

GRUPO II - CLASSE II - 1ª Câmara

TC-013.143/2012-3

Natureza: Tomada de contas especial

Unidade: Município de Itapiúna/CE

Responsáveis: Felisberto Clementino Ferreira, ex-Prefeito (041.170.693-49); Francisco Elício Cavalcante Abreu, ex-Secretário Municipal de Educação (098.344.783-72); Jequitibá Construções e Serviços Ltda. (08.878.190/0001-56)

Advogado constituído nos autos: não há

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL CONVERTIDA A PARTIR DE RELATÓRIO DE AUDITORIA. PNATE. SUPERFATURAMENTO NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE TRANSPORTE ESCOLAR. DÉBITO APURADO A PARTIR DA DIFERENÇA ENTRE OS VALORES PAGOS AO PRESTADOR E AQUELES PAGOS AOS MOTORISTAS SUBCONTRATADOS. CITAÇÃO. ANÁLISE DOS PREÇOS EM COMPARAÇÃO COM PREÇOS PRATICADOS EM OUTRA PREFEITURA. CONSTATAÇÃO DE QUE OS PREÇOS ENCONTRAVAM-SE PRÓXIMOS DA NORMALIDADE. CONTAS REGULARES COM RESSALVA.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a instrução elaborada no âmbito da 1ª Diretoria Técnica da Secex/CE, o despacho discordante do Sr. Secretário e o parecer do MP/TCU, que endossou parcialmente o posicionamento do titular da unidade técnica (peças 19/22).

“I - INSTRUÇÃO DA 1ª DIRETORIA TÉCNICA

Cuidam os autos de tomada de contas especial - TCE instaurada em decorrência do Acórdão 983/2012 - TCU - Plenário, retificado pelo Acórdão 1447/2012 - TCU - Plenário, referente ao TC-003.261/2011-5, decisão esta que, no seu subitem 9.6.1, determinou que esta Secex instaurasse, em processo apartado, um processo de tomada de contas especial relativo aos débitos decorrentes do contrato firmado com a empresa Jequitibá Construções e Serviços Ltda., objetivando a apuração do dano ao erário decorrente do sobrepreço na contratação de serviços de transporte escolar, integralmente subcontratado pela empresa contratada, promovendo-se a citação solidária dos responsáveis em epígrafe, pelos débitos que serão detalhados mais adiante nesta instrução.

2. O TC-003.261/2011-5, do qual decorreu o presente processo, é um Relatório de Auditoria realizada pela Secex/CE na Prefeitura Municipal de Itapiúna/CE, com o objetivo de verificar a aplicação dos recursos públicos federais recebidos em 2009 e 2010 por meio dos programas Programa Nacional de Alimentação Escolar - Pnae, Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar - Pnate, Programa Saúde da Família - PSF, Bolsa Família e, ainda, de transferências voluntárias.

HISTÓRICO

3. A equipe de auditoria desta Corte de Contas constatou, em síntese, o seguinte (peça 3, p. 4-5):

3.1. os recursos do Programa Pnate no município em tela atingiram nos exercícios de 2009 e 2010, respectivamente, os valores anuais de R\$ 108.045,80 e R\$ 275.090,80;

3.2. o pregão presencial promovido em 2009 teve como vencedora a empresa Factorial Construção e Serviços Ltda.; o contrato com esta empresa, com o mesmo objeto do contrato com a Jequitibá, e com constatações semelhantes por parte da equipe de auditoria do TCU, originou TCE em trâmite nesta Corte de Contas, sob o número TC-013.141/2012-0;

3.3. encerrado em 30/6/2010 o contrato com a Factorial, a prefeitura em tela assinou em 5/8/2010 dois contratos de transporte de alunos com a empresa Jequitibá, que vigoram até o final do exercício de 2010. Os contratos 20100297 (R\$ 146.393,50) e 20100298 (R\$ 461.373,00) tiveram custo total de R\$ 607.766,50 (R\$ 121.553,30 mensais); ou seja, o repasse anual do Pnate do exercício 2010 (R\$ 275.090,80) seria suficiente para custear aproximadamente as despesas de dois meses do transporte de alunos (peça 3, p. 4). A Prefeitura Municipal de Itapiúna utilizou-se de outras fontes de recursos, próprios e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb, para complementar as despesas com o transporte dos alunos;

