamentos constantes do relatório de auditoria.

Nesse contexto, passo a analisar cada uma das possíveis irregularidades remanescentes.

2.1.1.1 – Contratações diretas irregulares de prestadores de serviços de transporte escolar rural

Em relação a este ponto, a equipe de auditoria destacou que, no exercício de 2011, o município de Araxá realizou dois processos licitatórios para a contratação de serviços de transporte escolar rural: a concorrência 03.013/2011 e o pregão presencial 08.168/2011 (veículos tipo perua ou van), cujos contratos vigoraram, inicialmente, pelos períodos de 1º/06/2011 a 31/05/2012 e 14/09/2011 a 13/09/2012, respectivamente.

Verificou-se, ainda, que tais contratos foram sucessivamente aditados para prorrogação de prazo, extrapolando o período máximo legal de 60 (sessenta) meses, previsto no inciso II do art. 57 da Lei 8.666/93, conforme demonstrado no quadro a seguir:

Contrato/Termos Aditivos	Concorrência 03.013/2011		Pregão Presencial 08.168/2011	
	Início	Término	Início	Término
Contratos Celebrados	01/06/2011	31/05/2012	14/09/2011	13/09/2012
Termo Aditivo n. 01	31/05/2012	31/05/2013	13/09/2012	13/05/2013
Termo Aditivo n. 02	31/05/2013	31/05/2014	13/05/2013	13/05/2014
Termo Aditivo n. 03	31/05/2014	31/05/2015	13/05/2014	13/05/2015
Termo Aditivo n. 04	31/05/2015	31/05/2016	13/05/2015	13/05/2016
TÉRMINO DO PERÍODO MÁXIMO LEGAL PARA OS ADITAMENTOS CONTRATUAIS (inciso II do art. 57 da Lei 8.666/93)				
Termo Aditivo n. 05	31/05/2016	31/05/2017	13/05/2016	13/05/2017
Termo Aditivo n. 06			*	*
Termo Aditivo n. 07			13/05/2017	31/05/2017
Termo Aditivo n. 08			31/05/2017	13/09/2017

* Por um erro formal, a Administração Municipal não observou a sequência numérica para celebração deste Termo Aditivo.

Ainda segundo a equipe de auditoria, em 18/04/2017, foi deflagrado o edital do processo licitatório 89/2017, concorrência 06/2017, que teve por objeto a contratação de veículos com motorista para prestação de serviços de transporte escolar na zona rural do município de Araxá.

Nesse sentido, observaram os técnicos do Tribunal que somente 11 (onze) meses após o término do período máximo legal para aditamento do contrato decorrente da concorrência 03.013/2011 é que a administração municipal promoveu novo certame licitatório, demonstrando uma falha no planejamento para a contratação dos serviços de transporte escolar, de caráter continuado, para atender à zona rural do município.

Nesse período, para suprir a demanda dos alunos que necessitavam do serviço, a administração formalizou aditamentos contratuais, conforme destacado no quadro acima. Tal medida, para a equipe de auditoria, ignorou o período máximo legal previsto no inciso II do art. 57 da Lei 8.666/93, caracterizando contratação direta de prestadores de serviços, no valor de R\$ 1.158.314,18.

Como responsáveis por tal irregularidade, a equipe de auditoria arrolou os Srs. Aracely de Paula (prefeito municipal), Gessy Glória Lemos (secretária de educação) e Vicente Airton de Souza (controlador geral).

Citados, os responsáveis alegaram que a Lei 8.666/93, no § 4º do art. 57, permite, em caráter excepcional devidamente justificado e mediante autorização da autoridade superior, que os contratos de que trata o inciso II do art. 57 sejam prorrogados por mais 12 (doze) meses, consentindo, portanto, que esses ajustes tenham validade de até 72 (setenta e dois) meses.

Ressaltaram que havia interesse mútuo na continuidade dos serviços; que a prestação dos serviços era regular; que foram obtidos preços e condições mais vantajosas; que houve redução dos custos com a não realização de novo certame e respeito aos limites de preços do mercado.

Destacaram que o prefeito assumiu o cargo em novembro de 2014, por força de decisão judicial, e que adotaram a excepcionalidade do referido dispositivo legal com vistas à manutenção do serviço prestado, cuja interrupção causaria enormes prejuízos ao município.

