

GRUPO I – CLASSE II – 1ª CÂMARA

TC-001.652/2012-5

Natureza: Tomada de contas especial

Unidade: Município de Guaramiranga/CE

Responsáveis: Luis Eduardo Viana Vieira (665.424.053-72); Lúcia Andrade da Rocha Sampaio (118.367.253-53); Performance Rent a Car Ltda.-ME (04.833.168/0001-39).

Advogado constituído nos autos: não há.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. SUBCONTRATAÇÃO INTEGRAL DOS SERVIÇOS DE TRANSPORTE ESCOLAR. SOBREPREÇO. EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS DE TRANSPORTE COM USO DE VEÍCULOS DO TIPO POPULARMENTE CONHECIDO COMO “PAU DE ARARA”. CITAÇÃO SOLIDÁRIA. AUDIÊNCIAS. REJEIÇÃO PARCIAL DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA E RAZÕES DE JUSTIFICATIVA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO E MULTA.

RELATÓRIO

Trata-se de tomada de contas especial instaurada por determinação deste Tribunal, mediante o Acórdão 3.224/2011 – Plenário, em razão de irregularidades constatadas nas subcontratações dos serviços de transporte escolar, apuradas mediante auditoria realizada pela Secex/CE no Município de Guaramiranga/CE.

2. Reproduzo, a seguir, como parte deste relatório e com ajustes de forma considerados pertinentes, a instrução produzida no âmbito da unidade técnica e que contou com a anuência da diretoria daquela unidade, conforme peças 17-18 destes autos:

“INTRODUÇÃO

Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada por meio do Acórdão 3224/2011-Plenário, em decorrência de irregularidades verificadas em subcontratações de serviços de transporte escolar apuradas em auditoria realizada pela Secex/CE (TC-003.188/2011-6) na Prefeitura Municipal de Guaramiranga/CE, tendo como objeto o exame da aplicação de recursos repassados àquela prefeitura, nos exercícios de 2009 e 2010, por meio dos programas Pnae, Pnate, PSF, Bolsa Família e Transferências Voluntárias.

HISTÓRICO

2. Em razão das irregularidades verificadas em auditoria realizada em 2011, na execução do Programa Nacional de Transporte Escolar – Pnate no exercício de 2010, o Plenário do Tribunal, por meio do Acórdão 3224/2011, determinou a realização das citações solidárias do Prefeito Municipal, Sr. Luís Eduardo Viana Vieira, da Secretária de Educação, Srª Lucia Andrade da Rocha Sampaio e da empresa Performance Rent a Car Ltda. – ME, na figura de sua representante legal a Srª Cristiane dos Santos Lima, para no prazo de quinze dias a contar da ciência, apresentarem alegações de defesa ou recolherem aos cofres do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) as importâncias de R\$ 49.210,00, atualizadas monetariamente e acrescidas de juros de mora a partir de 31/12/2010 até o efetivo recolhimento, nos termos da legislação vigente.

3. A irregularidade verificada trata da subcontratação, não prevista no contrato, da totalidade do objeto contratual, relativo ao serviço de transporte escolar, no exercício de 2010, por parte da empresa Performance Rent a Car Ltda. ME, CNPJ 04.833.168/0001-39, em face da celebração, por aquela empresa, de contratos com proprietários de veículos da municipalidade a preços substancialmente inferiores aos ajustados com a administração municipal, ou seja, no

primeiro semestre, o serviço de transporte escolar dos veículos alugados, contemplando 5 rotas foi prestado por pessoas físicas que participaram da licitação na modalidade convite e o valor total dos 5 contratados foi de R\$ 61.142,00; no segundo semestre de 2010, os mesmos serviços, contratados com a empresa Performance Rent a Car Ltda. - ME (Contrato 10060101), vencedora da licitação na modalidade Tomada de Preços (nº 10060101), totalizaram R\$ 110.352,00, correspondendo a um aumento percentual de 80% apenas pela intermediação da mencionada empresa contratada pela prefeitura. Assim, foi verificada uma diferença de R\$ 49.210,00 entre os preços pagos pela Prefeitura Municipal de Guaramiranga pelos serviços de transporte escolar prestados no 1º semestre (R\$ 61.142,00) e no 2º semestre (R\$ 110.352,00) do ano de 2010.

4. Em cumprimento a determinação do Plenário do Tribunal foram realizadas as citações abaixo, que passaremos a analisar.

EXAME TÉCNICO

Citação do Sr. Luís Eduardo Viana Vieira, Prefeito Municipal de Guaramiranga/CE:

5. Através do Ofício 130/2012-TCU-Secex/CE (peça 7), de 19/1/2012, foi realizada a citação do Sr. Luís Eduardo Viana Vieira, em razão da seguinte conduta.

5.1 Conduta do responsável: omissão no dever de acompanhar as atividades da Secretaria Municipal de Educação, o que gerou a subcontratação total do objeto do contrato celebrado em 2010 com a empresa Performance Rent a Car Ltda. ME, CNPJ 04.833.168/0001-39, relativo ao serviço de transporte escolar da forma relatada acima (item 2).

Citação da Srª Lúcia Andrade da Rocha Sampaio, Secretária de Educação do Município de Guaramiranga/CE.

