

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
GABINETE DO CONSELHEIRO RODRIGO MELO DO NASCIMENTO

DECISÃO MONOCRÁTICA GC-7

PROCESSO: TCE-RJ nº 211.137-5/19
ORIGEM: PREFEITURA MUNICIPAL DE CARDOSO MOREIRA
ASSUNTO: AUDITORIA GOVERNAMENTAL ORDINÁRIA

AUDITORIA GOVERNAMENTAL ORDINÁRIA.
IRREGULARIDADES EM PROCEDIMENTO
LICITATÓRIO E NA EXECUÇÃO DE CONTRATO
DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE
TRANSPORTE ESCOLAR. MANUTENÇÃO DA
TUTELA PROVISÓRIA. NOTIFICAÇÃO.
COMUNICAÇÃO. DETERMINAÇÕES E
RECOMENDAÇÃO. EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO AOS
ÓRGÃOS COMPETENTES.

Trata-se de Auditoria Governamental Ordinária, na modalidade Inspeção, realizada na Prefeitura Municipal de Cardoso Moreira no período de 28/05/2019 a 19/06/2019, com o objetivo de verificar a regularidade da contratação de serviços de locação de ônibus escolares, no âmbito do Contrato nº 028/2017 e seus termos aditivos, no valor global de R\$ 6.826.480,36.

Em 12/02/2020, proferi Decisão Monocrática nos termos a seguir:

*I. Pelo **NÃO ACOLHIMENTO** dos esclarecimentos apresentados pelos Srs. Gilson Nunes Siqueira, Prefeito Municipal de Cardoso Moreira, e Ailton Nunes Guimarães, Secretário Municipal de Educação de Cardoso Moreira, por meio do Documento TCE-RJ nº 55.907-8/19 considerando atendida a Decisão Plenária de 26/07/2018;*

*II. Pela **CONCESSÃO DE TUTELA PROVISÓRIA**, nos termos do art. 84-A do Regimento Interno desta Corte, com **DETERMINAÇÕES** ao atual Prefeito Municipal de Cardoso Moreira e ao atual Secretário Municipal de Educação, para que, no prazo de 10 (dez) dias, comprove a adoção imediata das providências a seguir, relativas ao Achado 7 do Relatório de Auditoria:*

a) Promova estudos técnicos e econômicos prévios visando à celebração de nova licitação para a contratação de serviços de locação de veículos para o transporte escolar municipal no âmbito do Programa “Vai-Volta”;

b) No caso de eventual prorrogação do contrato em vigor, formalize a devida justificativa, estabelecendo prazo não superior ao necessário para nova contratação;

III. Por DETERMINAÇÃO À SECRETARIA-GERAL DAS SESSÕES deste Tribunal, para que adote as providências necessárias para expedir, com urgência, os ofícios de comunicação, dando-se trâmite prioritário ao presente feito, nos termos do art. 84-A, §§ 4º e 13, do Regimento Interno;

IV. Pelo posterior RETORNO dos autos diretamente a meu Gabinete, após esgotado o prazo para as respostas pelos jurisdicionados;

V. Pela EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro para ciência do teor deste Voto e adoção das providências que entender cabíveis;

VI. Pela DESAPENSAÇÃO do Processo TCE-RJ nº 222.980-9/19.

Devidamente chamado aos autos, os Srs. Gilson Nunes Siqueira, Prefeito Municipal, e Aílton Nunes Guimarães, Secretário Municipal de Educação, encaminharam os elementos constantes do Documento TCE-RJ nº 6.139-5/20. Além disso, a sociedade empresária Transmul Transportadora Ltda. ME, em que pese não tenha sido comunicada na Decisão Monocrática de 12/02/2020, apresentou esclarecimentos por meio do Documento TCE-RJ nº 5.724/20.

Rememoro que o Corpo Instrutivo, em instrução datada de 19/12/2019, havia se pronunciado, em apertada síntese, pela adoção de Medida Cautelar – sugestão esta que acolhi integralmente em Decisão Monocrática de 12/02/2010, oportunidade em que concedi a Tutela Provisória requerida, em sede de cognição sumária –, pela Notificação aos responsáveis e por Determinações e Recomendação ao atual Prefeito.

Os autos foram encaminhados diretamente a meu Gabinete, em cumprimento ao item IV da Decisão Monocrática de 12/02/2020, dada a urgência que o caso requer.

É o Relatório. Passo a decidir.

Após detido exame dos autos, **verifico que o jurisdicionado logrou comprovar o atendimento às Determinações constantes do item II da Decisão Monocrática, atinentes à Tutela Provisória concedida em 12/02/2020.**

A esse propósito, trago à baila o seguinte trecho da resposta apresentada pelo Prefeito Municipal e pelo Secretário de Educação de Cardoso Moreira por meio do Documento TCE-RJ nº 6.139-5/20:

- a) Promova estudos técnicos e econômicos prévios visando à celebração de nova licitação para a contratação de serviços de locação de veículos para o transporte escolar municipal no âmbito do Programa “Vai-Volta”;

Resposta: Conforme cópia do processo administrativo 08.455/2019, em anexo, a Secretaria de Educação já deu início aos procedimentos necessários a realização dos estudos técnicos determinados pelo Egrégio Tribunal de Contas Do Estado Do Rio De Janeiro. Entretanto, tendo em vista a ausência no quadro de servidores de profissionais qualificados para promoverem o requerido por esta Corte de Contas, instaurou-se processo administrativo nº 01.38/2020 visando a contratação do referido profissional/pessoa jurídica, que encontra-se em tramitação.