Alegaram, por fim, que a realização de novo certame custaria, no mínimo, 23% a mais para os cofres do município em comparação com os preços praticados nos aditivos questionados, já que os valores em relação aos contratos aditados permaneceram inalterados.

Reexaminando os autos, a unidade técnica entendeu que os argumentos apresentados pelos defendentes não se caracterizam como sendo de caráter excepcional tal como previsto no § 4º do art. 57 da Lei 8.666/93.

A aplicabilidade desse dispositivo, segundo a unidade técnica, não se impõe tão somente diante da aferição de vantagem econômica para a administração. É preciso que reste demonstrada a ocorrência de um fato imprevisível que torne inviável a celebração de nova contratação via licitação, fazendo com que a prorrogação seja a melhor alternativa para evitar a solução de continuidade das atividades contratadas.

Diante dessas razões, o órgão técnico manteve o apontamento.

Em sede de parecer, o Ministério Público de Contas asseverou que não há, na interpretação do texto legal, a possibilidade de utilização do art. 57, § 4º, apenas com a justificativa de preços e condições mais vantajosas para a administração, na medida que esse já é um elemento próprio da exceção elencada no art. 57, inciso II.

Afirmou, ainda, que a alegação de que o prefeito teria tomado posse somente em novembro de 2014, por força de decisão judicial, não caracteriza essa excepcionalidade, já que a prorrogação questionada ocorreu em maio de 2016, mais de um ano e meio depois.

E, quanto à alegação de que a interrupção do serviço seria prejudicial aos municípios, entendeu o *Parquet* que disso não resta qualquer dúvida, porém as falhas de planejamento não podem ser superadas por medidas que desrespeitam a legislação pátria.

Nesse contexto, opinou pela manutenção da irregularidade e pela aplicação de multa aos responsáveis.

Da análise do inciso II do art. 57 da Lei 8.666/93, extrai-se que a duração dos contratos contínuos de prestação de serviços é limitada a 60 (sessenta) meses, permitindo o § 4º do mesmo dispositivo que, em caráter excepcional, devidamente justificado e mediante autorização da autoridade superior, este prazo seja prorrogado por até 12 (doze) meses.

Acerca dessa matéria, o Tribunal de Contas da União – TCU entende que deve ser evitada a ampliação do prazo de validade contratual além dos 60 (sessenta) meses previstos na Lei de Licitações, uma vez que a prorrogação contida no § 4º do art. 57 da norma somente é pertinente em situações excepcionais ou imprevistas, diante de fato estranho à vontade das partes, não sendo cabível sua adoção justificada apenas pela vantajosidade de preços à Administração (acórdãos 1938/2007 e 1159/2008 ambos do Plenário).

No caso dos autos, os 60 (sessenta) meses de duração dos contratos decorrentes da concorrência 03.013/2011 e do pregão presencial 08.168/2011 findaram-se, respectivamente, em 31/05/2016 e 13/09/2016. Todavia, os referidos ajustes tiveram sua validade prorrogada para 31/05/2017, no primeiro caso, e 13/09/2017, no segundo.

Dentre os argumentos utilizados pela defesa para justificar o “caráter excepcional” que teria viabilizado a prorrogação dos contratos, com fundamento no § 4º do art. 57 da Lei 8.666/1993, destaca-se a alegação de que, com a ampliação do prazo contratual, foram obtidos preços e condições mais vantajosas para o município.

Ocorre que tal argumento, por si só, ainda que se mostre materialmente comprovado (o que não ocorreu no caso dos autos), não representa razão suficiente para fundamentar a excepcionalidade da prorrogação, tendo em vista que a busca pelo preço mais vantajoso é, antes

de tudo, princípio inerente ao próprio procedimento licitatório que deixou de ser deflagrado a tempo pela administração municipal.

No caso dos autos, não restou comprovada a ocorrência de situações realmente imprevisíveis, como licitação deserta ou suspensa por medida judicial ou controladora, uma desistência, ou qualquer situação excepcional alheia à vontade das partes.