6. Através do Ofício 131/2012-TCU-Secex/CE (peça 7), de 19/1/2012, foi realizada citação da Srª Lúcia Andrade da Rocha Sampaio, em razão da seguinte conduta:

6.1 Conduta da responsável: Omissão no dever de, como titular da Secretaria Municipal de Educação, verificar a adequação dos preços, acompanhar a contratação e fiscalização da execução dos serviços contratados e certificar-se da legitimidade dos pagamentos efetuados pela prefeitura, o que gerou a subcontratação total do objeto do contrato celebrado em 2010 com a empresa Performance Rent a Car Ltda. ME, CNPJ 04.833.168/0001-39, relativo ao serviço de transporte escolar na forma relatada acima (item 2)

Alegações de defesa apresentadas pelos Responsáveis:

7. Os responsáveis apresentaram as alegações de defesa em conjunto (peça 15) dividindo-as em dois tópicos:

Alegações quanto à subcontratação do serviço de transporte escolar entre a contratada Performance Rent a Car Ltda.-ME e em favor de terceiros.

8. Inicialmente os responsáveis alegam que não se encontra qualquer fundamentação jurídica no laudo técnico no qual o Acórdão em tela se lastreou.

9. Sobre o fato apontado pela equipe de auditoria de que os veículos utilizados no transporte escolar não pertencerem à empresa Performance Rent a Car Ltda. – ME, os responsáveis citam a Constituição Federal (art. 5º, inciso II, XIII, XXII) e alegam que para a prestação de serviço de transporte não há que se ter da parte do contratado a propriedade dos veículos para a obrigação de fazer (quando se garante a propriedade, garante-se também o direito de não tê-la), bem como este se encontra autorizado a prestar tal serviço porque é livre o exercício de qualquer trabalho. A execução do serviço de transporte, *em per si*, não exige qualquer qualificação. Assim, a execução do serviço em tela não resultaria em subcontratação porque o contratado não possui veículos. Não existe lei que o obste de fazer (execução do serviço) pelo fato de não ter a propriedade de veículos.

10. Sobre o fato apontado pela equipe de auditoria de que a atividade econômica principal consiste na locação de automóveis sem condutor, os responsáveis citaram as lições do renomado doutrinador Marçal Justen Filho e alegam que *o problema do objeto social compatível com a natureza da atividade prevista no contrato se relaciona com a qualificação técnica*. Alegam que se

uma pessoa jurídica apresenta experiência adequada e suficiente para o desempenho de certa atividade, ausência de previsão desta mesma atividade em seu objeto social não poderia ser empecilho para sua habilitação.’ (Meirelles, Hely Lopes, *in* Direito Administrativo Brasileiro, pp. 298 e 299, 22a edição, Malheiros, 1997). Assim, mesmo que a atividade ‘serviço de transporte escolar’ não estivesse grafado no CNPJ ou contrato social, a contratada autorizada estaria em celebrar avença como celebrada fora.

11. Afirmaram que em momento algum a contratada permitiu a cessão de parcela do contrato para a execução da prestação do serviço. A responsabilidade de execução do contrato dera-se integralmente pelo contratado, determinando, fiscalizando *in locu* a presença e pontualidade de seus colaboradores (motoristas, proprietários dos veículos), bem como a urbanidade no trato para com as demais pessoas (comunidade escolar e demais cidadãos) e grau de eficiência nos resultados apresentados. Registra-se, também, que o trato de questões afetas ao objeto contratual, sempre ocorrera entre a contratante e contratado, bem assim como o pagamento total mensal efetuava-se através de conta bancária do contratado (tudo conforme cláusulas 10ª e 11ª do termo contratual (doc. anexo).

12. Entendem que a contratação dos motoristas por parte da contratada não induz à subcontratação como asseverara a comissão de inspeção. A subcontratação exige muito mais que isto para se concretizar. Assim, *‘deve-se distinguir, primeiramente, se o contrato envolve obrigação de meio ou de fim. Se a Administração se satisfizer com determinada prestação, sendo irrelevante sua autoria, a questão torna-se simples. Não se caracterizará subcontratação quando a prestação for executada diretamente pelo contratado, ainda que necessite recorrer terceiros para obter elementos necessários’*. Argumenta que pessoa jurídica não pode conduzir veículos, tal ato se consubstancia através de pessoas naturais.

13. Concluem que a obrigação de transporte escolar é obrigação ‘fim’ da contratada, e não obrigação ‘meio’. E subcontratação haveria na hipótese em que no serviço de transporte escolar houvesse uma obrigação ‘meio’ (parcela) para se aperfeiçoar através de terceiros, o que não é o caso. A obrigação (transporte) se exaure no momento em que é executada, sem a necessidade de parcela a ser executada por outro contratado.

Análise:

14. A subcontratação ocorre quando o contratado entrega parte da obra, serviço ou fornecimento a terceiro estranho ao contrato, para que execute em seu nome parcela do objeto contratado. Só é possível se for prevista no contrato, sendo vedada a subcontratação total do objeto.

15. O Contrato 10060101, celebrado entre a Prefeitura Municipal de Guaramiranga/CE e a empresa Performance Rent a Car Ltda. ME, não prevê a realização de subcontratação de parte do objeto do contrato, situação prevista no artigo 72 da Lei 8.666/93.

16. A sub-rogação total ou parcial do contrato, sem que esteja prevista no edital e no contrato, constitui, inclusive, motivo para a rescisão do contrato, conforme dispõe o artigo 78, inciso VI da Lei 8.666/93.

