

TC 026.742/2011-0

Tipo: Relatório de Auditoria

Unidade Jurisdicionada: Prefeitura Municipal de Lagarto/SE e Prefeitura Municipal de Estância/SE.

Responsáveis: Sra. Amanda Regina Carvalho Reis (CPF: 014.540.175-89), Sr. José Valmir Monteiro (CPF 201.475.975-87) e Sr. Ivan Santos Leite (CPF 155.420.925-00)

Proposta: de mérito.

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de auditoria realizada nas Prefeituras Municipais de Estância/SE e Lagarto/SE, sob a modalidade Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC), tendo por objetivo verificar a regularidade da aplicação dos recursos do Programa Nacional de Transporte Escolar (PNATE) e do Programa Caminho da Escola, nos exercícios de 2010 e 2011.

1.1. As principais constatações do trabalho no município de Estância/SE foram:

- a) deficiências na manutenção preventiva dos veículos do programa Caminho da Escola;
- b) ausência de contratação de seguro de veículos do Programa Caminho da Escola;
- c) irregularidades em veículos utilizados no transporte escolar do Município;
- d) veículos de transporte escolar não atendem às exigências de idade limite constantes do edital de licitação;
- e) condutores de transporte escolar não possuem curso especializado;
- f) ausência de treinamento dos conselheiros do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb (CACCS).

1.2. As principais constatações do trabalho no município de Lagarto/SE foram:

- a) condutores de transporte escolar não possuem curso especializado.
- b) categoria irregular da CNH de motoristas do transporte escolar;
- c) cláusulas restritivas de competitividade encontradas em procedimento licitatório;
- d) cobrança de tarifas bancárias da conta corrente específica do PNATE;
- e) subcontratação irregular de serviços de transporte escolar;
- f) ausência de fiscalização dos contratos de prestação de serviços de transporte escolar.
- g) irregularidades em veículos do transporte escolar.

1.3. Foram propostas audiências da Pregoeira de Lagarto/SE, Sra. Amanda Regina Carvalho Reis, em razão de cláusulas restritivas à competitividade no Pregão Presencial 6/2009 e do Prefeito Municipal de Lagarto/SE, Sr. José Valmir Monteiro, em razão da ausência de designação de fiscal nos contratos de prestação de serviços de transporte escolar e por ter admitido a subcontratação irregular nos contratos celebrados com as empresas CVE Empreendimentos Turísticos Ltda. e Maria Auxiliadora Dias de Souza – ME (Translagartense).

1.4. Foi, ainda, proposta a audiência do Prefeito Municipal de Estância, Sr. Ivan Santos Leite, em razão do descumprimento de cláusulas do Convênio 658577/2009 e do Convênio

700217/2008 que obrigavam a Prefeitura a realizar seguro total dos veículos contra danos materiais e de vítimas de acidentes.

2. No pronunciamento do Diretor Técnico (peça 55) e do titular da Secex-SE (peça 56), foi ampliado o escopo das audiências propostas, para incluir as seguintes constatações:

a) no caso do Prefeito Municipal de Estância/SE, quanto aos condutores de veículos utilizados no transporte escolar sem a realização de curso especializado e quanto à utilização de veículos para o transporte escolar com ano de fabricação anterior a 2000, em desacordo com o Anexo I do Edital de Pregão Eletrônico 15/2010;

b) no caso do Prefeito Municipal de Lagarto/SE, quanto aos veículos utilizados no transporte escolar em desconformidade com os dispositivos legais e infralegais e quanto aos condutores de veículos sem a comprovação de curso especializado em transporte escolar e sem os requisitos legais de habilitação para conduzir veículos de transporte escolar.

3. As audiências foram realizadas mediante Ofícios de peças 58 a 60.

4. O Sr. José Valmir Monteiro, Prefeito Municipal de Lagarto/SE, encaminhou suas razões de justificativa, as quais foram juntadas aos autos nas peças 62 e 65.

5. A Sra. Amanda Regina Carvalho Reis, Pregoeira à época dos fatos, encaminhou suas razões de justificativa, as quais foram juntadas aos autos na peça 64.

6. O Sr. Ivan Santos Leite, Prefeito Municipal de Estância/SE, encaminhou suas razões de justificativa, as quais foram juntadas aos autos nas peças 66 e 67.

EXAME TÉCNICO

7. Passo a analisar as razões de justificativa dos responsáveis supramencionados.

I. Audiência: inserção de cláusulas restritivas à competitividade, consubstanciadas nos itens 9.2.2.-f, 9.2.4.-a.1, 9.2.4.-e e 9.2.4.-f do Pregão Presencial 06/2009, violando o princípio da competitividade constante do art. 3º, §1º, inciso I, da Lei 8.666/93

I.1. Razões de Justificativa da Sra. Amanda Regina Carvalho Reis (peça 64)

8. Quanto à exigência de alvará de funcionamento no procedimento licitatório, a responsável alega que tal requisito não compromete a competitividade do certame. Pelo contrário, o tornaria mais seguro para a Administração por saber que as empresas participantes estão devidamente aptas e licenciadas ao seu funcionamento.