Desse modo, assim como os órgãos técnicos e ministerial, considero procedente este apontamento de irregularidade e proponho, nos termos do art. 85, II, da Lei Orgânica, a aplicação de multa, no valor de R\$2.000,00 (dois mil reais), sendo R\$1.000,00 (mil reais) por procedimento irregular, ao Sr. Aracely de Paula, prefeito municipal e responsável por autorizar os aditamentos contratuais irregulares, cujas renovações extrapolaram o período máximo legal permitido, bem como ao Sr. Vicente Airton de Souza, controlador geral e responsável pela emissão de parecer técnico favorável aos aditamentos contratuais. Apesar de titular de órgão de controle, este responsável atuou na execução administrativa, ao emitir parecer técnico fundamentando o ato a ser praticado pelo prefeito.

Deixo de propor a aplicação de penalidades à Sra. Gessy Glória Lemos, secretária de educação e responsável pela solicitação dos aditamentos, uma vez que não cabia à referida responsável, titular de pasta finalística, definir a forma adequada de contratação que proporcionasse a continuidade dos serviços.

2.1.1.2 – Ausência de caracterização e descrição clara dos objetos licitados

Inicialmente, destacou a equipe de auditoria que o inciso I do § 2º do art. 7º da Lei 8.666/1993 estabelece que os serviços somente podem ser licitados quanto existir projeto básico, em que haja o conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar os serviços objeto da licitação e possibilitar a avaliação dos custos e a definição dos métodos e do prazo de execução.

Nesse sentido, em relação à formalização da concorrência 06/2017, constatou a equipe de auditoria que, apesar do detalhamento das linhas, rotas/trajetos e de mapas contendo a localização das escolas rurais, demonstrados no Anexo I/Projeto Básico e Anexo II/Localização e mapas com as rotas/itinerários, emitidos pela Sra. Gessy Glória Lemos, secretária municipal de educação, não ficaram evidenciados, com precisão, as distâncias a serem percorridas nas vias com e sem pavimentação asfáltica e outros elementos que possibilitassem aos eventuais participantes, estimar e projetar os custos para a execução do objeto.

Uma vez citados, afirmam os defendentes que foram elaborados o projeto básico e os mapas contendo as linhas e informando as quilometragens a serem percorridas, fls. 61/62, e que tais documentos, além de constarem do referido procedimento licitatório, teriam sido juntados aos autos às fls. 84/117.

Em sede de reexame, a unidade técnica destacou que a documentação anexada aos autos se trata da mesma constante do processo licitatório, a qual já fora analisada pela equipe de auditoria.

Para o órgão técnico, não ficou comprovado pela defesa, de forma precisa, qual a distância percorrida pelas linhas em vias com ou sem pavimentação, o que seria necessário para a avaliação dos custos e a definição dos métodos e do prazo de execução.

Diante disso, concluiu pela irregularidade deste item.

Já o Ministério Público de Contas destacou que, embora não haja efetivamente a informação sobre as vias pavimentadas e não pavimentadas, há nos autos a especificação das linhas/rotas/trajetos e a quantidade de quilômetros a serem percorridos, e os mapas indicam exatamente as estradas para cada linha.

Ainda de acordo com o *Parquet*, o edital se refere claramente a transporte escolar rural, o que pressupõe trajetos majoritariamente sem pavimentação e que, além disso, atualmente as informações geográficas são de amplo acesso na rede mundial de computadores.

Com base nesses motivos, desconsiderou a pretensa irregularidade.

Nesse contexto, por medida de eficiência, acolho, pelos seus próprios fundamentos, a manifestação do *Parquet*, deixando de reconhecer a irregularidade inicialmente apontada pela equipe de auditoria.

2.1.1.3 – Ausência de orçamentos estimados em planilhas de serviços licitados

Ao examinar a concorrência pública 06/2017, a equipe de auditoria constatou não ter sido elaborada a estimativa dos custos dos serviços de transporte escolar em planilhas detalhadas, com especificações da remuneração dos condutores, encargos, custos com combustível e manutenção dos veículos etc., infringindo o disposto no inciso II do § 2º do art. 7º da Lei 8.666/1993.

Na defesa, os responsáveis afirmaram que o município contratou veículos para prestação de serviços de transporte escolar na zona rural do município, a serem pagos por quilômetros rodados, e que “todas as despesas decorrentes da prestação dos serviços são de responsabilidade da contratada”, não tendo o ente contratante que detalhar este tipo de despesa na planilha de cotação.

Em reexame, o órgão técnico destacou que o orçamento detalhado é requisito de validade do procedimento licitatório e que a estimativa dos custos dos serviços de transporte escolar em planilhas inibe a contratação de proponente com valores acima dos praticados no mercado.