17. No caso em tela, não havia previsão de subcontratação no contrato e essa se deu de forma integral, já que os veículos utilizados no transporte escolar não eram propriedade da empresa contratada e as pessoas que prestavam o serviço de motorista não tinham vínculo empregatício com a contratada.

18. Sabe-se que o princípio da vinculação ao instrumento convocatório obriga a Administração e o licitante a observarem as regras e condições previamente estabelecidas no edital. Desta forma, as disposições expressas no edital devem ser seguidas pela Administração e pelos licitantes face ao aludido princípio.

19. Quanto à afirmação dos responsáveis de que a integração da execução do contrato dera-se integralmente pelo contratado, determinando, fiscalizando *in loco* a presença e pontualidade de seus colaboradores (motoristas, proprietários dos veículos), essa afirmação não procede, pois cabia a contratante (prefeitura), consoante cláusula 11ª do contrato, exigir o fiel cumprimento do

objeto e fazer o acompanhamento e fiscalização do objeto do Contrato 10060101, enquanto caberia à contratada executar o contrato.

20. Restou configurada a violação à Lei 8.666/93, em virtude da subcontratação total do objeto contratado realizada com proprietários de veículos do próprio município, levada a efeito pela **empresa Performance Rent a Car Ltda., subcontratação esta em desacordo com os arts.72, caput, e 78, inciso VI, da Lei das Licitações.**

Quanto ao substancial aumento do valor da prestação do serviço de transporte escolar verificado entre os contratos decorrentes do Convite 10012201 e da Tomada de Preços 10012201, indicando ser na ordem de 80%;

21. Os responsáveis alegam que houve equívoco por parte da equipe de auditoria, tendo em vista que os 5 contratos decorrentes do convite nº 10012201 que totalizavam R\$ 61.142,40, compreendiam um interstício de 04 meses.

22. Por outro lado, o contrato decorrente da Tomada de Preços 10060101, no valor de R\$ 110.352,00 abrangia um interstício de 06 meses.

23. Dessa forma, o valor mensal dos contratos decorrentes do convite 10012201 corresponde a R\$ 15.285,60, enquanto o valor mensal do contrato decorrente da Tomada de Preços 10060101 corresponde a R\$ 18.392,00, sendo a diferença entre os contratos de R\$ 3.107,00.

24. Os responsáveis também alegam que ao contratar pessoa física, a Secretaria de Educação recolhe em favor do INSS 22% do valor total pago.

25. No caso, 20% do valor de R\$ 15.285,50, que corresponde ao valor mensal recolhido de R\$ 672,54, o que elevaria o valor mensal dos contratos decorrentes do convite, para o valor de R\$ 15.958,14.

26. Prosseguindo, os responsáveis informam que a diferença entre os contratos decorrentes do convite e o contrato com a empresa Performance Rent a Car consiste em R\$ 2.433,86, ou seja, em termos percentuais há um aumento absoluto ou real entre ambas as contratações de 15,25% destinado aos tributos, contribuições para fiscais, taxa de administração e lucro da contratada.

Análise:

27. Os responsáveis entraram em contradição, pois, na parte inicial da defesa informam que o contrato com a Performance Rent a Car Ltda. - ME teve vigência de 6 meses, em outro ponto (peça 15, p.18), afirmam que a vigência desse mesmo contrato foi de 5 meses, conforme transcrição abaixo:

‘todavia laborou em equívoco o Setor de Licitações ao apresentar o contrato para a secretária de educação, com 06 parcelas de pagamento totalizando R\$ 110.352,00, vez que a vigência seria apenas de 05 meses, ao reverso da vigência de 06 meses’.

28. Em outra parte da defesa, ao apresentarem as alegações de defesa sobre a prestação de serviço de transporte escolar referente ao mês de junho de 2010, sem procedimento licitatório (peça 15, p.17), os responsáveis informaram que:

- os contratos oriundos do convite nº 10012201, que totalizavam R\$ 61.142,40 sofreram aditivos para satisfação do mês de junho de 2010, em mais R\$ 15.285,00, totalizando R\$ 76.427,40, ficando o valor mensal dos contratos em R\$ 15.285,60;

- que o Setor de Licitações teria cometido um equívoco ao apresentar para a Secretária de Educação o contrato celebrado com a empresa Performance Rent a Car parcelado em 6 vezes quando a vigência seria de apenas 5 meses.

29. Ressalte-se que em nenhum momento durante a auditoria a equipe executora foi informada acerca da existência de aditivos aos contratos oriundos do convite 10012201, mas levando em conta que os responsáveis apresentaram os documentos (peça 15, p. 20 a 25), consideraremos então a vigência desses contratos de 5 meses.

30. Então, considerando o valor do contrato com a Performance Rent a Car Ltda. - ME de R\$ 110.352,00 e a vigência de 5 meses, o valor mensal do contrato seria de R\$ 22.070,40.

31. Dessa forma, a diferença entre o valor mensal dos contratos oriundos da Tomada de Preços (R\$ 22.070,40) e o valor mensal dos contratos decorrentes do Convite (R\$ 15.285,60), seria de R\$ 6.784,80, que multiplicado por 5 meses totalizaria R\$ 33.924,00, que representa 44,38% de aumento.