- b) No caso de eventual prorrogação do contrato em vigor, formalize a devida justificativa, estabelecendo prazo não superior ao necessário para nova contratação;

Resposta: O referido contrato fora prorrogado em 13 de dezembro de 2019, conforme sexto termo aditivo, em anexo. Entretanto considerando as sugestões cautelares da 2ª Coordenadoria de Auditoria Municipal do TCE/RJ, O Secretário de Educação solicitou que fosse empenhado apenas o valor correspondente a 3 meses do referido contrato prazo que julgamos necessários a conclusão dos estudos técnicos e realização da nova licitação.

Ressalto que a resposta veio acompanhada de documentos comprobatórios da adoção das medidas inicialmente adotadas para a realização de estudos técnicos e econômicos, com vistas à celebração de nova licitação para a contratação de serviços de locação de veículos para o transporte escolar municipal no âmbito do Programa “Vai-Volta”.

Outrossim, foi encaminhada cópia do Sexto Termo Aditivo ao Contrato nº 028/2017, firmado em 13/12/2019, que demonstra a prorrogação do prazo contratual até o final do 1º semestre do ano letivo de 2020, o que reputo razoável para que a Administração possa concluir o planejamento necessário à realização de nova licitação para futura contratação do serviço. Destaco, ainda, que esse prazo de pouco mais de 6 (seis) meses seria o máximo previsto para o término do ajuste em vigor, já que, segundo informação do Secretário de Educação, foi solicitado “o empenho do valor de R\$ 536.408,82 (quinhentos e trinta e seis mil quatrocentos e oito reais e oitenta e dois centavos), para execução do contrato em epígrafe pelo período de 03 (três) meses. Prazo, este, que julgamos necessário para a conclusão dos estudos e de nova licitação”.

Dessa forma, considero atendidas, por ora, as Determinações por mim proferidas na Decisão Monocrática de 12/02/2020, ficando mantida a Tutela Provisória concedida até o julgamento do mérito desta Auditoria Governamental. Ultrapassado o exame da Tutela Provisória, passo a apreciar as

demais propostas do Corpo Técnico constantes do Relatório de Auditoria, em sede de cognição exauriente.

Rememoro que a Auditoria em questão identificou diversas irregularidades na contratação da sociedade empresária Transmul Transportadora Ltda. ME para a prestação de serviços de transporte escolar no Município de Cardoso Moreira, tanto no procedimento licitatório realizado quanto na execução do Contrato nº 028/2017 e seus termos aditivos. Reproduzo, a seguir, um resumo dos 8 (oito) Achados de Auditoria, que se encontram devidamente evidenciados neste processo:

4.1 – ACHADO 01 – Contratação sem demonstração de atendimento ao Princípio da Economicidade.

[...]

4.1.2 - Situação Encontrada

A Administração violou o princípio da economicidade, em desacordo, assim, com a norma regente que trata dessa matéria, Artigo 70 da CRFB/88, Artigo 3º da Lei Federal nº 8.666/93, Inciso III do art. 3º da Lei da Lei nº 10.520/02; Acórdão 2.170/2007 - Plenário TCU; Súmula nº 02 do TCE/RJ, tendo em vista as seguintes irregularidades:

IRREGULARIDADE I - *A contratação de veículos não foi precedida de um estudo para aferir se essa opção se mostrou mais vantajosa/econômica do que adquirir veículos para incrementar a frota municipal, já que no processo de contratação nº0799/2017 (Anexo 04), não constou qualquer documento que indicasse a referida verificação de preços. O chefe do setor de licitações/contrato e pregoeiro afirmou que desconhecia o fato de que tal estudo tivesse sido realizado, conforme se verifica no Termo de Entrevista.01 – item 1.7 do Anexo 07)*

Vale ressaltar que, nem mesmo na exposição de motivos solicitando a contratação dos serviços de transporte escolar (vide Anexo 04– fls.02/16), não foram pontuadas as possíveis limitações e desvantagens para a Administração, as quais poderiam encarecer ou até mesmo impossibilitar a execução dos serviços, caso optasse em utilizar, integralmente, a frota municipal, o que evidencia que, efetivamente, não foi realizado qualquer estudo voltado para verificar a questão da economicidade .

IRREGULARIDADE II - *A cotação de preços limitou-se na consulta a 04 empresas, consoante se verifica no Anexo 04 – fls.35/43 c/c o Termo de Entrevista – Anexo 07 – item 1.2, utilizando-se da metodologia de entregar e receber as propostas por meio de “mãos próprias”, portanto, preteriu a outras fontes, tais como consultas a Portais de Compras Governamentais e Banco de Preços, o que possibilitaria a comparação com os preços praticados em outros órgãos, em desacordo, assim, com os Artigos 3º e 43, Inciso IV c/c inciso II, §2º do Art.7º da Lei Federal nº8.666/1993; Inc.III do art. 3º da Lei nº10.520/02 e a Súmula nº02 TCE/RJ.*

Constatou-se, também, que as peças dos atos que evidencia o trabalho de formação de preços (Anexo – fls.04 – fls.02/28,44 e 45 c/c Anexo 06, fls.01e 03) não trouxe a identificação do responsável pelo

mesmo, o que exigiu solicitar declaração identificando e respectiva portaria de nomeação, conforme se verifica no anexo 03.

Em relação ao trabalho de consulta dos preços, a jurisprudência do TCU é firme no sentido de que é obrigatório realizar, também, junto a banco de dados de outras Entidade, conforme se verifica no Acórdão nº 2.170/2007 (...)