8.1. Alega que, por equívoco, tal exigência foi incluída na regularidade fiscal, quando, na verdade, deveria ter sido incluída na qualificação técnica.

8.2. Sustenta que a exigência encontra amparo legal no art. 30, inciso IV, da Lei 8.666/1993.

8.3. Questiona como seria possível assegurar o cumprimento de uma obrigação do nível do transporte, se a empresa sequer estaria regular em seu funcionamento.

9. Quanto à exigência de registro no Conselho Regional de Administração (CRA), afirma que tal requisito é baseado no art. 30, inciso II e §1º, da Lei 8.666/1993.

9.1. Para que o atestado apresentado pela licitante seja válido, argumenta, deveria estar registrado na entidade profissional competente, que, no seu entendimento, seria o Conselho Regional de Administração.

10. Quanto à exigência de regularidade da empresa e dos seus responsáveis no CRA, alega que se trata de uma consequência direta do que dispõe o art. 30, inciso II e §1º, da Lei 8.666/1993.

10.1. Argumenta fazendo analogia com a profissão de advogado e com a OAB. A Administração não poderia contratar profissional irregular, pois, neste caso, estaria incorrendo na mesma ilegalidade perpetrada pela empresa.

10.2. Sustenta, ainda, que o CRA/SE estabeleceu no Ofício FISC.CRA/SE 107/09 esta exigência em todos os procedimentos licitatórios, sob pena de, em não o fazendo, ser a Administração penalizada.

11. Quanto ao cadastro no sindicato, alega que tal exigência deve-se, tão somente, como segurança para a Administração no intuito de não contratar empresas irregulares ou de fachada que não estejam aptas a realizar os serviços.

12. Por fim, alega que os fatos apontados na Auditoria já foram objeto de notificação anterior, tendo sido a responsável penalizada consoante Acórdãos 1.231/2010 – 2ª. Câmara, 1.907/2011 – 2ª. Câmara e 3.674/2011 – 2ª. Câmara. Afirma ter recolhido a multa no valor de R\$ 1.881,20 e que a penalização neste processo constituir-se-ia em verdadeiro “bis in idem”.

13. Requer notificação da pauta da sessão de julgamento para, se necessário, exercer sustentação oral, por meio do seu advogado.

I.2. Análise

14. O Pregão Presencial 6/2009 já foi objeto de análise desta Corte de Contas no TC 008.593/2009-7, que versa sobre Representação formulada pela Deputada Estadual Lourdes Goretti de Oliveira Reis.

14.1. Neste processo, foi imputada multa à responsável conforme os Acórdãos 1.231/2010 – 2ª. Câmara, 1.907/2011 – 2ª. Câmara e 3.674/2011 – 2ª. Câmara.

15. Apenas uma das cláusulas do edital objeto da presente audiência foi considerada no TC 008.593/2009-7, conforme é possível observar do Ofício 302/2009 – Secex-SE, de 20/4/2009 (peça 64, p. 9-10):

exigência no Edital de apresentação de prova de regularidade de situação da empresa e de seus responsáveis técnicos no Conselho Regional de Administração - CRA da jurisdição da Sede da Licitante, uma vez que tal exigência não guarda relação de pertinência com o objeto da licitação (transporte escolar).

16. Nada obstante, o tema da restrição da competitividade foi abordado naquela Representação. Desta forma, eventual aplicação neste processo de penalidade à pregoeira em razão desta matéria constituir-se-ia em *bis in idem*.

16.1. O princípio da vedação ao *bis in idem* (*ne bis in idem* ou *non bis in idem*), apesar de não constar expressamente na legislação brasileira é reconhecido pela doutrina e pela jurisprudência, inclusive pelo Tribunal de Contas da União.

16.2. Tal princípio apresenta-se melhor formulado na legislação espanhola, no art. 30 da Lei 30/1992 - *Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Comum*, segundo o qual, “*No podrán sancionarse los hechos que hayan sido sancionados penal o administrativamente, en los casos en que se aprecie identidad de sujeto, hecho y fundamento*”.

16.3. Na linha deste dispositivo, Paulo Roberto Coimbra Silva (*Direito Tributário Sancionador*. São Paulo: Quartier Latin, 2007) enumerou os três pressupostos para a aplicação do *ne bis in idem*:

- a) existência de uma conduta ilícita única;
- b) identidade subjetiva;
- c) identidade teleológica ou identidade de fundamento, traduzidos pela coincidência de bens jurídicos protegidos e das funções exercidas pela sanção.

16.4. Ora, no caso concreto, estão presentes os três requisitos elencados pelo ilustre Professor. A conduta ilícita única corresponde à inserção de cláusulas no edital do pregão com violação ao princípio da competitividade. A identidade subjetiva está configurada uma vez que se trata da mesma responsável. A identidade de fundamento é evidenciada pelo fato de a multa aplicada anteriormente ter a mesma função repressiva que eventual multa a ser aplicada no âmbito deste processo.