3.4. o objeto do contrato firmado entre a Prefeitura Municipal de Itapiúna e a referida empresa foi totalmente sub-rogado. A contratada não possui sequer um veículo ou empregado envolvido na prestação do serviço. O transporte foi inteiramente realizado por particulares em veículos próprios, que receberam, em média, metade do valor da contratação;

3.5. a empresa Factorial Construção e Serviços Ltda., contratada antes para realizar o mesmo serviço de transporte de alunos, também não o realizou, tendo subcontratado basicamente os mesmos veículos e motoristas que a Jequitibá;

3.6. a contratação da empresa Jequitibá, antecedida pela Factorial, com as respectivas subcontratações dos serviços de transporte escolar, não se revelaram como sendo as propostas mais vantajosas para a Administração, na medida em que oneraram excessivamente o custo do transporte, sem acréscimo de qualquer benefício na qualidade.

4. Apreciando o mencionado Relatório, o TCU decidiu, através do Acórdão 983/2012 - TCU - Plenário, no subitem 9.6.1, pela citação solidária dos responsáveis, como explicitado e pelas quantias informadas nos itens seguintes desta instrução (peça 5).

EXAME TÉCNICO

5. Em cumprimento ao Acórdão 983/2012 - TCU - Plenário (peça 5), foi promovida a citação dos responsáveis Srs. Felisberto Clementino Ferreira, Prefeito Municipal de Itapiúna/CE (de 10/10/2010 até 31/12/2010); Francisco Elício Cavalcante Abreu, Secretário Municipal de Educação Básica (de 2/1/2009 até 31/12/2010); e Jequitibá Construções e Serviços Ltda. (08.878.190/0001-56), por dano ao erário decorrente do sobrepreço na contratação de serviços de transporte escolar, integralmente subcontratado pela empresa contratada, com as seguintes parcelas de débito:

Data	Valor (R\$)
13/10/2010	13.448,88
10/11/2010	834,88
10/11/2010	8.162,15

Data	Valor (R\$)
10/11/2010	518,95
19/11/2010	4.621,77
10/12/2010	13.448,91

6. O movimento dos ofícios-citatórios pode ser sintetizado no seguinte quadro:

Destinatário	Ofício/edital (peça)	N. Ofício/edital	Recebimento (peça)	Resposta (peça)
Francisco Elício Abreu	6	Of. 1323	9	12
Felisberto Ferreira	8	Of. 1320	10, 15	11
Jequitibá Const. e Serviços	7	Of. 1322	10, 14	13, 16

Srs. Felisberto Clementino Ferreira e Francisco Elício Cavalcante Abreu, e empresa Jequitibá

ALEGAÇÕES DE DEFESA

7. As respostas dos responsáveis acima foram análogas (peças 11, 12, 13 e 16). Assim será analisada a resposta do Sr. Felisberto Clementino Ferreira (peça 11), cabendo a mesma análise para os outros responsáveis. As alegações podem ser sintetizadas da seguinte maneira (peça 11, p. 2-9):

7.1. o defendente e a empresa Jequitibá receberam ofícios de igual teor imputando a mesma penalidade administrativa, o que consiste duplicidade de processos, o que é vedado por lei;

7.2. não houve subcontratação de serviços de transporte escolar, pois, se tivesse havido, os subcontratados é que teriam emitido as notas fiscais referentes ao serviço. As notas foram emitidas pela empresa Jequitibá;

7.3. a empresa necessitou contratar alguns veículos e motoristas em virtude da precariedade das estradas, pois a organização das linhas cabia à empresa;

7.4. a empresa optou por alugar veículos em vez de comprá-los, por ser tal economicamente mais viável;

7.5. entre as condições do edital estava tão somente que o contratado fornecesse veículos, de sua propriedade ou não, para o transporte escolar;

7.6. a legislação trabalhista admite a contratação de trabalhadores por experiência, o que foi o caso entre a empresa e os subcontratados;

7.7. não houve sobrepreço, pois o certame licitatório foi por menor preço;

7.8. os contratos de pessoas físicas são mais baratos que os de pessoas jurídicas, não sendo razoável se pretender que operários da construção civil sejam contratados, em lugar de empreiteiras, por serem mais baratos;

7.9. a falta de veículos prejudicaria a continuidade do serviço, que é essencial;

7.10. não se configurou, por parte do administrador público, a vontade de lesar o patrimônio.