Em relação a essa questão, vale mencionar que a Súmula nº 02 desta Corte de Contas pacificou o seguinte entendimento:

As pesquisas de mercado realizadas previamente às contratações no âmbito da Administração Pública não devem se limitar a cotações obtidas junto a potenciais fornecedores, devendo obedecer aos critérios de amplitude e diversificação, de maneira a possibilitar o acesso a fontes de pesquisa variadas e a obtenção das melhores condições de preço, respeitadas as limitações decorrentes da especificidade do objeto contratual.

[...]

4.2 - ACHADO 02: Violação ao Princípio da Competitividade.

[...]

4.2.2 - Situação Encontrada

Constatou-se no Processo de contratação nº0799/2017 (Anexo04 – fls.205) que a única possibilidade de acesso ao Edital, pelos interessados em contratar com a Administração, foi retirar o mesmo nas dependências da Prefeitura Municipal, portanto, de forma inadequada e restritiva do caráter competitivo que deve marcar os certames públicos, em desacordo com § 1º do Artigo 3º da Lei nº 8.666/93; Lei nº12.527/11; Art.5º, Inciso II c/c o Inciso IV do Art. 4º ambos da Lei nº10.520/02.

[...]

4.3 - ACHADO 03: Violação ao Princípio da Segregação de Funções.

[...]

4.3.2 - Situação Encontrada

O pregoeiro, Sr. Élison Marconis Ribeiro Lanes, desempenhou atividades típicas desse cargo cumulativamente com as atribuições de chefe do departamento de compras – licitações e contratos, e, portanto, numa patente violação ao Princípio de Segregação de Funções, conforme se verifica no processo de contratação nº0799/17, Anexo 04 – fls.72 e 127;150;205; 335/341, bem como no cadastro de responsável inserido no Anexo 08-fls.18 c/c a Portaria nº153/17 inserida às fls.03 do Anexo 06.

Não se tem como razoável que o referido servidor execute atos de gestão quais sejam, cotar preços, elaborar o edital e que posteriormente venha atuar como julgador dos mesmos.

De acordo com o Acórdão nº38/2013 do Plenário do TCU tem-se o seguinte conceito sobre o Princípio em tela:

Segregação de funções – princípio básico de controle interno essencial para a sua efetividade. Consiste na separação de atribuições ou responsabilidades entre diferentes pessoas, especialmente as funções ou atividades-chave de autorização, execução, atesto/aprovação, registro e revisão ou auditoria;

Nesta linha de posicionamento, o Acórdão nº3.381/2013 do TCU diz o seguinte:

[...]

9.4.1 a previsão, ao pregoeiro, da responsabilidade pela elaboração do edital cumulativamente às atribuições de sua estrita competência, em afronta o princípio de segregação de funções adequado à condução do pregão, inclusive o eletrônico, e sem respaldo nos normativos legais que regem o procedimento, consoante o art. 3, incisos I e IV, da Lei nº 10.520/2002, os arts. 5 e 14, do Decreto nº 3.697/2000 e o art. 9, do Anexo 1, do Decreto nº 3.555/2000;" (Acórdão nº 3.381/2013; Plenário TCU)

Em síntese, o Princípio da Segregação de Funções tem como objetivo reduzir riscos de erros, amenizar riscos de não detecção de procedimentos incorretos, evitar desperdícios, possibilitar revisões e avaliações efetivas de condutas, impossibilitar conluíus e aumentar a eficácia dos controles internos.

[...]

4.4 - ACHADO 04: Sublocação total do serviço de transporte contratado.

[...]

4.4.2 - Situação Encontrada

Sem que que houvesse previsão no Edital de Licitação nº020/17 (Anexo 04, fls.130/150), a contratada subcontratou 100% dos serviços de transporte escolar, conforme observado in loco na verificação do cumprimento das rotas de transporte escolar estabelecidas em contrato e quando da vistoria realizada para constatar as condições em que se encontravam os veículos para prestarem os serviços, conforme se constata nos Termos de Visita 01 a 11 inseridos nos Anexos 09/19 e nos contratos firmados com os motoristas - Anexo 20, contrariando a Cláusula 15.10 do Edital de Licitação nº22/17, Artigos 72 e 78, inciso VI da Lei nº8.666/93 c/c os Acórdãos nº1.045/2006 e nº2.189/2011 do Plenário do Tribunal de Contas da União;

Destaca-se que, a Cláusula 15.10 do referido Edital veda expressamente tal terceirização de serviços, nos seguintes termos:

É vedada a subcontratação, cessão ou transferência parcial ou total do objeto deste edital

Por outro lado, identificou-se que a Cláusula Terceira do contrato nº028/17 (Anexo 44 – fls.10/11) em desconformidade com o referido Edital previu a possibilidade da subcontratação de serviços, desde que houvesse autorização por escrito, o que não foi encontrado nos autos da contratação e nem no único processo que formalizou os pagamentos, nº0799/17 – Anexo 05, examinados nesta auditoria.

Consoante jurisprudência pacificada pelo Tribunal de Contas da União, a subcontratação parcial seria possível desde que prevista no Edital de Licitação, contudo, não sendo possível, em qualquer hipótese, 100% (cem por cento) do objeto licitado como foi no caso ora em questão. Assim, vale transcrever o entendimento averbado nos Acórdãos de nº1.045/2006 e nº2.189/2011, nos seguintes termos:

[...]

trata-se de caso típico de subcontratação total – caracterizada, na espécie, como sublocação total –, vedada pelo art. 72 da Lei nº 8.666/93, dispositivo que só considera legítima a subcontratação de **partes** da obra,

serviço ou fornecimento, até o **limite admitido**, em cada caso, pela Administração” (grifei).