32. Discordo dos responsáveis quando alegam que a diferença verificada nos preços dos contratos do 1º semestre/2010 (fevereiro, março, abril, maio e junho), celebrados diretamente com os motoristas e os do 2º semestre/2010 (agosto, setembro, outubro, novembro e dezembro), celebrado com a empresa Performance Rent a Car referem-se aos tributos, contribuições para fiscais, taxa de administração e lucro, uma vez que a empresa Rent a Car não assumiu esses encargos de natureza trabalhista ou previdenciária, tais com INSS, IRPF e ISS, conforme se verifica na cláusula 7ª, item 4, dos contratos celebrados entre aquela empresa e os senhores Francisco Gildo Ferreira Mesquita, Francisco Pedro Maciel, Francisco Macizo, Manoel Mendonça e Francisco Márcio Vinuto (peça 27 do TC-003.188/2011-6, Relatório de Auditoria) conforme transcrição a seguir:

Cláusula Sétima – Dos Encargos e Obrigações da Contratada

Constituem obrigações da contratada, afora as de caráter geral e as de ordem legal as seguintes:

1. Respeitar regulamentos disciplinares e de segurança que forem estabelecidos pela Prefeitura Municipal de Guaramiranga;

2. Arcar com todas as despesas de manutenção preventiva e corretiva do veículo, licenciamento, IPVA, alvará, etc.;

3. Responder civilmente por danos de qualquer natureza, materiais ou pessoais, decorrentes de ato ou omissão de seus diretores ou gerentes prepostos.

4. Arcar com todos os ônus oriundos dos encargos dos serviços quer de natureza fiscal, trabalhista ou previdenciária, tais como INSS, IRPF e ISS.

33. Então, a diferença de 44,38% (R\$ 33.924,00) entre os contratos de serviços prestados no 1º semestre/2010 e o contrato de prestação de serviço de transporte escolar prestado pela empresa Performance Rent a Car, no 2º semestre de 2010, não se justifica pelas contribuições para fiscais, trabalhistas ou previdenciárias, tais como INSS, IRPF e ISS, já que a empresa contratada não assumiu tais encargos.

34. Quanto às alegações de defesa apresentadas pelos responsáveis no sentido de que os contratos oriundos do convite nº 10012201 foram aditivados para o mês de junho/2010 e, portanto não estavam descobertos de licitação que as legitimasse, em nenhum momento da execução da auditoria foi fornecido à equipe informação sobre tais aditivos, somado ao fato que a empresa vencedora da licitação efetuou os pagamentos relativos aos serviços prestados no mês de junho/2010, pelos senhores Francisco Pedro Maciel (página 1), Francisco Gildo F Mesquita (página 8), Francisco Macizo Vieira Chagas (página 15), Manoel de Mendonça (página 22), Francisco Márcio Vinuto de Lima (página 29), conforme demonstrado na peça 26.

35. A empresa vencedora da licitação Tomada de Preços 10060101, cuja adjudicação e homologação ocorreram no dia 28/6/2010, assumiu o pagamento de serviços prestados anteriormente (mês de junho/2010) e contratou, para execução dos serviços objeto do referido contrato, justamente os motoristas que já prestavam serviços de transporte à prefeitura.

36. Ante todo o exposto, verifica-se que persiste uma diferença não justificada de R\$ 33.924,00, sendo cabível a proposta pela irregularidade das presentes contas com imputação de débito e multa.

Citação da empresa Performance Rent A Car Ltda. ME:

37. Através do ofício 132/2012-TCU-Secex/CE (peça 3), de 19/1/2012 foi realizada citação da empresa Performance Rent A Car Ltda. ME pela seguinte conduta:

37.1 Conduta da empresa: Cobrou da Prefeitura Municipal de Guaramiranga/CE por serviços de transporte escolar para alunos da rede municipal, mediante instrumento contratual celebrado no exercício de 2010 (Contrato 10060101/2010), decorrente da Tomada de Preços

10060101, valores com sobrepreço, caracterizado em face da subcontratação integral do objeto contratual a preços inferiores aos acordados com a administração municipal, ou seja, no primeiro semestre, o serviço de transporte escolar dos veículos alugados, contemplando 5 rotas, foi prestado por pessoas físicas que participaram da licitação na modalidade convite e o valor total dos 5 contratados foi de R\$ 61.142,00; no segundo semestre de 2010 os mesmos serviços, contratados com a empresa Performance Rent a Car Ltda. - ME (Contrato 10060101), vencedora da licitação na modalidade Tomada de Preços (nº 10060101), totalizaram R\$ 110.352,00, correspondendo a um aumento percentual de 80% apenas pela intermediação da mencionada empresa contratada pela prefeitura. Assim, foi verificada uma diferença de R\$ 49.210,00 entre os preços pagos pela Prefeitura Municipal de Guaramiranga pelos serviços de transporte escolar prestado no 1º semestre (R\$ 61.142,00) e no 2º semestre (R\$ 110.352,00) do ano letivo de 2010, caracterizando ineficiência e antieconomicidade na aplicação dos recursos recebidos, e contrariando os princípios constitucionais da moralidade e da eficiência (art. 37, *caput*, da Constituição Federal), bem como os arts. 72, *caput*, e 78, inciso VI, da Lei 8666/1993. Ademais, a Performance Rent a Car Ltda. - ME realizou vários pagamentos, em 30/06/2010, aos motoristas subcontratados, relativos a serviços prestados no mês de junho, anteriormente à data do contrato com a Prefeitura Municipal de Guaramiranga (28/06/2010), o que indica que mencionada empresa já mantinha vínculo com a prefeitura e com os subcontratados antes da realização da licitação Tomada de Preços 10060101.