EXAME DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA

O objeto de uma licitação

8. Antes de principiarmos a análise das alegações dos responsáveis, elencadas no item 7 acima, cabe uma apreciação geral sobre o objeto de uma licitação.

9. Um certame licitatório visa à compra de algum bem ou ao fornecimento de algum serviço. O primeiro requisito é que os competidores tenham condições de fazê-lo. No caso, o serviço de transporte só pode ser oferecido por uma empresa que tenha condições de transportar. A empresa contratada não o tinha, por falta de pessoal e de material rodante (ônibus). Não cabe à Administração quedar inerte enquanto empresas sem condições de fornecer o serviço competem e vencem em seus certames, sob pena destes certames perderem sua razão de ser. A Administração, capitaneada pelo responsável, não exerceu sua função de garantir uma competição entre empresas efetivamente capazes de estar presentes na competição.

10. A Jurisprudência desta Corte de Contas é pacífica quanto à impossibilidade de se realizar subcontratação integral, tal qual como verificado com os serviços de transporte escolar no município em tela, conforme se observa nas Decisões 420/2002 e 645/2002, ambas do Plenário, e nos Acórdãos 396/2003-Plenário e 127/2007-2ª Câmara, dentre outros. Observe-se, por exemplar, a Decisão 207/1996 - Plenário, na qual esta Corte de Contas ponderou que ‘todo contrato administrativo é realizado *intuitu personae*, fato que obriga o contratado a executar pessoalmente o contrato, sem transferência de responsabilidades ou subcontratação sem autorização da Administração, conclui-se que a subcontratação é admissível somente se for previsto no edital e no contrato, e, mesmo neste caso, apenas a partes da obra e a certos serviços técnicos a empresa especializadas, mas sempre sob a direção e integral responsabilidade do contratado.’

Análise das alegações

11. Quanto às alegações dos responsáveis, são analisadas abaixo na ordem em que constam no item 7:

11.1. não ocorre duplicidade de processos, e sim a existência de vários responsáveis quanto ao mesmo possível débito, podendo responder por ele de forma solidária;

11.2. os serviços de transporte escolar não foram prestados pela contratada Jequitibá. Estes foram prestados por outras pessoas, as quais foram, efetivamente, subcontratadas pela Jequitibá, inobstante o fato de que esta tenha emitido notas fiscais quanto aos serviços que não prestou;

11.3. a empresa Jequitibá não contratou alguns veículos e motoristas: ela não prestou os serviços para os quais foi contratada. Quem os prestou foram outros;

11.4. a empresa não tinha veículos para prestar o serviço, e não o prestou;

11.5. o objetivo do edital era a prestação do serviço. Este não foi prestado pela empresa em tela;

11.6. o que ocorreu não foi a contratação por experiência, contrato que pouco difere do contrato de trabalho normal, apenas por seu prazo determinado. O que se deu foi a subcontratação do serviço, para realização por outras pessoas;

11.7. a modalidade do certame não impede a existência de sobrepreço;

11.8. uma empresa, ao contratar empregados, não está contratando o bem ou serviço que se propõe a produzir e a ser por ele remunerada. Está contratando fatores de produção (no caso, força de trabalho) para produzir, junto com outros fatores, o bem ou serviço. Diferente é a situação em comento, na qual uma empresa não prestou o serviço, e portanto não precisou contratar fatores de produção para produzi-lo: apenas contratou outras pessoas com veículos para prestá-lo;

11.9. a continuidade dos serviços não esteve em questão, e sim a sua subcontratação;

11.10. o Administrador Público não exerceu seus deveres, ao permitir a continuidade desta situação irregular de subcontratação integral.

CONCLUSÃO

12. Considere-se que:

12.1. em face da análise promovida nos itens 8 a 11, propõe-se rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelos Srs. Felisberto Clementino Ferreira e Francisco Elício Cavalcante Abreu, uma vez que não foram suficientes para sanear as irregularidades a eles atribuídas, de modo que suas contas devem ser julgadas irregulares e os responsáveis em débito. Propõe-se, ainda, em atendimento ao disposto no parágrafo único do art. 19 da Lei 8.443/1992, a aplicação da multa prevista no art. 57, do mesmo normativo legal;

12.2. em face da análise promovida nos itens 8 a 11, propõe-se rejeitar as alegações de defesa apresentadas pela empresa Jequitibá Construções e Serviços Ltda., uma vez que não foram suficientes para sanear as irregularidades a ela atribuídas.