E os limites à subcontratação, via de regra fixados em percentuais do objeto – não muito elevados, obviamente, para que não reste configurada burla ao certame licitatório –, devem estar previstos expressamente no instrumento convocatório, consoante entendimento extraído da leitura conjunta dos arts. 72 e 78 da Lei nº 8.666/93.

Não basta que o serviço contratado seja executado. É mister que a execução contratual observe as normas legais que a disciplinam. E não se deve perder de perspectiva que a subcontratação é regra de exceção, somente admitida quando não se mostrar viável, sob a ótica técnica e/ou econômica, a execução integral do objeto por parte da contratada, situação essa que deve ficar bem evidenciada ainda na fase do planejamento da contratação (fase interna da licitação). A subcontratação total, ao revés, não se coaduna com as normas que disciplinam os contratos administrativos.

[...]

4.5 - ACHADO 05: Ausência de comprovação do recolhimento da contribuição previdenciária decorrente da sublocação.

[...]

4.5.2 - Situação Encontrada

A contratada sublocou os serviços de transporte escolar, conforme já tratado no achado 06, contudo, não comprovou que efetuou o recolhimento da contribuição de 11% sobre a remuneração em favor da Previdência Social, nos termos em que estabelece o Artigo 12, Inciso V, Alínea “g”; o Artigo 21, § 2º, Inciso I ambos da Lei Federal nº8.212/1991 c/c o artigo 9º, inciso XXVI da Instrução Normativa da Receita Federal nº971/2009.

Registra-se que, em resposta ao item 10 do TSID 03 (Anexo 03 – fls.04/05), que solicitou a comprovação do recolhimento do INSS e FGTS dos motoristas referentes aos meses de janeiro/19 a abril/19, a Administração apresentou a declaração contida no Anexo 21 – fls.18. Verifica-se que não houve atendimento dessa solicitação na forma requerida, sendo confirmado o fato de que os serviços foram sublocados em sua integralidade.

Por outro lado, também, a resposta a referida solicitação, comprova que, somente, depositou a contribuição previdenciária do quadro de monitores do mês de abril de 2019, conforme consta na relação do Sistema Empresa de Fundo de Garantia e Informação à Previdência Social - SEFIP (Anexo 22).

Portanto, a contratada atesta que a relação de trabalho com os motoristas se deu na forma de “agregados”, ou seja, sem vínculo empregatício, donde se conclui que tal fato poderia justificar a ausência do recolhimento da contribuição previdenciária, nos seguintes termos:

Que os motoristas utilizados no transporte escolar são contratados pelos agregados, conforme os anexos: “contrato de locação de veículos com motorista.”

O fato é que, mesmo em se tratando da contratação de serviços de pessoa física (AN20 – contratos de sublocação), a retenção e o repasse da referida contribuição ao sistema previdenciário é de caráter obrigatório. Neste caso, a prática irregular pode ensejar a responsabilidade solidária da Administração por débitos

previdenciários, caso seja comprovado que foi omissiva na fiscalização do contrato.

Além da irregularidade de omissão na fiscalização do recolhimento previdenciário, a subcontratação irregular ocorrida tem o condão de trazer risco ao erário por eventuais responsabilidades em decorrência de reconhecimento de relação de emprego entre os motoristas/proprietários e a empresa contratada, conforme entendimento já pacificado no Supremo Tribunal Federal, nos seguintes termos:

O Plenário do Supremo Tribunal Federal concluiu, nesta quinta-feira (30), o julgamento do Recurso Extraordinário (RE) 760931, com repercussão geral reconhecida, que discute a responsabilidade subsidiária da administração pública por encargos trabalhistas gerados pelo inadimplemento de empresa terceirizada. Com o voto do ministro Alexandre de Moraes, o recurso da União foi parcialmente provido, confirmando-se o entendimento, adotado na Ação de Declaração de Constitucionalidade (ADC) 16, que **veda a responsabilização automática da administração pública, só cabendo sua condenação se houver prova inequívoca de sua conduta omissiva ou comissiva na fiscalização dos contratos. (grifo nosso).**

Esta decisão do Supremo Tribunal Federal confirma o entendimento esposado pela Súmula nº331, Inciso V do Tribunal Superior do Trabalho, in verbis:

Os entes integrantes da Administração Pública direta e indireta respondem subsidiariamente, nas mesmas condições do item IV, caso evidenciada a sua conduta culposa no cumprimento das obrigações da Lei nº 8.666, de 21.06.1993, especialmente na fiscalização do cumprimento das obrigações contratuais e legais da prestadora de serviço como empregadora. A aludida responsabilidade não decorre de mero inadimplemento das obrigações trabalhistas assumidas pela empresa regularmente contratada.

Destaca-se que, em virtude do caráter de habitualidade que se reveste os serviços de transporte escolar tem-se o risco de que a Administração venha arcar com outras verbas trabalhistas, caso a contratada seja demandada em ação trabalhista, ainda mais se levarmos em conta que, efetivamente, a fiscalização da execução do contrato não está sendo devidamente realizada, conforme retratado no presente relatório.

Anota-se que, no processo de pagamento, foram juntadas certidões do INSS e do FGTS dando conta da situação regular da contratada, contudo, com prazo de validade de 06 meses, o que não comprovou que os depósitos mensais vinham sendo feitos regularmente.