17. Isso posto, proponho acatar as razões de justificativa apresentadas pela responsável.

II. Audiência: subcontratação irregular, em percentual excessivo, dos Contratos 72/2011, 73/2011 e 74/2011, celebrados com as empresas CVE Empreendimentos Turísticos Ltda. e Maria Auxiliadora Dias de Souza -ME (Translagartense), violando o art. 72 da Lei 8.666/93, desrespeitando o caráter personalíssimo dos contratos administrativos

II.1. Razões de Justificativa do Sr. José Valmir Monteiro (peças 62 e 65)

18. Sustenta que o art. 72 da Lei 8.666/1993 não fixa o percentual admitido para a subcontratação e que, no caso concreto, a subcontratação estaria prevista no item 19.2.12 do Edital e nas cláusulas 6.1.12 dos contratos.

19. Entende que a legislação conferiu ao gestor público o exercício da discricionariedade e que, considerando a situação local e o caso concreto, não haveria que se vislumbrar qualquer ilegalidade.

20. Sem o instituto da subcontratação, o responsável sugere que o serviço de transporte escolar ficaria inviável (redação confusa).

21. Cita, em apoio às suas teses, a decisão do TRF 1ª. Região na Apelação Cível 2005.01.00053271-0 e a Decisão TCU 420/2002 – Plenário.

22. Argumenta que as empresas mais estruturadas não estão dispostas a adquirir frota nova para realizar o transporte escolar rural.

23. O elevado percentual de subcontratação, segundo sustenta, teria sido devido ao fato de as empresas vencedoras do certame não possuírem frota própria, situação muito comum nas regiões interioranas.

24. Cita o estudo realizado pela Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes – GEIPOT no sentido de que a contratação de profissionais autônomos que conduzam veículos próprios é quase sempre mais vantajosa que a contratação de empresas.

II.2. Análise

25. Não procedem as alegações do responsável.

26. A subcontratação de parte do objeto contratado é permitida apenas nos limites do ato convocatório e do contrato, devendo estes dispor claramente acerca dos seus parâmetros, consoante já deliberou o Tribunal no Acórdão 2.625/2008 – Plenário e 265/2010 – Plenário. No mesmo sentido, dispõe a Ementa do Acórdão 1.941/2006 – Plenário: “Os editais para contratação de obra, serviço ou fornecimento devem prever os limites admissíveis e os critérios para subcontratação parcial do objeto”.

26.1. Ora, no Contrato 73/2011 (peça 39, p. 1-7), celebrado com a empresa Maria Auxiliadora Dias de Souza (Translagartense), a cláusula 6.1.12 não especifica quaisquer parâmetros ou limites à subcontratação, subordinando-a tão somente à anuência da Prefeitura.

26.2. O mesmo ocorre com a cláusula 6.1.12 dos Contratos 72/2011 (peça 34, p. 9-15) e 74/2011 (peça 34, p. 9-15) celebrados com a CVE Empreendimentos Turísticos Ltda.

27. De qualquer forma, a subcontratação total, ou praticamente total como foi o caso, é vedada pelo art. 72 da Lei 8.666/1993, conforme esclarece o voto do Ministro-Relator Marcos Bemquerer no Acórdão 861/2003 – Plenário:

Porém, quanto à subcontratação, havendo previsão no edital de licitação e no contrato, é possível que o contratado, sem prejuízo das responsabilidades contratuais e legais e com a anuência da Administração, promova a subcontratação parcial do objeto pactuado, nos termos do art. 72 da Lei n. 8.666/1993, não se podendo firmar, todavia, a subcontratação total por falta de amparo legal. (grifo nosso)

28. No mesmo sentido, o voto do Ministro-Relator Benjamin Zymler no Acórdão 1.014/2005 – Plenário, *verbis*:

Nos termos do art. 72 da Lei nº 8.666/1993, ‘o contratado, na execução do contrato, sem prejuízo das responsabilidades contratuais e legais, poderá subcontratar partes da obra, serviço ou fornecimento, até o limite admitido, em cada caso, pela Administração’.

A regra consiste na impossibilidade de subcontratação dos serviços licitados pela Administração Pública. Entretanto, o próprio texto dá os contornos da exceção, ou seja da possibilidade de subcontratação da obra, serviço ou fornecimento: a) há de ser parte do objeto; b) dentro de determinado limite; c) aprovação pela Administração.

Os procedimentos licitatórios, com fundamento no art. 37, XXI, visam a permitir que a Administração contrate obras, serviços, compras e alienações com a proposta mais vantajosa, assegurando-se, contudo, igualdade entre os participantes, os quais deverão observar as exigências de qualificação técnica e econômica para o cumprimento das obrigações ajustadas.

Os licitantes deverão submeter-se à habilitação para participarem do certame licitatório, cuja documentação se relacionará à habilitação jurídica, qualificação técnica, qualificação econômico-financeira e regularidade fiscal, nos termos do art. 27 da Lei nº 8.666/1993.

Observe-se que a habilitação é personalíssima, ou seja, a empresa a ser contratada com a Administração deve preencher requisitos de habilitação específicos e relativos à própria empresa, além de ofertar a proposta mais vantajosa para a Administração.

A partir do caráter intuitu personae do licitante que celebra contrato com a Administração é que o instituto da subcontratação há de sofrer limitações e restrições, sob pena de descaracterizar a essência dos procedimentos licitatórios realizados pela Administração.