BENEFÍCIOS DAS AÇÕES DE CONTROLE EXTERNO

13. Entre os benefícios do exame desta tomada de contas especial pode-se mencionar a imputação de débito e a aplicação de multa.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

14. Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

a) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea 'b', da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma lei, e com arts. 1º, inciso I, 209, inciso II, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno, que sejam julgadas **irregulares** as contas dos Srs. Felisberto Clementino Ferreira - 041.170.693-49, Prefeito Municipal de Itapiúna/CE (de 10/10/2010 até 31/12/2010) e Francisco Elício Cavalcante Abreu - 098.344.783-72, Secretário Municipal de Educação Básica (de 2/1/2009 até 31/12/2010) e condená-los, em solidariedade, com a empresa Jequitibá Construções e Serviços Ltda. - ME - 08.878.190/0001-56, ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para que comprovem, perante este

Tribunal (art. 214, inciso III, alínea ‘a’, do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data dos recolhimentos, na forma prevista na legislação em vigor.

DATA DA OCORRÊNCIA	VALOR ORIGINAL (R\$)
13/10/2010	13.448,88
10/11/2010	834,88
10/11/2010	8.162,15

DATA DA OCORRÊNCIA	VALOR ORIGINAL (R\$)
10/11/2010	518,95
19/11/2010	4.621,77
10/12/2010	13.448,91

Valor atualizado até 13/6/2014: R\$ 58.511,53 (peça 18)

b) aplicar aos Srs. Felisberto Clementino Ferreira - 041.170.693-49, Francisco Elício Cavalcante Abreu - 098.344.783-72, e à empresa Jequitibá Construções e Serviços Ltda. - ME - 08.878.190/0001-56, individualmente, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 267 do Regimento Interno, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para que comprovem, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea ‘a’, do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido até a dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

c) autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas a que se referem os subitens ‘a’ e ‘b’ precedentes, caso não atendidas as notificações, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992;

d) autorizar, desde logo, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217 do Regimento Interno, o pagamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) 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;

e) encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida, bem como do relatório e do voto que a fundamentarem, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Ceará, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, e também ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará, para adoção das medidas que entenderem cabíveis.”

II - DESPACHO DO SR. SECRETÁRIO DA SECEX/CE

“Ao apreciar o relatório da auditoria realizada na Prefeitura Municipal de Itapiúna/CE, sobre recursos federais descentralizados àquela Municipalidade para a execução de diversos programas e convênios federais, nos exercícios de 2009 e 2010, entre os quais o Programa Nacional de Transporte Escolar - Pnate (TC-003.261/2011-5), o Tribunal proferiu o Acórdão 983/2012-TCU-Plenário, pelo qual fez a seguinte determinação à Secex/CE, da qual derivam estes autos, bem como o processo conexo TC-013.143/2012-3:

‘9.6. determinar à Secex/CE que:

9.6.1. instaure, em processo apartado constituído a partir de cópia dos elementos pertinentes destes autos, dois processos de tomada de contas especial, sendo um relativo aos débitos decorrentes do contrato firmado com a empresa Factorial Construção e Serviços Ltda. e o outro, relativo à empresa Jequitibá Construções e Serviços Ltda., objetivando a apuração do dano ao erário decorrente do sobrepreço na contratação de serviços de transporte escolar, integralmente subcontratado pela empresa contratada, promovendo-se a citação solidária dos

responsáveis abaixo indicados, nos termos dos arts. 10, § 1º e 12, inciso II, da LO/TCU, c/c o art. 202, inciso II, do RI/TCU, para, no prazo de quinze dias contados a partir da ciência da citação, apresentar alegações de defesa ou recolher aos cofres do FNDE, as quantias devidas atualizadas monetariamente e acrescidas de juros de mora, nos termos da legislação vigente, a partir das datas abaixo especificadas até a data do efetivo recolhimento (...).