Alegações de defesa apresentadas pela empresa Performance Rent a Car:

38. Foram apresentadas alegações de defesa pela empresa Performance Rent a Car conforme (peça 13, p.1-31), conforme transcrição abaixo:

A referida empresa participou da licitação na modalidade tomada de preço no qual foi declarada vencedora do certame com a proposta de menor preço global no valor de R\$ 110.352,00 (cento e dez mil trezentos e cinquenta e dois reais); na data de 28 de junho de 2010 firmou contrato de prestação de serviços de transporte escolar com a Prefeitura Municipal de Guaramiranga-CE nº 10060101, tendo como termo final a data de 31 de dezembro do mesmo ano, sendo que tais serviços foram iniciados somente após a data de assinatura do contrato e prestados de acordo com o que foi contratado com o referido município, conforme está demonstrado nas notas fiscais n: 0087 de 20/07/2010; 0088 de 12/08/2010; 0089 de 15/09/2010; 0090 de 07/10/2010; 0091 de 25/10/2010; 0092 de 23/11/2010; 0094 de 14/12/2010; em anexo.

Sendo que em contraponto ao item 'e' do referido ofício cabe informar que a Performance somente pagou os motoristas a partir do final do mês de julho de 2010, logo após a emissão da nota fiscal de nº 087 de 20/07/2010. Dessa forma, conforme resta demonstrado, a empresa Performance jamais havia prestado serviço de qualquer natureza com o Município de Guaramiranga ou efetuou qualquer pagamento a quem quer que fosse, anteriores à assinatura do contrato supra.

Os pagamentos foram em relação aos serviços prestados no mês de julho a dezembro de 2010, o que estão de acordo com o que foi contratado.

Cabe salientar que a empresa Performance está no mercado desde o ano de 2001, sempre buscando aprimorar os seus serviços e com vasta experiência no ramo de transporte público e privado, não tendo até a presente data nada que desabone a sua conduta profissional.

Por fim requer que seja recebida a documentação anexa (notas fiscais, contrato social e aditivos da empresa e o contrato firmado entre a empresa e o Município de Guaramiranga – CE), afim de dirimir quaisquer dúvidas em relação a idoneidade da empresa Performance em relação ao contrato n 0100601 01, e ao final eximindo a PERFORMANCE RENT A CAR de quaisquer responsabilidade por erros, técnicas ou dolo do processo licitatório e seus atos subsequentes.

Análise

39. As alegações de defesa apresentadas pela representante da empresa Rent a Car, Srª Maria de Fátima Lima, que ingressou na empresa em 14/01/2001, no lugar de Maria Cristiane dos Santos Lima, não podem ser acatadas, pois consistiram em apresentar informações gerais sobre a

empresa e o contrato firmado com o Município de Guaramiranga/CE, sem, no entanto, apresentar esclarecimentos acerca do sobrepreço apontado.

Audiência do Sr. Luís Eduardo Viana Vieira e da Senhora Lúcia Andrade da Rocha Sampaio (Pnate)

40. Por intermédio dos Ofícios 133 e 134/2012-TCU/Secex/CE, de 20/1/2012 foram realizadas as audiências do Sr Luís Eduardo Viana Vieira, Prefeito Municipal de Guaramiranga/CE, e da Senhora Lúcia Andrade da Rocha Sampaio (peças 10 e 14) para que apresentassem razões de justificativa em relação às seguintes irregularidades verificadas no Programa Nacional de Transporte Escolar:

a) acerca da realização de serviço de transporte escolar no Município de Guaramiranga/CE pelos veículos abaixo especificados, que são do tipo popularmente conhecidos como ‘pau-de-arara’ e não oferecem os itens de segurança necessários à condução de estudantes, tais como cinto de segurança. A utilização desse tipo de veículo pela prefeitura fere os dispositivos da legislação sobre transporte escolar, mais precisamente o disposto nos artigos 103, 105, 107, 108, 136 e 139 da Lei 9.503, de 25/9/1997:

a.1) veículo Placa HVZ5637, tipo carga/caminhão/carroceria aberta, ano de fabricação 1999, marca Ford/F4000 G, conduzido pelo motorista Francisco Nacizo Vieira Chagas que faz a rota Guaramiranga/Barra/Guaramiranga;

a.2) veículo Placa HVY 1450, tipo carga/caminhão/carroceria aberta, ano de fabricação 1988, marca GM Chevrolet D20, conduzido pelo motorista Francisco Pedro Maciel Coelho; e

a.3) veículo Placa NQL 9454, tipo carga/caminhão/carroceria aberta, ano de fabricação 2009, marca Ford, conduzido pelo motorista Manoel de Mendonça;

b) o serviço de transporte escolar realizado com os veículos constantes das alíneas ‘b.1.1 a b.1.3’ (placas HVZ 5637, HVY 1450 e NQL 9454) possuem os seguintes agravantes: estão sendo executados sem a realização prévia do procedimento licitatório, sem justificativa para a não realização da licitação e sem contrato; e

c) os veículos (todos) que prestam o serviço de transporte escolar no Município de Guaramiranga/CE não estão sendo inspecionados semestralmente por órgão do trânsito, em descumprimento ao inciso II do artigo 136 do Código Nacional de Trânsito (Lei 9.503/97).

41. Os esclarecimentos apresentados pelos responsáveis compõem as peças 10 e 14 dos presentes autos e, por serem praticamente iguais, serão analisadas em conjunto.