Primeiro, o objeto contratado não pode ser integralmente subcontratado. O art. 72 da Lei nº 8.666/1993 é explícito ao facultar a possibilidade de subcontratação de ‘parte da obra, serviço, ou fornecimento’. Ora, se possível fosse a subcontratação total do objeto contratado, a natureza personalíssima do contrato estaria sendo mitigada, ou melhor, estaria sendo burlada, pois seria possível que terceiro que não tivesse preenchido os requisitos de habilitação previstos no art. 27 do Estatuto da Licitações pudesse, na prática, realizar serviços para a Administração e por ela ser remunerado, em total descompasso com a essência dos procedimentos licitatórios. (grifo nosso)

29. O responsável argumenta com base na situação local, alegando que as empresas não teriam frota própria e que não estariam dispostas a adquirir frota nova para realizar o transporte escolar rural.

29.1. Neste caso, tendo ciência das condições do mercado local, a Prefeitura poderia ter parcelado o objeto licitado, com vistas a aumentar a competitividade, viabilizando a contratação dos prestadores de serviço diretamente, sem necessidade de empresas intermediárias, tais como, a CVE e a Translagartense.

29.2. Por outro lado, a habilitação técnica no procedimento licitatório deveria expurgar do certame licitatório empresas que não dispusessem de frota suficiente para prestar os serviços contratados (considerando a maior parte do objeto licitado).

30. O responsável alega que um estudo do GEIPOT conclui que a contratação de profissionais autônomos que conduzam veículos próprios é quase sempre mais vantajosa que a contratação de empresas.

30.1. Ora, assumindo-se como verdadeira tal afirmação, a Administração Pública não tem vantagem nenhuma com a subcontratação e os benefícios deste incremento de eficiência seriam apropriados pelas empresas intermediadoras do transporte escolar.

31. Por outro lado, a pluralidade de prestadores de serviço subcontratados dificulta a fiscalização e controle do transporte escolar no município e pode ser a causa das graves deficiências encontradas nos veículos do transporte escolar.

32. Isso posto, rejeito as razões de justificativa do responsável, propondo aplicar-lhe a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/92, por grave violação do art. 72 da Lei 8.666/1993.

III. Audiência: veículos utilizados para o transporte escolar no município em desconformidade com dispositivos legais e infralegais (Lei 9503/1997- Código de Trânsito Brasileiro e Resolução Contran 14/1998), a exemplo dos veículos de placas KHH 1536, HVC 6460, LBM 6215, HZM 1269, JNZ 2832 e LHT 0128

III.1. Razões de Justificativa do Sr. José Valmir Monteiro (peças 62 e 65)

33. Alega que a Prefeitura de Lagarto envidará esforços no sentido de corrigir tais irregularidades, comprometendo-se, desde agora, a não mais repeti-las.

34. Em outro expediente, afirma que maior parte das deficiências apontadas no Relatório de Auditoria teriam sido sanadas, exceto quanto ao curso especializado para os motoristas.

35. Embora reconheça a necessidade de cumprimento da legislação em vigor, argumenta que não haveria empresas estruturadas para prestar serviço de transporte escolar com todo o rigor exigido pela legislação, o que levaria a um impasse.

III.2. Análise

36. O responsável não apresentou nenhuma evidência de que as falhas encontradas nos veículos do transporte escolar foram sanadas, nem que estão sendo adotadas providências para a sua correção.

37. Não caberia, no caso concreto, a aplicação de multa ao responsável, uma vez que a violação ao Código de Trânsito Brasileiro e à Resolução do Contran, conforme consta da audiência realizada, não se amolda ao tipo legal do art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, por não se tratar de norma de natureza orçamentária, financeira, patrimonial, contábil ou operacional, mas de uma norma de trânsito.

38. Entretanto, é possível, com base no princípio da eficiência (art. 37, caput, CF/88), determinar à Prefeitura Municipal de Lagarto/SE para que esta adote providências com vistas ao saneamento das irregularidades encontradas nos veículos de transporte escolar - placas KHH 1536, HVC 6460, LBM 6215, HZM 1269, JNZ 2832 e LHT 0128, comprovando junto à Secex-SE as medidas adotadas no prazo de 90 dias.

IV. Audiência: ausência de fiscalização nos contratos de prestação de serviços de transporte escolar (Contratos 72/2011, 73/2011, 74/2011), em descumprimento ao disposto no art. 67 da Lei 8.666/93, configurada na inexistência de relatórios de fiscalização ou acompanhamento dos contratos e na expedição da Portaria 233/2011 com data posterior à fiscalização da CGU no município

IV.1. Razões de Justificativa do Sr. José Valmir Monteiro (peças 62 e 65)

39. No que pertine à ausência de fiscalização, essa foi sanada após as orientações da Controladoria Geral da União - CGU, a qual, agindo de forma a orientar e não tão somente punir, recomendou a adoção dessa medida, a qual surtiu efeito com a nomeação de um fiscal de contratos, através da Portaria 233/2011. Em 21/10/2011, teria sido designado o servidor Cristiano Santana dos Santos para controlar os processos e documentos pertinentes ao PNATE.