2. Como ambas as matérias são estreitamente relacionadas, tendo o contrato com a empresa Jequitibá (objeto destes autos) dado continuidade aos serviços de transporte escolar no ano de 2010, sucedendo a empresa Factorial (contrato respectivo sendo tratado no TC-013.141/2012-0) como contratada da prefeitura a partir de outubro daquele exercício, a presente manifestação fará a análise conjunta de ambas as contratações, a fim de que não se perca a visão da gestão global dos serviços de transporte, embora as conclusões e propostas de encaminhamento guardem a delimitação de responsabilidades, por contratante, estabelecida na deliberação referida.

3. Em processos envolvendo a prestação de serviços de transporte escolar no âmbito do Programa Nacional de Transporte Escolar - Pnate, tenho me valido da seguinte composição de preços do serviço que constou de edital de licitação de serviços análogos promovida pela Prefeitura Municipal de Luz/MG, em período recente:

Grupos de custo	Dados	Observação/explicação
Dados básicos		
Extensão da linha (km)	116	
Média de dias por mês	20	
Quilometragem mensal	2.320	
Quilometragem por litro	8	
I - Grupo Custo Operacional:		
Consumo mensal (litro)	290	
Preço do combustível (R\$/l)	2,94	
Custo mensal (R\$)	852,60	
Custo por quilômetro de operação (R\$/km)	0,37	
II - Grupo Tributos:		
INSS (R\$/mês)	78,60	2,2% do faturamento mensal
IR (R\$/mês)	48,35	7,5% de 60% do faturamento, mais redutor
Sest/Senat (R\$/mês)	17,86	0,5% do faturamento mensal
ISSQN (R\$/mês)	107,18	3% do faturamento mensal
IPVA (R\$/mês)	50,00	2% do valor do veículo
Licenciamento (R\$/mês)	5,94	Taxa em 2013: R\$ 71,30
DPVAT-Seg. Obrigatório (R\$/mês)	33,04	Valor anual em 2013: R\$ 396,49
Seguro por danos a passageiro (R\$/mês)	30,00	R\$ 2,00 por passageiro em veículo de 15 passag.
Custo mensal (R\$)	370,98	
Custo por quilômetro de tributos (R\$/km)	0,16	
III - Grupo Depreciação:		
Valor venal do veículo (R\$)	30.000,00	Valor médio de veículo com 4 anos de uso
Depreciação anual (R\$)	3.750,00	Valor anual: 12,5% do valor do veículo

Grupos de custo	Dados	Observação/explicação
Depreciação mensal (R\$)	312,50	
Custo por quilômetro de depreciação (R\$/km)	0,13	
IV - Grupo Mão de obra:		
Salário mensal (R\$)	1.017,00	1,5 SM para um turno e 2 SM para 2 turnos
Salário anual (R\$)	12.204,00	
13º (R\$)	1.017,00	
INSS (R\$)	2.908,62	21% do salário mensal
Custo anual (R\$)	16.468,62	
Custo mensal (R\$)	1.372,39	
Custo por quilômetro da mão de obra (R\$/km)	0,59	
V - Grupo Manutenção:		
Troca de óleo (R\$)	23,20	Troca de R\$ 50,00 a cada 5.000 km
Lavagem geral (R\$)	100,00	Uma lavagem geral a cada mês
Engraxamento (R\$)	20,00	Dois engraxamentos por mês
Alinhamento (R\$)	8,12	R\$ 35,00 a cada 10.000 km
Balanceamento (R\$)	8,12	R\$ 35,00 a cada 10.000 km
Pneus (R\$)	74,24	Um jogo de pneus (R\$ 1.280,00) a cada 40.000 km
Peças e mão de obra (R\$)	139,20	1% do veículo a cada 5.000 km
Custo mensal (R\$)	372,88	
Custo por quilômetro da manutenção (R\$/km)	0,16	
VI - Margem de lucro		
Lucro mensal do proprietário (R\$)	300,00	1% do valor do veículo (duas vezes a poupança)
Custo por quilômetro devido ao lucro (R\$/km)	0,13	
VII - Omissões e despesas imprevistas (gerenciamento, substituições, fatores imprevistos etc.		
Custo mensal das demais despesas		
Custo por quilômetro por omissões e imprevistos (R\$/km)	0,15	10% da despesa mensal total dividido pela quilometragem mensal
Custo por quilômetro total (R\$/km)	1,70	