Sendo assim, considerando não ter sido demonstrado pelos defendentes que na fase preparatória do certame foram realizados os procedimentos exigidos na norma legal, o órgão técnico concluiu pela irregularidade deste achado de auditoria.

O Ministério Público de Contas, por sua vez, assim se manifestou a respeito do assunto:

26. Ao analisar os autos, verifico que a documentação apresentada se limita a informar o valor do quilômetro rodado por linha/rota/trajeto, sem que seja possível aferir a composição deste valor nem mesmo o porquê de sua variação entre as diferentes rotas.

27. Ora se todas as despesas são de responsabilidade da contratada e se o valor do quilômetro rodado abrange genericamente a remuneração de condutores, os encargos decorrentes, os custos com combustível e manutenção, restam algumas indagações. Com base em quais critérios foi possível aferir valores diferentes para o quilômetro rodado em cada trecho? Se não estão abaixo ou acima dos valores de mercado? Se efetivamente representam a composição adequada dos custos e se garantem o lucro?

28. Neste contexto, entendo que o cumprimento do disposto no inciso II do § 2º do art. 7º da Lei nº 8.666/93 visa garantir a correta composição do preço licitado, evitando contratação de serviços por preços superfaturados ou inexequíveis.

29. Assim, opino pelo reconhecimento da irregularidade e pela aplicação de multa à responsável.

Com efeito, conforme apontado pelo órgão técnico e pelo Ministério Público de Contas, não restou clara, nos autos da concorrência 06/2017, a composição individualizada de todos os custos dos serviços contratados a partir desse certame, tendo a administração simplesmente indicado valores de referência para o quilômetro rodado, não dotando o procedimento de contratação de informações que lhe conferissem a indispensável transparência.

Importante destacar que um orçamento de referência precário e mal elaborado pode resultar, por exemplo, em uma licitação deserta, em serviços de qualidade deficiente, aditivos contratuais ou sobrepreços.

In casu, pelo que se vê dos autos, não ficou caracterizado que a secretária de educação, solicitante dos serviços e signatária do edital, Sra. Gessy Glória Lemos, tenha elaborado a estimativa dos custos dos serviços de transporte escolar em planilhas detalhadas, o que, conseqüentemente, prejudicou a análise acerca da legitimidade dos preços (unitários e totais) de referência relacionados no projeto básico do certame.

Diante disso, em consonância com as manifestações técnica e ministerial, considero procedente este apontamento, de responsabilidade da Sra. Gessy Glória Lemos, secretária de educação e signatária do edital da concorrência.

Deixo, contudo, de propor a aplicação de multa à responsável, fazendo-se apenas recomendação, uma vez que a estimativa de custos dos serviços de transporte escolar licitados no referido certame, embora não tenha sido devidamente detalhada, teve como referência pesquisas de preços, por quilômetro rodado e rotas/trajetos, nas quais a administração ressaltou aos consultados que as despesas para execução dos serviços seriam de responsabilidade dos contratados (conforme fls. 119/125 dos autos).

2.2 – A prefeitura não implantou registros de controle da execução dos gastos com serviços do transporte escolar rural terceirizado

A equipe de auditoria, na análise da execução dos serviços terceirizados de transporte escolar na área rural, verificou que *“os controles utilizados se restringiam a mapas diários de quilometragens possivelmente percorridas, nos quais eram registrados pelos próprios prestadores de serviços apenas os totais das distâncias, sem a indicação de registros de hodômetros que evidenciassem os efetivos deslocamentos diários dos veículos, bem como dos pontos de partida e chegada desses deslocamentos”*.

Tendo em vistas os mapas de apuração de quilometragens percorridas e respectivos comprovantes de pagamentos, fls. 04 a 29 do Arquivo/SGAP 1408057, e em decorrência da falta de controle efetivo, a equipe de auditoria verificou a ocorrência de pagamentos a maior a alguns prestadores de serviços, nos meses de junho e julho, no montante de R\$ 2.437,46, conforme demonstrado abaixo:

Prestador de Serviço	Valor devido		Valor pago		Diferença	
	Km	RS*	Km	RS*	Km	RS*
Geraldo Teixeira Santos	6.895	12.686,80	7.359	13.540,56	464	853,76
Luiz Gonzaga da Silva	3.407	7.154,70	3.960	8.316,00	553	1.161,30
Paulo Henrique Ribeiro	6.630	12.729,60	6.850	13.152,00	220	422,40
TOTAL					1.237	2.437,46

Obs.: * Geraldo Marques – R\$1,84/km; Luiz Gonzaga da Silva – R\$2,10/km; Paulo Henrique – R\$1,92/km

A equipe de auditoria indicou como responsável por essa irregularidade a Sra. Lúcia Soares de Oliveira Borges, chefe do departamento de transporte escolar, por deixar de implantar registros de controle da quilometragem efetivamente rodada.