40. Ademais, em 14/10/2011, teria sido expedida determinação ao Secretário Municipal para que adotasse os controles necessários à fiel execução do PNATE de forma a sanar as deficiências encontradas.

IV.2. Análise

41. As razões de justificativa não devem ser acatadas.

42. O art. 67 da Lei 8.666/1993 constitui norma expressa em vigor há mais de 15 anos, que determina que a administração deve designar representante para acompanhar e fiscalizar a execução dos contratos. O acompanhamento e a fiscalização, e os relatórios decorrentes, são de fundamental importância para a fase da liquidação da despesa pública (art. 63 da Lei 4.320/1964).

42.1. Em várias deliberações, o TCU determinou a órgãos e entidades públicas o fiel cumprimento do art. 67 da Lei 8.666/1993, no sentido de designar funcionário para acompanhamento e fiscalização dos contratos, a exemplo dos Acórdãos 555/2005- Plenário, 775/2009 – Plenário, 670/2008 – Plenário e 100/2008 – Plenário.

43. No caso concreto, a Prefeitura Municipal de Lagarto/SE só designou formalmente servidor após recomendação da CGU, o que teria ocorrido em 21/10/2011, o que evidencia, no mínimo, negligência do responsável.

43.1. Ademais, o responsável não apresentou nenhum relatório de fiscalização e acompanhamento relativo à execução dos contratos em epígrafe, o que não permite comprovar que a fiscalização do transporte escolar está em andamento.

44. Convém lembrar que a ausência de fiscalização dos contratos é um fator importante que explica as irregularidades dos veículos do transporte escolar.

45. Isso posto, opino pela aplicação de multa ao responsável nos termos do art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, por grave infração à norma constante do art. 67 da Lei 8.666/1993.

45.1. Há precedente desta Corte de Contas no sentido de aplicar multa aos gestores públicos por ausência de designação formal de fiscal dos contratos, consoante revelam os Acórdãos 753/2004 – 1ª. Câmara e 416/2002 – 1ª. Câmara.

V. Audiência: condutores de veículos utilizados para o transporte escolar sem a comprovação de realização de curso especializado em Transporte Escolar, sem os requisitos legais de habilitação para conduzir veículos de transporte escolar (a exemplo dos motoristas com CNHs 262544242, 176376119, 603760420 e 101217885) e com habilitação com prazo vencido (CNHs 769407596, 603760420 e 801177383) contrariando o art. 138, incisos II e V, e art. 159, § 10, do Código de Trânsito Brasileiro - Lei 9.503/1997

V.1. Razões de Justificativa do Sr. José Valmir Monteiro (peças 62 e 65)

46. Alega que a Prefeitura de Lagarto envidará esforços no sentido de corrigir tais irregularidades, comprometendo-se, desde agora, a não mais repeti-las.

V.2. Análise

47. O responsável não apresentou nenhuma evidência de que as falhas foram sanadas, nem que estão sendo adotadas providências para a sua correção, diferentemente do que ocorreu com a Prefeitura Municipal de Estância/SE (item VIII).

48. Não caberia, por outro lado, a aplicação de multa ao responsável, uma vez que a violação ao Código de Trânsito Brasileiro, conforme consta da audiência realizada, não se amolda ao tipo legal do art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, por não se tratar de norma de natureza orçamentária, financeira, patrimonial, contábil ou operacional, mas de uma norma de trânsito.

49. Entretanto, cabe determinação à Prefeitura Municipal de Lagarto/SE para que esta adote providências com vistas à realização dos cursos especializados em transporte escolar pelos motoristas, próprios e terceirizados, e a renovação das habilitações vencidas, comprovando junto à Secex-SE as medidas adotadas no prazo de 90 dias.

VI. Audiência: descumprimento da Cláusula II letra dd do Convênio 700217/2008 e Cláusula II letra I do Convênio 658577/2009, celebrados com o FNDE, cláusulas que obrigavam a Prefeitura de Estância a realizar, além do seguro obrigatório previsto na legislação de trânsito (DPVAT), o seguro total dos veículos contra danos materiais e vítimas por acidentes

VI.1. Razões de Justificativa do Sr. Ivan Santos Leite (peças 66 e 67)

50. O responsável afirma que a Prefeitura está providenciando a contratação de seguro para os veículos adquiridos por meio dos Convênios 700217/2008 e 658577/2009 – FNDE. Neste sentido, estaria sendo providenciada a cotação de preços para a realização de procedimento licitatório visando a contratação de empresa seguradora.

51. Alega, ainda, que a ausência de seguro não teria resultado, até o momento, em prejuízo ao município. Os valores que teriam sido gastos com o seguro seriam superiores aos gastos incorridos no período passíveis de ressarcimento pela via do seguro.

52. Alega que tal obrigação do convênio parece contrária ao princípio da eficiência administrativa.

VI.2. Análise

53. O responsável afirma estar adotando providências para uma possível licitação com vistas à contratação de seguradora para os veículos adquiridos pelo convênio. Entretanto, o documento de p. 13 da peça 66, anexo à defesa, não comprova esta assertiva.

54. Quanto à alegação de que a obrigação constante dos convênios é contrária a eficiência administrativa, não é possível, de plano, afirmar pela sua procedência ou improcedência, pois faz-se necessário um estudo mais aprofundado dos custos envolvidos para verificar o atendimento ao princípio da eficiência.