4. O modelo utilizado para a Prefeitura de Luz/MG é bastante razoável. Gera, por exemplo, um valor muito próximo à tarifa do quilômetro rodado de táxi na cidade de Fortaleza, que é de R\$ 1,81/km, valor que vigora desde maio de 2011. De fato, para a distância e tipo de veículo a que se refere (não muito novos, ou até mesmo improvisados, como ocorre em grande parte dos municípios do estado), a composição acima não carece de maiores ajustes, a não ser, possivelmente, pelas condições da estrada a ser percorrida no itinerário da linha. Em se tratando, contudo, da zona rural de municípios interioranos, entendo que tais condições são, em geral, semelhantes para boa parte dos municípios brasileiros, de modo que a referência encontrada pode ser aplicada sem maiores problemas no caso concreto em exame.

5. Note-se, porém, que o preço encontrado depende crucialmente da distância mensal de transporte, devido à existência de alguns custos fixos importantes, como o da mão de obra. O resultado final é a soma de diversos custos mensais dividida pela distância mensal a ser cumprida na rota, considerando-se a extensão (ida e volta) e o número de 20 dias letivos por mês. Por exemplo, se o custo operacional for o único variável, o custo por quilômetro para uma rota de 60 km de extensão será de R\$ 2,90, significativamente maior do que o apontado acima.

6. Outro parâmetro importante fornecido pelo modelo, considerando a forma de contratação em que uma empresa principal subcontrata vários agentes que efetivamente realizam o transporte, é a razão entre os custos suportados pela contratante principal e aqueles incorridos pelos motoristas subcontratados. Pelo modelo, os únicos custos não suportados por estes são os cinco encargos próprios do contratante (INSS, IR, Sest/Senat e ISSQN), a margem de lucro do proprietário do veículo (que é apropriada pela contratante principal) e ainda o INSS de 21%, como encargo do contratante, posto no grupo da mão de obra. Esses elementos totalizam R\$ 0,36/km. Os motoristas arcam com os restantes R\$ 1,34, inclusive R\$ 0,16/km referente ao adicional final de 10%, atribuída a fatores imprevisíveis. Poder-se-ia considerar que este último valor residual devesse ser contabilizado como encargo da contratante, a título de gerenciamento do sistema e outros fatores de risco, de modo que seria razoável esperar que a razão entre as remunerações da contratante e do subcontratado se situasse entre $(0,36/1,34 =) 27\%$ e $(0,52/1,18 =) 44\%$.

7. Novamente, é preciso observar que esse intervalo varia bastante com a extensão da rota. Para pequenos percursos, o intervalo aumenta consideravelmente, pois todas as despesas a cargo do contratante principal são fixas, enquanto o custo operacional, que é de responsabilidade dos particulares, é variável e diminui quando a extensão da rota é reduzida.

8. No caso destes autos, a equipe de auditoria que deu origem aos presentes autos de TCE trouxe algumas informações sobre as rotas específicas, com as quais foram elaborados os quadros a seguir para os contratos com a Factorial e a Jequitibá, considerando, nos cálculos, vinte dias letivos por mês, para permitir a comparação com a modelagem acima (a numeração das rotas é meramente sequencial):

Contrato com a Factorial

Item (rota)	Valor diário contratado (R\$)	Valor diário subcontratado (R\$)	Dist. (km)	Custo total por km (R\$/km)	Custo subcontratado por km (R\$/km)	Razão retido/repassado
1	347,78	169,20	140	2,48	1,21	1,06
2	324,90	151,20	126	2,58	1,20	1,15
3	256,26	106,80	89	2,88	1,20	1,40
4	175,08	84,00	70	2,50	1,20	1,08
5	283,71	117,61	98	2,90	1,20	1,41
6	209,33		95	2,20	0,00	-
7	406,12	287,50	115	3,53	2,50	0,41
8	235,97	94,00	94	2,51	1,00	1,51
9	334,93	112,00	112	2,99	1,00	1,99
10	121,79	70,00	70	1,74	1,00	0,74
11	228,80	95,00	38	6,02	2,50	1,41
12	361,99	112,50	45	8,04	2,50	2,22
13	237,95	98,40	82	2,90	1,20	1,42
14	146,43	113,63	60	2,44	1,89	0,29
15	128,13	55,20	46	2,79	1,20	1,32
16	145,66	45,00	30	4,86	1,50	2,24
17	152,24	62,00	62	2,46	1,00	1,46
18	302,02			-	-	-
19	292,86	91,20	46	6,37	1,98	2,21
20	196,77	70,69	68	2,89	1,04	1,78
21	132,70	55,20	46	2,88	1,20	1,40
22	461,23	157,50	45	10,25	3,50	1,93
23	121,79	51,00	51	2,39	1,00	1,39