[...]

4.6 - ACHADO 06: Ausência da documentação suporte necessária para devida liquidação da despesa.

[...]

4.6.2 - Situação Encontrada

O ato formal de liquidação da despesa inserido no processo de pagamento nº 0799/2017 (a título de exemplificação vide fl.53 no Anexo 05 e fl.19 do Anexo 05.2), foi realizado com base exclusivamente na Nota Fiscal apresentada pela contratada, tornando esta fase de processamento da despesa precária, em desacordo com o artigo 63, § 2º da Lei Federal nº4.320/64.

Tal falha consta evidenciada nos Termos de Entrevista 02 e 04 – quesito 2.1 (Anexos 35 e 37) realizadas com os servidores que atestaram o adimplemento da obrigação pela contratada.

Consoante o aludido quesito 2.1, o qual indagou sobre os procedimentos adotados para certificação do cumprimento da obrigação pela Contratada, foi informado o seguinte:

que a verificação foi feita em sede de verificação da veracidade dos dados constantes na Nota Fiscal apresentada. Acrescentou a entrevistada que as informações sobre a execução dos serviços foram repassadas diretamente ao secretário de educação, e que não teve acesso aos documentos.

Portanto, conforme se verifica nos referidos Termos de Entrevista, a liquidação da despesa não foi apoiada em documentos (tais como relatório exarado pelo fiscal do contrato, relatório de medição dos serviços elaborado pelo setor de transporte ou fotografias) concretos de medição efetiva dos serviços atestando a regular execução do contrato. Frisa-se o fato de que o mesmo (contrato) não foi fiscalizado nos termos do artigo 67 da Lei e 73 da Lei Federal nº 8.666/93, o que exigiria uma maior cautela para liquidação da despesa.

Outrossim, a Secretaria de Controle Interno no Anexo 21, fl.07, corrobora a situação descrita acima. Na declaração deste mesmo Anexo 21 de fl.14 informa que:

*...os atestadores que assinam no verso da nota fiscal para empenho e pagamento, sendo que o Sr. Reginaldo dos Santos Moraes responsável por todo o setor de transportes conforme portaria 060/17 já **anexado as informações**. (grifo nosso)*

A Administração, portanto, alega que fundamentou seu trabalho de liquidação da despesa, também, num relatório de medição elaborado pelo setor de transporte, conforme se pode verificar, a título de exemplificação, no Anexo 05 – fl.118, contudo, o citado responsável por esse setor não figura como signatário dos relatórios. Ditos relatórios foram subscritos pelo Secretário de Educação (em alguns casos) e pelos servidores Verônica do Amaral Viana e Gilberto do Amaral Viana, lotados na Secretaria de Educação, os quais não acompanharam a execução dos serviços, conforme se verifica nos processos de pagamento, AN 05 a AN 05.7.

O fato é que, em sede de verificação da execução dos serviços in loco (inclusive a auditoria foi acompanhada pelo citado, nos parágrafos acima, servidor do transporte), constatou-se divergências, diga-se também, em relação a outros pontos relevantes que tocam à execução como um todo, entre a quilometragem percorrida pela equipe de auditoria e aquela estabelecida no contrato (conforme consta no achado 09), o que confirma que a liquidação da despesa ocorreu apoiada exclusivamente na Nota Fiscal e que o controle da execução (supostamente preparado pelo setor de transporte) não era fidedigno.

Frisa-se que o quadro de medição dos serviços consta assinado pelos respectivos liquidantes da despesa e pelo Secretário de Educação (em determinados pagamentos), portanto, demonstrando que não houve a participação do competente servidor-fiscal, do setor de transporte, indicando que o documento foi preparado no âmbito dos trabalhos realizados na Secretaria de Educação e não na Secretaria de Transporte.

Destaca-se, ainda, que os liquidantes da despesa não observaram determinados pontos de controles para realizar esse ato, conforme se verifica nos referidos Termos de Entrevistas.

[...]

4.7 - ACHADO 07: Execução imperfeita dos Termos do Contrato.

[...]

4.7.2 - Situação Encontrada

A Contratada prestou serviços de transporte escolar sem cumprir as exigências legais estabelecidas nos Artigos 96, III, letra "d", 107; 136 a 138 do Código de Trânsito Brasileiro c/c as Resoluções do Contran nº 14/98 e 168/2004, tendo em vista que os veículos não possuíam os equipamentos necessários de segurança; e em alguns casos em condições precárias devido ao desgaste das peças essenciais para funcionamento, inclusive não portavam a documentação obrigatória (os veículos não realizaram vistorias anuais e semestrais e os condutores sem a habilitação na categoria "D" e sem realizar o curso de 50:00h no Detran) para trafegarem na via pública, consoante consta evidenciado nos Anexos 09 a 19 -Termos de Visita 01 a 11; no Anexo 21 – fls.1, 15 e 16; Anexos 28 a 34 e 61; 38 e o conteúdo exposto na Lista de Verificação.03, Anexo 27.

[...]

Noutro ponto que toca à execução contratual, a auditoria apurou que a quilometragem de determinados itinerários não correspondeu com aquela estabelecida no contrato nº028/2017 e nos respectivos Termos Aditivos (respectivamente Anexo 44 e 39 a 42), conforme monitoramento realizado a determinados veículos em sua rotina diária com o devido confronto da quilometragem aferida pelo odômetro da viatura oficial desta Corte de Contas (Anexo 43).

[...]