55. Na sua defesa, o responsável não encaminhou nenhuma planilha, estudo ou cotação, nenhuma comparação entre os gastos com seguros e os gastos efetivamente incorridos passíveis de cobertura pelo seguro, de forma a suportar sua assertiva.

56. Nada obstante, não é prática comum no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública, incluindo federais, a contratação de seguros para os seus veículos.

57. Em razão disso, a conduta inquinada não é tão grave para justificar a aplicação de multa pelo Tribunal. Ademais, a violação de obrigação constante do convênio não se amolda ao tipo legal do art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, por não se tratar de “norma legal ou regulamentar” de caráter abstrato.

58. Isso posto, opino pelo acolhimento das razões de justificativa do responsável, sem prejuízo de determinar à Prefeitura Municipal de Estância/SE o cumprimento das obrigações constantes dos convênios, facultando-se à municipalidade pleitear junto ao órgão repassador a exoneração da obrigação, mediante comprovação de que a mesma viola o princípio da eficiência administrativa constante do art. 37, *caput*, da Constituição Federal.

VII. Audiência: veículos utilizados para o transporte escolar no município em desconformidade com dispositivos legais e infralegais (Lei 9503/1997- Código de Trânsito Brasileiro e Resolução Contran 14/1998), a exemplo dos veículos de placas JNZ 2142, JNZ 5459, JNZ 2155, IAH 0835, IAN 1932 e IAE 0521

VII.1. Razões de Justificativa do Sr. Ivan Santos Leite (peças 66 e 67)

59. O responsável afirma que estão sendo adotadas providências para regularização dos veículos.

60. Contesta, entretanto, a afirmação constante do Relatório de Auditoria referente ao veículo IAN-1932. O veículo possuiria tacógrafo e estaria em perfeito funcionamento, consoante fotos enviadas em anexo.

61. Quanto aos demais veículos da Prefeitura, afirma que a licitação para manutenção preventiva e corretiva já foi homologada.

62. Quanto aos veículos pertencentes às companhias contratadas, alega que já tiveram seus problemas sanados, consoante Relatório de Fiscalização enviada em anexo.

VII.2. Análise

63. O responsável encaminhou documentos (peça 66, p. 31-47) que indicam que foi homologada licitação com vistas à contratação pela Prefeitura de empresa com vistas à

prestação de serviços para manutenção preventiva e corretiva de veículos com fornecimento de peças genuínas, componentes e acessórios, a serem executadas nos veículos oficiais pertencentes à frota do município de Estância.

64. Foi encaminhada declaração da empresa Viação Litoral Sul (p. 44, peça 66), de 29/12/2011, no sentido de que os problemas apontados pela equipe de auditoria com os veículos JNZ-2142, JNZ-5459 e JNZ-2155 já estariam sanados.

65. O diretor do Departamento de Transporte da Secretaria Municipal de Educação teria realizado vistoria na empresa e constatado que os problemas com os veículos supramencionados teriam sido sanados (peça 66, p. 45).

66. Quanto ao veículo IAN-1932, o responsável juntou fotos do tacógrafo em funcionamento (peça 66, p. 46-47).

67. Apesar de não terem sido fornecidos maiores detalhes e comprovação sobre a correção dos problemas detectados pela auditoria nos veículos, os documentos evidenciam que a Prefeitura vem adotando providências para a correção dos problemas, motivo pelo qual opino pelo acatamento das razões de justificativa do responsável, dispensando-se a realização de determinações saneadoras.

68. Ademais, não caberia, no caso concreto, a aplicação de multa ao responsável, uma vez que a violação ao Código de Trânsito Brasileiro e à Resolução do Contran, conforme consta da audiência realizada, não se amolda ao tipo legal do art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, por não se tratar de norma de natureza orçamentária, financeira, patrimonial, contábil ou operacional, mas de uma norma de trânsito.

VIII. Audiência: condutores de veículos utilizados para o transporte escolar sem a comprovação de realização de curso especializado em Transporte Escolar, contrariando o art. 138, inciso V, do Código de Trânsito Brasileiro - Lei 9.503/1997

VIII.1. Razões de Justificativa do Sr. Ivan Santos Leite (peças 66 e 67)

69. Alega que, em Estância/SE, não há nenhuma empresa que ofereça o curso especializado de transporte escolar.

70. Alega que o SEST/SENAT estaria oferecendo tal curso e que a Secretaria Municipal de Educação estaria encaminhando os motoristas para a realização do mesmo nos dias 7, 8, 14 e 15 de janeiro de 2012.

71. Alega, ainda, que os motoristas já fizeram outros cursos que contribuiriam para a eficiência do transporte escolar, tais como, o de direção defensiva.

72. Quanto aos motoristas das empresas terceirizadas, teria sido encaminhada notificação para que realizem o curso específico.