Item (rota)	Valor diário contratado (R\$)	Valor diário subcontratado (R\$)	Dist. (km)	Custo total por km (R\$/km)	Custo subcontratado por km (R\$/km)	Razão retido/repassado
24	224,22	109,09	77	2,91	1,42	1,06
25	221,60	95,00	38	5,83	2,50	1,33
26	277,33	60,00	60	4,62	1,00	3,62
27	288,29	120,00	100	2,88	1,20	1,40

Contrato com a Jequitibá

Item (rota)	Valor contratado mensal (R\$)	Valor mensal subcontratado	Dist. (km)	Custo total por km (R\$/km)	Custo subcontratado por km (R\$/km)	Razão retido/repassado
1	303,15	186,12	141	2,15	1,32	0,63
2	270,90	166,32	126	2,15	1,32	0,63
3	191,35	117,48	89	2,15	1,32	0,63
4	150,50	92,40	70	2,15	1,32	0,63
5	210,70	129,36	98	2,15	1,32	0,63
6	204,25	125,40	95	2,15	1,32	0,63
7	445,50	272,25	99	4,5	2,75	0,64
8	178,60	103,40	94	1,9	1,10	0,73
9	212,80	123,20	112	1,9	1,10	0,73
10	133,00	77,00	70	1,9	1,10	0,73
11	171,00	104,50	38	4,5	2,75	0,64
12	202,50	123,75	45	4,5	2,75	0,64
13	176,30	108,24	82	2,15	1,32	0,63
14	204,25	125,00	95	2,15	1,32	0,63
15	94,60	60,72	44	2,15	1,38	0,56
16	117,80	68,20	62	1,9	1,10	0,73
17	114,00	75,00	60	1,9	1,25	0,52
18	315,00	192,50	70	4,5	2,75	0,64
19	55,10	31,90	29	1,9	1,10	0,73
20	230,05	141,20	107	2,15	1,32	0,63
21	146,20	89,76	68	2,15	1,32	0,63
22	98,90	58,08	46	2,15	1,26	0,70
23	202,50	173,25	45	4,5	3,85	0,17
24	96,90	56,10	51	1,9	1,10	0,73
25	197,80	121,44	92	2,15	1,32	0,63
26	99,00	60,50	22	4,5	2,75	0,64
27	114,00	66,00	60	1,9	1,10	0,73
28	215,00	132,00	100	2,15	1,32	0,63
29	126,00	77,00	28	4,5	2,75	0,64
30	247,50	0,00	55	4,5	0,00	-

9. Em primeiro lugar, nota-se o predomínio de rotas pouco extensas. Mais da metade delas possuem, no máximo setenta quilômetros. Essa situação representa baixo aproveitamento da força de trabalho, elevando desnecessariamente o custo da prestação. O ideal seria que houvesse um melhor planejamento das rotas de forma a aumentar a extensão média ou se licitasse rotas conjuntas. O encurtamento da distância média intensifica a já forte tendência à autonomização nesse tipo de serviço, em razão do elevado custo da mão de obra e de sua utilização apenas no início ou final dos turnos letivos. É o que ocorre no setor privado escolar, em que proliferam as vans autônomas e são raras as empresas que executam diretamente o serviço.

10. Essa circunstância sugere que a contratação de firmas supostamente prestadoras do serviço, mas que na verdade terceirizam completamente a prestação para proprietários individuais, não é a melhor alternativa para os municípios. Sem falar que a licitação para a contratação de empresa para a execução de serviço sabendo-se de antemão que nenhuma parte desse serviço será

de fato executado pela firma configura burla aos princípios licitatórios, uma vez que o verdadeiro objeto é totalmente outro, às vezes a mera intermediação financeira.