Tem-se como relevante destacar que a gravidade das irregularidades mencionadas acima constituem-se como risco iminente de dano a integridade física dos alunos e dos motoristas em razão das condições precárias em que determinados veículos estão circulando, aliada a questão de que os motoristas estão atuando à margem da legislação de trânsito visto que não portam a carteira de habilitação na categoria "D", bem como o certificado de habilitação no curso instituído pela resolução Contran nº168/2004, o qual que tem como objetivo aperfeiçoar, instruir, qualificar e atualizar motoristas profissionais que pretendam exercer a atividade remunerada na condução de veículos que realizem transporte de escolares. Dessa forma, exsurge como necessário sugerir a concessão de Tutela Provisória, no sentido de que seja determinado à Administração que realize nova licitação, tendo em vista que se encontram presentes os requisitos legais para adoção dessa medida em caráter de urgência, quais sejam: Periculum in mora e o Fumus boni iuris.

[...]

4.8 - ACHADO 08: Ausência de fiscalização.

4.8.2 - Situação Encontrada

Em que pese o valor envolvido na contratação (R\$ 6.826,480,36 – período de maio/17 a presente data) e a questão que envolve a segurança dos motoristas e dos alunos contemplados no Programa VAI-VOLTA, referente ao transporte escolar no Município de Cardoso Moreira, a Administração não designou, nos termos do Artigo 67 c/c o Artigo 73 da Lei Federal nº 8.666/93, servidor para fiscalizar e acompanhar toda a execução do contrato nº 028/17, conforme consta evidenciado nas declarações inseridas no Anexo 21 – fls.07 e 10.

Destaca-se, também, que no único processo de pagamento que formalizou a despesa, nº 0799/17 – Anexo 05, verifica-se que a liquidação da despesa foi realizada sem o apoio de relatório preparado pela fiscalização.

Vale mencionar que, no início da execução contratual foi designado um servidor para fiscalizar o contrato ora analisado, contudo, não havia qualquer registro deste trabalho e posteriormente o mesmo foi exonerado sem designação de outro fiscal.

Frisa-se que os achados 07 e 09 constituem-se, também, como provas robustas quanto ao presente, haja vista que muitas das irregularidades ocorridas poderiam ter sido evitadas, caso o contrato em tela fosse fiscalizado.

Registra-se que, no contexto que envolve a fiscalização da execução do contrato, vale mencionar o seguinte:

1 – Conforme exigência do Edital de Licitação, item 13.23, a contratada deveria manter um livro de ocorrência para anotar a falta de alunos no transporte escolar, sendo que tal medida não foi adotada, conforme se verifica na declaração inserida no Anexo 21- fls.09;

2 - Na declaração constante no Anexo 21 – fls.20, a Administração informa que todas as Escolas teriam um “livro específico para registro das ocorrências tanto por parte dos alunos ou dos seus pais sobre reclamações, solicitações e sugestões para atender ao referido item 13.23”, sendo certo, também, que nas escolas visitadas, conforme se verifica nos Termos de Visita nº07 e 08 do Anexos 15 e 16, não se identificou tal procedimento;

3 – Em sede de atuação do Conselho do FUNDEB, a auditoria levantou que a fiscalização se mostrou falha, (vide apontamentos constantes no Termo de Entrevista.03, Anexo 36), eis que não havia qualquer registro do trabalho realizado, sendo informado pelos conselheiros: “que por trabalharem nas escolas, alguns fatos eram vistos no dia a dia”.

À luz dos elementos coligidos aos autos, verifico a existência de fortes indícios de irregularidades na contratação da sociedade empresária Transmul Transportadora Ltda. ME, consistentes (i) na ausência de elementos que demonstrem a economicidade da contratação; (ii) na violação ao princípio da competitividade no procedimento licitatório, mediante a inserção de cláusula restritiva no instrumento convocatório; (iii) na violação ao princípio da segregação de funções; (iv) na subcontratação total do serviço de transporte; (v) na falha na fiscalização quanto ao recolhimento de contribuições previdenciárias; (vi) na ausência da documentação necessária para a devida liquidação da despesa; (vii) na execução imperfeita dos termos contratuais e; (viii) na ausência de fiscalização da execução contratual.

Registro, por relevante, que as evidências coletadas pela presente Auditoria Governamental são substanciais o suficiente para ensejar a instauração do contraditório mediante Notificação, tendo em vista a constatação, em tese, de nexos

de causalidade entre as condutas eivadas de culpa grave e as irregularidades cometidas pelos agentes públicos, apontadas nos Achados do Relatório de Auditoria.

No que tange ao Achado 7, consigno que a responsabilização pelo dano causado ao erário é objeto do Processo TCE-RJ nº 222.980-9/19, que será por mim apreciado em momento oportuno.

Outrossim, estou de acordo com as Determinações e Recomendação propostas pelo Corpo Técnico, com o objetivo de contribuir para o aprimoramento da gestão pública e das futuras contratações pelo Município. Expeço, ainda, ciência desta decisão ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, ao Tribunal de Contas da União, à Receita Federal do Brasil e à Gerência Regional do Trabalho em Campos dos Goytacazes.

Acrescento, ainda, Determinação à Secretaria-Geral de Controle Externo deste Tribunal, para que promova a análise das razões de defesa a serem apresentadas pelos jurisdicionados em conjunto com o Documento TCE-RJ nº 5.724/20, protocolizado pela sociedade empresária Transmul Transportadora Ltda. ME.

Por fim, alerto as partes de que o inteiro teor do Relatório de Auditoria pode ser consultado no Portal do TCE-RJ, por meio do endereço eletrônico <http://consulta.tce.rj.gov.br/consulta-processo/Processo>.