Em sua defesa, a responsável afirmou que, a partir de setembro de 2017, foi implantado o sistema de medição de quilometragem mediante de tacógrafo em todos os veículos da secretaria

de educação, fl. 64. Para comprovar, juntou aos autos fotos de dois veículos de transporte escolar com tacógrafos que teriam sido instalados (placas 00X-3062 e FIC 2862), fl. 127.

Em relação ao montante pago a maior, nos meses de junho e julho, para os Srs. Geraldo Teixeira Santos, Luiz Gonzaga da Silva e Paulo Henrique Ribeiro, informou a defendente que o valor foi restituído aos cofres públicos, conforme documentos às fls. 129/142.

No reexame, a unidade técnica considerou que, pela documentação apresentada (fotos dos tacógrafos), não é possível comprovar que foram implantados pelo departamento de transporte escolar os devidos controles, com a indicação de registros de hodômetros que evidenciassem os efetivos deslocamentos diários dos veículos, com os pontos de partida e chegada desses deslocamentos.

Ressaltou, ainda, que, com relação ao pagamento a maior a prestadores de serviços, apenas foi comprovada a restituição dos montantes recebidos pelos Srs. Geraldo Teixeira dos Santos (R\$ 853,76) e Paulo Henrique Ribeiro (R\$ 422,40), fls. 139/142. Quanto ao prestador de serviços Luiz Gonzaga da Silva, não foi comprovada a devolução aos cofres públicos dos pagamentos indevidamente realizados no montante de R\$ 1.161,30.

O Ministério Público de Contas, em relação a este ponto, manifestou-se da seguinte maneira:

33. De fato, analisando a documentação constante dos autos e os argumentos apresentados pelos defendentes, verifico que não restou comprovada a utilização de tacógrafos em todos os veículos que prestam o serviço de transporte escolar rural nem a restituição aos cofres públicos dos valores recebidos indevidamente pelo Sr. Luiz Gonzaga da Silva.

34. Diante do exposto, tendo em vista a ocorrência da irregularidade, opino pela aplicação de multa à responsável e pela determinação ao atual prefeito de Araxá para que proceda à cobrança do valor de R\$1.161,30, devido pelo Sr. Luiz Gonzaga da Silva, devidamente atualizado.

Da análise dos autos, verifica-se que, de fato, era bastante precária a metodologia utilizada pela administração de Araxá para o controle da quilometragem efetivamente percorrida no transporte de alunos residentes na zona rural do município e, por conseguinte, para justificar os pagamentos aos prestadores de serviço.

Conforme constatou a equipe de auditoria do Tribunal, os controles quanto aos veículos terceirizados se restringiam a mapas diários de quilometragens possivelmente percorridas, nos quais eram apenas registrados, pelos próprios prestadores de serviços, os totais das distâncias, sem a indicação de registros de hodômetros que evidenciassem os efetivos deslocamentos diários dos veículos, bem como dos pontos de partida e chegada desses deslocamentos. Nos veículos também não havia tacógrafos, equipamento de uso obrigatório no transporte escolar, por força do art. 105, inciso II, do Código de Trânsito Brasileiro (CTB).

É de se destacar que a implantação de registros sistemáticos de controles que comprovassem o efetivo deslocamento diário (em quilômetros) faria com que a apuração da remuneração dos prestadores de serviços se baseasse em indicativos mais robustos, levando em consideração, inclusive, fatores externos que poderiam impactar no valor devido, tais como ausências eventuais de alunos e mudanças fortuitas de rota.