42. Iniciando suas defesas os responsáveis informam que nunca ocorreu nenhum acidente com veículo de transporte escolar do Município de Guaramiranga/CE, anexando para fins de comprovação o documento assinado pela Delegada da Polícia Civil Marta Maria D Monteiro dos Reis (peça 20, p.9).

43. Depois alegam que a questão do relevo e da geografia serrana não pode ser desprezada. Entendem ser muito mais seguro que o transporte de alunos pelas estradas vicinais íngremes e dificultosas seja realizado por veículo tracionado denominado ‘pau-de-arara’, que através de ônibus.

44. Afirmam que o município dispõe de frota de ônibus suficiente para o atendimento do transporte escolar do município, mas a escolha do transporte questionado (pau-de-arara) é por questão de segurança.

45. Prosseguem informando que o município está exigindo que tais veículos sofram adaptações, inclusive com a instalação de cintos de segurança e que sejam fechados, mas essa adaptação leva tempo, vez que normalmente existam dificuldades do transportador, que arca com um custo bastante alto, interferindo no próprio valor do contrato de transporte.

46. Ratificam a informação de que a frota do município atende à necessidade do transporte escolar, tendo em vista a proporcionalidade entre os usuários do sistema e o número de veículos, no entanto o relevo e a geografia de Guaramiranga/CE não permitem que determinados trechos que dão acesso à busca dos alunos às escolas sejam inteiramente percorridos por ônibus, existindo risco

de acidentes e caso esses ocorram, a probabilidade de alunos escaparem com vida é bem maior se estiverem sendo transportados em veículos paus de araras.

47. Em seguida informam sobre a recente aquisição de dois ônibus, sendo um micro-ônibus, fortalecendo a ampliação da frota de utilitários do transporte escolar em Guaramiranga/CE e que retiraram dois paus de arara de duas rotas e estão envidando esforços para acabar de uma vez por todas com tal contratação junto às demais, mas há sempre um risco muito grande da ocorrência de acidentes em alguns trechos mais difíceis, não pelo estado das estradas, mas pelos seus acentuados aclives.

48. Por fim pede vênica para o bom senso, dizendo que a permanência de apenas dois paus de araras em trechos de difíceis aclives é uma necessidade, muito mais do que possa parecer com desídia ou pouco caso dos gestores com as preciosas vidas dos alunos.

49. Quanto à afirmação de que o serviço de transporte escolar estava sendo executado sem a realização prévia do procedimento licitatório, sem justificativa para a não realização da licitação e sem contrato, os responsáveis informam que não merecem acolhida tais argumentações, eis que existem contratos, conforme documentos em anexo, cujo somatório é de R\$ 7.900,00 (inciso II, art. 24 da Lei 8.666/93).

50. No que concerne à falta de inspeção semestral pelo órgão de trânsito, os responsáveis informaram que a prefeitura encontra-se em diálogo com o órgão de trânsito alencarino, o Detran-CE, para fins de firmar um convênio com o aludido órgão com fins de realizar a inspeção semestral, além de exigir dos veículos contratados que comprovem que foram submetidos à inspeção semestral.

Análise:

51. Com relação à existência dos contratos (item 49), temos a dizer que durante a execução da auditoria, ao ser solicitado esclarecimentos sobre o fato do serviço de transporte escolar estar sendo executado sem a realização prévia do procedimento licitatório, sem justificativa para tal e sem contrato, o que nos foi informado pela Secretária de Educação do município é que:

Não se vislumbra a ausência de vínculo contratual entre a municipalidade para com os transportadores em comento, vez que 'vínculo contratual', ou noutros termos, relação entre partes onde existem direitos e deveres (obrigação de fazer), não se aperfeiçoa apenas através de 'termo contratual'. A administração substituiu o termo contratual pela ordem de serviço (docs. anexos), sem, contudo, prejudicar a formação de vínculo contratual.

Da ausência de procedimento licitatório para a contratação dos transportadores Francisco Pedro Maciel Coelho, Francisco Nacizo Chagas e Manoel de Mendonça, a ausência do citado procedimento licitatório decorre do fato de que o valor total das despesas consequentes à prestação do serviço em tela estar nos limites do preceituado inciso II, art. 24 da Lei 8.666/93.

Mais a mais, registra-se que a despesa até a presente data não fora liquidada ou paga, e quando o pagamento se efetuar (na primeira quinzena de março), este não correrá por conta de recursos do Pnate, pois que os recursos ainda não estarão à disposição do município. Registramos que a preocupação desta r. Inspeção não é despicienda; todavia, reputa-se, matéria de esfera alheia a esta fiscalização.

52. Os contratos mencionados pelo Prefeito fazem parte da peça 14 (defesa da Secretária de Educação) às p.12-22, e foram assinados em 1/2/2011.

53. Durante a auditoria, realizada no período de 07/02/2011 a 04/03/2011, não nos foi fornecido nenhum desses contratos, pelo contrário, a Secretária de Educação afirmou que teria substituído os termos contratuais pelas ordens de serviço.

54. Com relação à falta de inspeção semestral verifica-se que não houve nenhum progresso desde o período da realização da auditoria até a apresentação das alegações, pois naquela oportunidade a Secretária informou que estava sendo agendada uma inspeção de todos os veículos e na defesa agora apresentada/analísada nos foi informado que a prefeitura encontra-se em diálogo

com o órgão de trânsito para fins de firmar um convênio com o aludido órgão com objetivo de realizar a inspeção semestral.