VIII.2. Análise

73. As alegações de defesa do responsável devem ser acatadas.

74. As fichas de inscrição dos motoristas próprios (peça 66, p. 7-12) no curso de transporte escolar no SEST/SENAT e as notificações (peça 66, p. 23-30) às empresas contratadas para que comprovem, no prazo de 30 dias, que os motoristas do transporte escolar estão realizando ou já realizaram o treinamento específico indicam que a Prefeitura está adotando providências com vistas ao cumprimento dos dispositivos legais.

75. Ademais, não caberia, no caso concreto, a aplicação de multa ao responsável, uma vez que a violação ao art. 138, inciso V, do Código de Trânsito Brasileiro, conforme consta da audiência realizada, não se amolda ao tipo legal do art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, por não se tratar de norma de natureza orçamentária, financeira, patrimonial, contábil ou operacional, mas de uma norma de trânsito.

IX. Audiência: utilização de veículos para o serviço de transporte escolar no município com ano de fabricação anterior a 2000, em desacordo com o previsto no Anexo I do Edital do Pregão Eletrônico 15/2010, que previa a idade limite da frota para veículos fabricados a partir do ano de 2000, a exemplo dos veículos de placas JNZ 5459 (1999), JNZ 2142 (1998), JTF 2411 (1992), LIJ 9977 (1992), HZD 2601 (1991), KNG 1335 (1997), KNG 1339 (1994), HZP 0656 (1998) e KFJ 6233 (1994)

IX.1. Razões de Justificativa do Sr. Ivan Santos Leite (peças 66 e 67)

76. O responsável alega que o Pregão 15/2010, onde estava contida a exigência de que os ônibus tenham ano de fabricação posterior a 2000, não está mais em vigor.

77. Atualmente, estaria em vigor o Pregão Eletrônico 124/2010 e, neste procedimento licitatório, foi suprimida a exigência de idade-limite dos veículos.

78. Alega que a legislação brasileira não estabelece idade mínima para os veículos do transporte escolar e que o documento do FNDE só traria uma recomendação no tocante à idade ideal.

IX.2. Análise

79. As razões de justificativa do responsável devem ser acatadas.

80. De fato, não consta da legislação de trânsito (Código de Trânsito Brasileiro e Resoluções do Contran) norma expressa estabelecendo idade mínima para os veículos do transporte escolar. Tal exigência estava contida apenas em cláusula do Pregão 15/2010, que não estaria mais em vigor, tendo sido substituído pelo Pregão 124/2010 (peça 66, p. 98-101 e peça 67, p. 1-50).

CONCLUSÃO

81. No tocante às audiências dos responsáveis pelo município de Lagarto/SE, cabem as seguintes considerações.

81.1. A Sra. Amanda Regina Carvalho Reis, pregoeira, já foi penalizada no âmbito do TC 008.593/2009-7, consoante Acórdãos 1.231/2010 – 2ª. Câmara, 1.907/2011 – 2ª. Câmara e

3.674/2011 – 2ª. Câmara, por diversas irregularidades atinentes ao Pregão 6/2009, incluindo a inserção de cláusulas restritivas da competitividade. Em atenção ao princípio do *non bis in idem*, opinamos pelo acatamento das suas razões de justificativa (item I).

81.2. O Sr. José Valmir Monteiro, Prefeito Municipal de Lagarto/SE, não logrou êxito em elidir as irregularidades atinentes à subcontratação praticamente total dos contratos de prestação dos serviços de transporte escolar (item II) e a ausência de fiscalização dos referidos contratos pela Prefeitura Municipal (item IV). As irregularidades são de natureza grave, uma vez que os fatos constituem violações aos comandos expressos da legislação de contratos da administração pública, em vigor há vários anos, e constituem causas importantes para as deficiências constatadas no transporte escolar no município (itens III e V), motivo pelo qual opinamos pela aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992 ao responsável.

81.3. Quanto às irregularidades relativas aos veículos e condutores do município (itens III e V), o responsável não apresentou evidência de providências estariam sendo adotadas para a solução dos problemas encontrados. Desta forma, opinamos pela realização de determinações à Prefeitura Municipal.

82. No tocante às audiências do Prefeito Municipal de Estância/SE, cabem as seguintes considerações.

82.1. O Sr. Ivan Santos Leite não comprovou que as obrigações constantes dos Convênios 700217/2008 e 658577/2009, concernentes à contratação de seguro aos veículos do programa Caminho da Escola, além do seguro obrigatório, são contrárias ao princípio da eficiência administrativa (item VI). Considerando o fato de não se tratar de prática comum no âmbito dos órgãos e entidades da Administração, propomos determinação à Prefeitura para que cumpra as obrigações constantes da cláusula II letra dd do Convênio 700217/2008 e cláusula II letra l do Convênio 658577/2009, celebrados com o FNDE, facultando à municipalidade pleitear junto ao órgão repassador a exoneração da obrigação, mediante comprovação de que a mesma viola o princípio da eficiência previsto no art. 37, *caput*, da Constituição Federal.

82.2. Quanto às irregularidades atinentes às condições dos veículos do transporte escolar e à ausência de curso especializado (itens VII e VIII), o Prefeito Municipal de Estância/SE, diferentemente do caso de Lagarto/SE, demonstrou que está adotando providências com vistas ao saneamento das irregularidades constatadas, motivo pelo qual opinamos pelo acatamento das razões de justificativa.