No caso dos autos, embora a administração tenha afirmado que, a partir de setembro de 2017, foi implantado o sistema de medição de quilometragem mediante de tacógrafo em todos os veículos da secretaria de educação (o que, conforme apontaram os órgãos técnico e ministerial, não restou comprovado nos autos), sabe-se que a falta de controle efetivo proporcionou a ocorrência de pagamentos a maior a alguns prestadores de serviços, nos meses de junho e julho, no montante de R\$ 2.437,46. Desse valor, até o momento, não restou comprovada a restituição da quantia de R\$ 1.161,30, recebida de forma indevida pelo Sr. Luiz Gonzaga da Silva.

Nesse sentido, considerando a fragilidade dos controles da execução dos gastos com serviços do transporte escolar rural terceirizado e a ocorrência de dano ao erário, considero procedente este apontamento, de responsabilidade da Sra. Lúcia Soares de Oliveira Borges, chefe do departamento de transporte escolar, aplicando-se à responsável multa no valor de R\$ 1.000,00, nos termos do art. 85, II, da Lei Orgânica deste Tribunal.

Quanto ao valor de R\$ 1.161,30, recebido de forma indevida pelo Sr. Luiz Gonzaga da Silva, proponho, com base no art. 76, inciso XVI, da Constituição do Estado de Minas Gerais¹, seja fixado o prazo de 15 (quinze) dias para que o atual prefeito municipal de Araxá comprove nos autos as providências adotadas pela administração municipal com vistas à cobrança da quantia em referência, sob pena de aplicação de multa pessoal, prevista no art. 85, inciso III, da Lei Orgânica deste Tribunal.

III – DECISÃO

Pelo exposto na fundamentação, proponho que sejam julgados irregulares os seguintes achados de auditoria, identificados, *in loco*, por equipe técnica do Tribunal no município de Araxá:

- a) contratações diretas irregulares de prestadores de serviços de transporte escolar rural;
- b) ausência de orçamentos estimados em planilhas de serviços licitados;
- c) não implantação de registros efetivos de controle da execução dos gastos com serviços do transporte escolar rural terceirizado.

Com relação ao item “a” acima, proponho, nos termos do art. 85, II, da Lei Orgânica, a aplicação de multa, no valor de R\$2.000,00 (dois mil reais), sendo R\$1.000,00 (mil reais) por procedimento irregular (concorrência 03.013/2011 e o pregão presencial 08.168/2011), ao Sr. Aracely de Paula, prefeito municipal e responsável por autorizar os aditamentos contratuais irregulares, cujas renovações extrapolaram o período máximo legal permitido, e ao Sr. Vicente Airton de Souza, controlador geral e responsável pela emissão de parecer técnico favorável aos referidos aditamentos.

Quanto ao item “b” acima, proponho que seja recomendado à atual administração municipal, nas pessoas do prefeito e do secretário de educação, que, nas futuras licitações, observem o dever de elaboração de orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários, conforme determina o inciso II do § 2º do art. 7º da Lei 8.666/93, com vistas a garantir a correta composição do preço licitado, evitando a contratação de serviços por preços superfaturados ou inexequíveis.

No tocante ao item “c” acima, considerando a fragilidade dos controles da execução dos gastos com serviços do transporte escolar rural terceirizado e a ocorrência de dano ao erário, proponho que seja aplicada à Sra. Lúcia Soares de Oliveira Borges, chefe do departamento de transporte escolar, multa no valor de R\$ 1.000,00, nos termos do art. 85, II, da Lei Orgânica deste Tribunal.

Quanto ao valor de R\$ 1.161,30, recebido de forma indevida pelo Sr. Luiz Gonzaga da Silva, proponho, com base no art. 76, inciso XVI, da Constituição do Estado de Minas Gerais, que seja fixado o prazo de 15 (quinze) dias para que o atual prefeito municipal de Araxá comprove nos autos as providências adotadas pela administração municipal com vistas à cobrança da

¹ Art. 76 – O controle externo, a cargo da Assembleia Legislativa, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas, ao qual compete: (...)

XVI – estabelecer prazo para que o órgão ou entidade tome as providências necessárias ao cumprimento da lei, se apurada ilegalidade;

quantia em referência, sob pena de aplicação de multa pessoal, prevista no art. 85, inciso III, da Lei Orgânica deste Tribunal.

Por fim, intimadas as partes e promovidas as medidas legais cabíveis à espécie, arquivem-se os autos, nos termos do art. 176, inciso I, do Regimento Interno.

* * * * *

ms/tp