55. Com relação às alegações de defesa dos responsáveis de que os veículos paus de arara são mais seguros para trafegarem em algumas rotas do transporte escolar do município, em razão de possuírem tração, entendo que existem no mercado outras opções de veículos com tração e que oferecem mais itens de seguranças aos alunos.

56. De acordo com o guia de transporte escolar, editado pelo FNDE, juntamente com o Ministério Público, os veículos autorizados a transportar alunos são os mesmos que, em conformidade com as normas do Código de Trânsito Brasileiro e da Marinha do Brasil, têm especificações adequadas para transporte de passageiros, a exemplo de ônibus, vans e embarcações. Em algumas regiões em que as estradas são precárias ou não existam veículos apropriados disponíveis, o Detran autoriza o transporte de alunos em carros menores, desde que os veículos sejam adaptados para tal. O mesmo guia recomenda que o transporte de alunos não seja realizado em caminhões.

57. A equipe de auditoria questionou o transporte que estava sendo feito em três veículos (caminhões) que não estão adaptados para realizar o transporte escolar e conforme se verifica nas respostas dos responsáveis, o município está exigindo que tais veículos sofram adaptações, inclusive com a instalação de cintos de segurança e que sejam fechados, mas já antecipou que essa adaptação leva tempo, vez que normalmente existem dificuldades do transportador, que arca com um custo bastante alto, interferindo no próprio valor do contrato de transporte.

58. Diante do exposto considero as justificativas apresentadas pelos responsáveis insuficientes para elidirem as irregularidades que lhe foram imputadas, sendo cabível a aplicação da multa prevista no artigo 58, II, da Lei 8.443/1992.

BENEFÍCIOS DAS AÇÕES DE CONTROLE EXTERNO

59. Entre os benefícios do exame desta tomada de contas especial pode-se mencionar o benefício potencial quanto ressarcimento do valor original de R\$ 33.924,00, correspondente a diferença entre os preços pagos pela Prefeitura Municipal de Guaramiranga/CE, pelos serviços de transporte escolar prestado no 1º semestre (R\$ 76.427,40) e no 2º semestre (R\$ 110.352,00).

CONCLUSÃO

60. Considerando que foram acatadas parcialmente as alegações de defesa apresentadas pelos responsáveis em resposta aos ofícios citatórios e de audiências, é cabível a proposta de encaminhamento pela irregularidade das presentes contas com redução do valor do débito para R\$ 33.924,00 e aplicação de multa aos gestores, em razão de:

a) subcontratação, não prevista no contrato, da totalidade do objeto contratual, relativo ao serviço de transporte escolar, no exercício de 2010, por parte da empresa Performance Rent a Car Ltda. ME, CNPJ 04.833.168/0001-39, em face da celebração, por aquela empresa, de contratos com proprietários de veículos da municipalidade a preços substancialmente inferiores aos ajustados com a administração municipal, ou seja:

- no primeiro semestre, o serviço de transporte escolar dos veículos alugados, contemplando 5 rotas foi prestado por pessoas físicas que participaram da licitação na modalidade convite nº 10012201 e o valor total dos 5 contratados foi de R\$ 76.427,40, considerando a vigência de 5 meses, conforme aditivo informado pelos responsáveis;

- no segundo semestre de 2010, os mesmos serviços, contratados com a empresa Performance Rent a Car Ltda. - ME (Contrato 10060101), vencedora da licitação na modalidade Tomada de Preços (nº 10060101), totalizaram R\$ 110.352,00, considerando a vigência de 5 meses, conforme informado pelos responsáveis, correspondendo a um aumento percentual de 44,38% apenas pela intermediação da mencionada empresa contratada pela prefeitura;

- dessa forma foi verificada uma diferença de R\$ 33.924,00 entre os preços pagos pela Prefeitura Municipal de Guaramiranga/CE pelos serviços de transporte escolar prestado no 1º semestre (R\$ 76.427,40) e no 2º semestre (R\$ 110.352,00);

b) realização de serviço de transporte escolar no Município de Guaramiranga/CE com veículos popularmente conhecidos como ‘paus-de-arara’ e que não oferecem os itens de segurança necessários à condução de estudantes, ferindo os dispositivos da legislação sobre transporte escolar, mais precisamente o disposto nos artigos 103, 105, 107, 108, 136 e 139 da Lei 9.503, de 25/9/1997, sem justificativas para a não realização de licitação para alguns serviços e para a ausência de inspeção semestral por órgão do trânsito, em descumprimento ao inciso II do artigo 136 do Código Nacional de Trânsito (Lei 9.503/97).