83. Por fim, cumpre mencionar que os responsáveis Amanda Regina Carvalho Reis (peça 64, p. 5), Ivan Santos Leite (peça 66, p. 6) e José Valmir Monteiro (peça 65, p. 5), requerem ser notificados quanto à sessão de julgamento do processo para, se for o caso, exercerem a **sustentação oral** perante esta Corte de Contas, nos termos do art. 168 do Regimento Interno do TCU.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

84. Ante todo o exposto, submeto os autos à consideração superior, propondo:

84.1. Aplicar, nos termos do art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, multa ao Sr. José Valmir Monteiro (CPF 201.475.975-87), Prefeito Municipal de Lagarto/SE, por grave infração às normas previstas no art. 67 e 72 da Lei 8.666/1993;

84.2. Determinar, com base no princípio da eficiência da administração pública (art. 37, *caput*, CF/88), à Prefeitura Municipal de Lagarto/SE que:

84.2.1. adote providências com vistas ao saneamento das irregularidades encontradas nos veículos de transporte escolar, abaixo relacionadas:

84.2.1.1. Veículo Placa KHH 1536 - Mercedes Benz 1318

a) veículo com um espelho retrovisor quebrado (art. 1º, 3, Resolução Contran 14/1998);

- b) um dos limpadores de para-brisa não funciona (art. 1º, 4, Resolução Contran 14/1998);
 - c) veículo sem macaco (art. 1º, 25, Resolução Contran 14/1998).
- 84.2.1.2. Veículo Placa HVC 6460 - Ford B1618
- a) um dos limpadores de para-brisa não funciona (art. 1º, 4, Resolução Contran 14/1998).
- 84.2.1.3. Veículo LBM 6215 - Mercedes Benz
- a) um dos limpadores de para-brisa não funciona (art. 1º, 4, Resolução Contran 14/1998);
 - b) uma luz de ré não funciona (art. 1º, 12, Resolução Contran 14/1998);
 - c) veículo sem estepe (art. 1º, 24, Resolução Contran 14/1998);
 - d) veículo sem cintos de segurança em número igual ao da lotação (art. 136, VI, Código de Trânsito Brasileiro);
 - e) tacógrafo não se encontra em funcionamento (art. 136, IV, Código de Trânsito Brasileiro);
 - f) ausência de extintor de incêndio no prazo de validade (art. 1º, 20, Resolução Contran 14/1998);
 - g) portas do veículo trancadas com correntes e cadeados, evidenciando precário estado de conservação.
- 84.2.1.4. Veículo Placa HZM 1269 - Kombi/VW
- a) lataria com pontos de ferrugem;
 - b) buzina não funciona (art. 1º, 16, Resolução Contran 14/1998);
 - c) veículo sem cintos de segurança em número igual ao da lotação (art. 136, VI, Código de Trânsito Brasileiro);
 - d) veículo sem Tacógrafo em condições de funcionamento (art. 136, IV, Código de Trânsito Brasileiro).
- 84.2.1.5. Veículo Placa JNZ 2832 - Mercedes Benz
- a) a luz de freio não funciona (art. 1º, 10, Resolução Contran 14/1998);
 - b) veículo sem estepe (art. 1º, 24, Resolução Contran 14/1998).
- 84.2.1.3. Veículo Placa LHT 0128 - Mercedes Benz (Anexo Fotográfico)
- a) veículo em precário estado de conservação;
 - b) veículo com assentos sem estofados, com ferragem exposta.
- 84.2.2. adote providências com vistas à realização dos cursos especializados em transporte escolar pelos motoristas, próprios e terceirizados, bem como a renovação das CNHs vencidas.
- 84.2.3. comprove junto à Secex-SE a adoção das medidas adotadas para a correção das irregularidades no prazo de 90 dias.
- 84.3. Determinar à Prefeitura Municipal de Estância/SE para que cumpra as obrigações constantes da cláusula II letra dd do Convênio 700217/2008 e cláusula II letra l do Convênio 658577/2009, celebrados com o FNDE, facultando à municipalidade pleitear junto ao órgão repassador a exoneração da obrigação, mediante comprovação de que a mesma viola o princípio da eficiência administrativa previsto no art. 37, *caput*, da Constituição Federal.
- 84.4. Autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendida a notificação, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/92.

84.5. Autorizar o pagamento decorrente das dívidas supramencionadas em até trinta e seis parcelas mensais e consecutivas, caso solicitado, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/92, c/c o art. 217 do Regimento Interno do TCU, fixando-se o vencimento da primeira parcela em quinze dias, a contar do recebimento da notificação, e o das demais a cada trinta dias, devendo incidir sobre cada uma os encargos devidos, na forma prevista da legislação em vigor, alertando os responsáveis que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do art. 217, §2º do Regimento Interno do TCU.

84.6. Dar ciência ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE do Acórdão que vier a ser proferido neste processo, juntamente com o Relatório e Voto que o fundamentam.

84.7. Arquivar o presente processo, após as comunicações processuais cabíveis.

SECEX/SE, 30 de março de 2012

(assinado eletronicamente)
Emerson Cesar da Silva Gomes
AUFC – Matr. n. 4.218-8