Ex positis – **CIENTE** do atendimento, por ora, das Determinações proferidas na Decisão Monocrática de 12/02/2020 –, posiciono-me **DE ACORDO** com a proposta do Corpo Instrutivo e, com fundamento no art. 131-A, inciso IV, do Regimento Interno, profiro

DECISÃO MONOCRÁTICA

- I. Pela **MANUTENÇÃO DA TUTELA PROVISÓRIA** concedida em 12/02/2020 até o julgamento do mérito desta Auditoria Governamental;
- II. Pela **NOTIFICAÇÃO** ao Sr. Aílton Nunes Guimarães, Secretário Municipal de Educação e gestor do Contrato nº 028/17, nos termos do art. 6º, § 2º, da Deliberação TCE-RJ nº 204/96, para que, no prazo de

15 (quinze) dias, apresente razões de defesa em face das seguintes irregularidades:

- a) Homologação do Edital de Pregão nº 020/17 sem que tenham sido adotados os procedimentos necessários para a verificação da economicidade da contratação (Achado 1);
- b) Homologação do Edital de Pregão nº 020/17 com cláusula restritiva do seu acesso por parte dos potenciais interessados em contratar com a Administração, violando o princípio da competitividade (Achado 2);
- c) Designação do Sr. Élisson Marconis Ribeiro Lanes para exercer as funções de gestão, de elaboração do contrato e de julgamento do Pregão nº 020/17, violando o princípio da segregação de funções (Achado 3);
- d) Ordenação de despesas cujos serviços foram integralmente subcontratados sem que houvesse previsão no Edital de Pregão nº 020/17, violando a cláusula 15.10 do instrumento convocatório e os arts. 72 e 78, inciso VI, da Lei 8.666/93 (Achado 4);
- e) Não exigência da contratada de documentos que comprovassem o recolhimento das contribuições previdenciárias incidentes sobre a remuneração paga aos motoristas contratados em caráter eventual (Achado 5);
- f) Ausência de designação de servidor responsável pela fiscalização e acompanhamento da execução contratual, violando os arts. 67 e 73 da Lei nº 8.666/93, bem como a cláusula 12 do Edital de Pregão nº 020/17 (Achado 8);

III. Pela **NOTIFICAÇÃO** ao Sr. Élisson Marconis Ribeiro Lanes, Chefe do Departamento de Compras, Licitações e Contratos, e Pregoeiro, nos termos do art. 6º, § 2º, da Lei 8.666/93, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresente razões de defesa em face das seguintes irregularidades:

- a) Aprovação dos procedimentos que desencadearam a contratação dos serviços de transporte escolar sem que tivessem sido adotadas as medidas necessárias para a verificação da economicidade (Achado 1);

b) Participação na elaboração do Edital de Pregão nº 020/17 com cláusula restritiva de seu acesso pelos potenciais interessados em contratar com a Administração Pública, violando o princípio da competitividade (Achado 2);

IV. Pela **NOTIFICAÇÃO** ao Sr. Gilberto do Amaral Viana, auxiliar administrativo, nos termos do art. 6º, § 2º, da Deliberação TCE-RJ nº 204/96, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresente razões de defesa em face da seguinte irregularidade:

a) Liquidação da despesa feita exclusivamente com base na nota fiscal de serviços apresentada pela contratada, sem levar em conta outros documentos comprobatórios e fidedignos da correta execução contratual, violando o art. 63, § 2º, inciso III, da Lei nº 4.320/64 (Achado 6);

V. Pela **NOTIFICAÇÃO** à Sra. Verônica Guimarães Ribeiro da Motta, agente administrativo, nos termos do art. 6º, § 2º, da Deliberação TCE-RJ nº 204/96, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresente razões de defesa em face da seguinte irregularidade:

a) Liquidação da despesa feita exclusivamente com base na nota fiscal de serviços apresentada pela contratada, sem levar em conta outros documentos comprobatórios e fidedignos da correta execução contratual, violando o art. 63, § 2º, inciso III, da Lei nº 4.320/64 (Achado 6);

VI. Pela **COMUNICAÇÃO** à sociedade empresária Transmul Transportadora Ltda. ME, por meio de seu representante legal, nos termos do art. 6º, § 1º, da Deliberação TCE-RJ nº 204/96, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, caso seja de seu interesse, apresente as alegações que entender cabíveis em face das ilegalidades presentes na contratação, apontadas nos itens II a V desta Decisão Monocrática;

VII. Pela **COMUNICAÇÃO** ao atual Prefeito Municipal de Cardoso Moreira, nos termos do art. 6º, § 1º, da Deliberação TCE-RJ nº 204/96, para que cumpra as seguintes **DETERMINAÇÕES** e atente para a **RECOMENDAÇÃO** descrita adiante, enfatizando que não há necessidade de comprovação das medidas adotadas nestes autos, eis

que a verificação do seu atendimento será objeto de futura auditoria governamental sobre a matéria:

1) DETERMINAÇÕES:

- a) Adote as medidas necessárias para estabelecer, como rotina de trabalho do setor competente, procedimentos para realizar a cotação de preços de forma ampliada, para além da pesquisa com três ou mais fornecedores, efetuando consulta a outras fontes, conforme preconiza a Súmula nº 02 deste Tribunal (Achado 1);
- b) Promova estudos de viabilidade econômica quando o objeto da contratação versar sobre a locação de veículos, a fim de demonstrar que essa opção se revela mais vantajosa em relação à aquisição de veículos para a prestação dos serviços de transporte escolar pelo Município (Achado 1);
- c) Adote medidas para que, nos processos de contratação, constem a data, a identificação e a assinatura dos responsáveis pela elaboração do orçamento (Achado 1);
- d) Adote medidas para permitir o acesso ao edital de futuras contratações não só nas dependências da Prefeitura, como também pela rede mundial de computadores, promovendo a transparência e o amplo conhecimento aos potenciais interessados (Achado 2);
- e) Adote as medidas necessárias para que o servidor que execute as atribuições inerentes ao cargo de pregoeiro não seja o mesmo responsável pelos setores de compras ou de licitações/contratos, em obediência, assim, ao princípio de segregação de funções (Achado 03).
- f) Adote medidas para estabelecer nos editais, conforme o caso, os limites para subcontratação dos serviços, vedando-se a subcontratação total, na forma do art. 72 da Lei nº 8.666/93 (Achado 4);
- g) Promova a devida fiscalização quanto ao cumprimento das obrigações previdenciárias e trabalhistas (FGTS) pelos contratados, devendo tal trabalho ser evidenciado nos processos

de pagamento com a juntada das guias de recolhimento das contribuições sociais (Achado 5);

- h) Adote medidas para evitar a liquidação de despesas exclusivamente com base na atestação realizada no verso da nota fiscal. A liquidação de despesa deve estar amparada por documentos comprobatórios da regular execução contratual, tais como relatórios de medição dos serviços contendo testes de qualidade e durabilidade que corroborem que o bem adquirido ou o serviço prestado está de acordo com o contrato, relatórios de fiscais do contrato, fotografias, entre outros, em conformidade com o art. 63 da Lei nº 4.320/64 (Achado 6);
- i) Promova o cancelamento parcial da nota de empenho nº 66/19, bem como dos empenhos processados para pagamento da despesa referente à rota nº 07 e de outras rotas que estejam na mesma situação, evitando que ocorram pagamentos sem a devida prestação dos serviços (Achado 7);
- j) Adote as medidas necessárias para a verificação do cumprimento da execução do contrato e das exigências estabelecidas no Edital de Pregão nº 020/17, sobretudo no tocante ao cumprimento, por parte da contratada, das cláusulas que preveem os procedimentos relativos à segurança dos alunos e dos motoristas (Achado 7);
- k) Promova o georreferenciamento e mapeamento das rotas de transporte escolar, com a indicação dos pontos de saída e de chegada, paradas, escolas abrangidas pela rota, pontos de referência, distâncias, condições da via (pavimentação asfáltica ou terra) e respectivas coordenadas geográficas, bem como disponibilize o detalhamento das rotas no Portal da Transparência da Prefeitura, com o fito de dar mais transparência ao Programa de Transporte Escolar, possibilitando o controle social (Achado 7);
- l) Adote as medidas necessárias para evitar a contratação de particulares, inclusive empresas e cooperativas, que não detenham capacidade operacional para prestar o serviço adequadamente (Achado 7);

- m) Exija que os veículos destinados ao transporte escolar estejam em condições adequadas e seguras, conforme a legislação de trânsito, acostando aos autos do processo de contratação elementos que comprovem o atendimento aos requisitos, pelo contratado, perante o órgão de trânsito competente (Achado 7);
- n) Adote medidas para que os veículos de transporte escolar utilizados no âmbito do Programa “Vai-Volta” não sejam utilizados para finalidade diversa, conforme estabelece o art. 1º do Decreto Municipal nº 14/17 (Achado 7);
- o) Designe fiscal para os contratos de prestação de serviços de transporte escolar, assegurando-lhe treinamento e condições para a adequada realização de suas atividades (Achado 8);
- p) Designe um agente público responsável pelo controle individual da prestação do serviço de transporte em cada unidade escolar, com o dever de aferir o dia e a hora de chegada e de saída do veículo, o nome do motorista, a placa do veículo, a indicação do odômetro, além de outras informações que permitam o adequado controle social da prestação do serviço (Achado 8);
- q) Adote medidas para incrementar a fiscalização da execução dos serviços de transporte escolar, inclusive quanto à distância efetivamente percorrida e à contínua e regular disponibilização do transporte para todos os alunos que dele necessitem (Achado 8).

2) RECOMENDAÇÃO:

- a) Verifique a possibilidade de a prestadora dos serviços de transporte escolar oferecer veículo que atenda às necessidades de alunos com deficiência, caso haja alunos nessa condição (Achado 7);

VIII. Pela **EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO** ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, ao Tribunal de Contas da União, à Receita Federal do Brasil (Achado 5) e à Gerência Regional do Trabalho em Campos dos Goytacazes (Achado 5), para ciência desta decisão e avaliação quanto a eventuais providências cabíveis no âmbito de suas competências.

- IX.** Por **DETERMINAÇÃO À SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO** deste Tribunal, para que promova a análise das razões de defesa a serem apresentadas pelos jurisdicionados em conjunto com o Documento TCE-RJ nº 5.724/20, protocolizado pela sociedade empresária Transmul Transportadora Ltda. ME, no prazo de 15 (quinze) dias, com posterior oitiva do Ministério Público Especial em igual prazo;
- X.** Por **DETERMINAÇÃO À SECRETARIA-GERAL DAS SESSÕES** deste Tribunal, para que confira urgência na expedição dos ofícios de comunicação processual.

GC-7, em 20 / 03 / 2020.

RODRIGO MELO DO NASCIMENTO
Relator