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

61. Tendo em vista a análise realizada, submetemos autos à consideração superior, sugerindo-se o encaminhamento do presente processo ao Gabinete do Exmº Ministro-Relator Augusto Sherman Cavalcanti, por intermédio da douta Procuradoria, propondo que:

a) sejam acolhidos parcialmente os novos elementos de defesa apresentados pelos responsáveis, no que concerne ao sobrepreço verificado, uma vez que as alegações de defesa apresentadas são suficientes para alterar o valor do débito que lhes foi imputado, de R\$ 49.210,00 para R\$ 33.924,00, persistindo as irregularidades apontadas nos autos quanto à subcontratação total dos serviços de transporte escolar;

b) sejam julgadas irregulares as presentes contas e em débito os responsáveis solidários a seguir: Senhor Luís Eduardo Viana Vieira, CPF 665.424.053-72, Prefeito Municipal de Guaramiranga/CE, Senhora Lúcia Andrade da Rocha Sampaio, CPF 118.367.253-53, Secretária de Educação do município e a empresa Performance Rent a Car, CNPJ 04.833.168/0001-39, na pessoa de sua representante legal, Srª Maria de Fátima Lima, nos termos dos arts. 1º, inciso I, e 16, inciso III, alínea ‘b’, e 19, *caput*, da Lei 8.443/92, condenando-os a recolherem ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação o valor original de R\$ 33.924,00, atualizado monetariamente e acrescido dos juros de mora, a partir de 31/12/2010 até a data do recolhimento, fixando-lhes o prazo de quinze dias para que comprovem, perante este Tribunal, o recolhimento da referida quantia nos termos do art. 23, inciso III, alínea ‘a’, da citada lei c/c o art. 214, inciso III, alínea ‘a’, do Regimento Interno/TCU;

c) aplicar aos responsáveis, Sr. Luís Eduardo Viana Vieira, CPF 665.424.053-72 e Sra. Lúcia Andrade da Rocha Sampaio, CPF 118.367.253-53, individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/92, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea ‘a’), o recolhimento da referida quantia ao Tesouro Nacional nos termos do art. 23, inciso III, alínea ‘a’, da Lei 8.443/1992, atualizada monetariamente desde a data do Acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

d) aplicar aos responsáveis tratados no item ‘c’ precedente, individualmente, a multa prevista no artigo 58, inciso II da Lei 8.443/1992, em decorrência das irregularidades verificadas na execução do Programa Nacional de Transporte Escolar, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea a), o recolhimento da referida quantia ao Tesouro Nacional nos termos do art. 23, inciso III, alínea a, da Lei 8.443/1992, atualizada monetariamente desde a data do Acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

e) autorizar, desde logo, a cobrança judicial da dívida a que se referem os subitens ‘b’ e ‘c’, caso não atendida a notificação, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992;

f) autorizar, desde logo, caso requerido, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217 do RI/TCU, o pagamento das dívidas em até 24 (vinte e quatro) parcelas mensais e consecutivas, se solicitado pelos responsáveis, 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 o responsável ser informado da incidência sobre cada parcela dos encargos legais devidos, na forma prevista na legislação em vigor, e que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela

importará no vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do art. 217, §§ 1º e 2º, do citado Regimento Interno.”

3. O Ministério Público/TCU, neste feito representado pelo Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin, manifestou-se em parecer de peça 19, nos seguintes termos:

“Trata-se de tomada de contas especial instaurada por força do Acórdão 3.224/2011-Plenário, em razão da constatação da ocorrência de subcontratação de serviços de transporte escolar apurada em auditoria realizada pela Secex/CE na Prefeitura de Guaramiranga/CE que teve como escopo os recursos repassados àquela municipalidade nos exercícios de 2009 e 2010 por meio dos programas Pnae, Pnate, PSF, Bolsa Família e Transferências Voluntárias.

2. A Secex/CE, em seus trabalhos, identificou que o município contratou a empresa Performance Rent Car Ltda. para prestar serviço de transporte escolar.

3. Ocorre que a empresa não prestou o serviço diretamente subcontratando integralmente o objeto com os mesmos prestadores de serviço que até aquele momento prestavam serviços à prefeitura.

4. Destaca a unidade técnica que a hipótese de subcontratação não foi prevista no edital e nem no contrato celebrado.

5. Chama a atenção, ainda, o fato de não ter havido qualquer melhoria nos serviços prestados para justificar o aumento dos custos, já que os veículos utilizados para transportar os alunos não atendiam às especificações exigidas pelo FNDE.

6. É certo que nas cidades interioranas o transporte escolar muitas vezes ocorre com uso de veículos inadequados como caminhonetes e caminhões não adaptados e sem qualquer item de segurança, prática que é vedada pelo código de trânsito brasileiro e inadmissível pelas regras do FNDE.

7. No presente caso, a prefeitura apenas trocou os contratos que mantinha com pessoas físicas por um contrato com uma pessoa jurídica. Esta, por sua vez, subcontratou os mesmos prestadores de serviço e seus veículos sem agregar qualquer melhoria ao serviço, o qual continuou a não observar as regras do FNDE, em especial, as de segurança.

8. Na análise efetuada, a Secex/CE acolheu parcialmente as alegações de defesa para ao final reduzir o valor do débito apurado.

9. Foram também ouvidos em audiência os responsáveis quanto ao descumprimento das normas de segurança exigidas pelo Programa Nacional de Transporte Escolar – Pnate, a existência de prestadores de serviços contratados sem prévia realização de licitação e sem contrato e a ausência de inspeção dos veículos pelo órgão competente do trânsito.

10. As razões de justificativa apresentadas, ao final, foram insuficientes para afastar as irregularidades apontadas.

11. Ante o exposto, este representante do MP/TCU, acolhe a proposta de encaminhamento sugerida pela Secex/CE, no sentido de julgar as presentes contas irregulares e em débito os responsáveis solidários arrolados, aplicando-lhes a multa do art. 57 da Lei 8.443/92, bem como com a aplicação da multa do art. 58, II, da mesma lei, em razão das demais irregulares objeto das audiências realizadas.”

É o relatório.