11. A depender do porte do município, há as alternativas de o serviço ser prestado diretamente pela prefeitura ou de esta organizar, também diretamente, o cadastramento de motoristas ou proprietários individuais aptos a prestar o serviço de forma autônoma. Aliás, o próprio estado, como interessado na boa prestação dos serviços de transporte escolar para suas escolas poderia assistir tecnicamente e apoiar os municípios nessa atividade de cadastramento. Por isso, considero adequado que cópia da deliberação que vier a ser proferida neste caso, e em outros feitos semelhantes, seja encaminhada às secretarias estaduais da Educação e das Cidades, para que possam apoiar os municípios, quanto possível, na prestação desse importante serviço para a educação pública de qualidade.

12. Passando-se à análise da remuneração dos motoristas em ambos os contratos examinados nesta manifestação, iniciando-se pelo contrato com a Jequitibá (Coluna Custo Subcontratado por km), verifica-se que a maioria deles recebe preço por quilômetro compatível com o custo de R\$ 1,34/km, considerado justo pelo modelo acima. A maior parte auferi R\$ 1,32 por quilômetro, correspondendo aos trechos mais extensos. Nos trechos mais curtos, o preço predominante pago aos prestadores é de R\$ 2,75, que também é compatível com o modelo, como explicado no item 3, acima. No contrato com a factorial, os preços predominantes acima caem para R\$ 1,20 e R\$ 2,50 por quilômetro, sem alterar substancialmente o quadro de compatibilidade.

13. Se a remuneração dos condutores particulares está adequada, não há justificativa para a má prestação dos serviços, com motoristas sem a qualificação 'D' na carteira e com veículos sem inspeção e improvisados, do tipo pau de arara, com assentos de tábua e sem cinto de segurança, como ficou registrado no relatório de auditoria. De todo modo, lembre-se que tal questionamento está sendo objeto de audiência no processo relativo à auditoria, o TC-013.143/2012-3, no qual o assunto pode ser melhor examinado, inclusive no pertinente ao preço do veículo a ser considerado na composição acima, admitindo-se que, o impedimento de veículos inadequados para o transporte escolar exigirá uma correta avaliação do preço a ser pago aos prestadores particulares, possibilitando-lhes a aquisição de veículos próprios.

14. Com relação ao custo total por quilômetro (Coluna Custo total por km) e tomando-se novamente, em primeiro lugar, a contratação com a Jequitibá, verifica-se que foram praticados três preços, quais sejam, R\$ 1,90/km e R\$ 2,15/km para trechos de média e longa distância (média de 67,25 e 89,5 km, respectivamente) e R\$ 4,50/km (média de 50,25 km), para rotas de curta distância. Para esta última distância, o preço deveria se situar em torno de R\$ R\$ 3,47/km, de modo que, para algumas rotas o preço praticado apresenta-se em patamar elevado.

15. Já a análise da relação entre a parcela retida pela contratante e a paga ao motorista subcontratado mostra que a média dessa relação foi de 63% no contrato com a Jequitibá, afastando-se do intervalo de 27% a 44%, devendo-se considerar, entretanto, que as distâncias das rotas escolares de Itapiúna são consideravelmente menores que 116 quilômetros, que foi a extensão considerada no modelo acima. Porém, mesmo admitindo-se que o contrato com a Jequitibá poderia apresentar padrões de retenção mais reduzidos, o que se constata, na verdade, é que esse ajuste representou um enorme avanço em relação à contratação anterior com a Factorial.

16. De fato, a análise deste último contrato, que é o objeto do TC-013.141/2012-0, mostra situação bem mais exorbitante no que se refere ao preço total do serviço, cobrado da prefeitura, e à taxa de retenção dos recursos com a contratante principal, em detrimento dos prestadores particulares. Quanto ao primeiro ponto, apenas três preços de rotas estão abaixo de R\$ 2,44/km, já bem acima da referência de R\$ 1,70, e há preços no nível de R\$ 8,04/km e R\$ 10,25/km, em patamar completamente inadmissível, mesmo considerando que tais custos referem-se a dois trechos de 45km.

17. Por sua vez, a análise dos percentuais de retenção praticados pela Factorial revela claras características de lesividade. O percentual médio é de 149%, ou seja, a contratada ficava, em média, com mais de uma vez e meia a remuneração repassada aos prestadores particulares.

18. De acordo com as considerações feitas acima, pode-se concluir que, (i) o preço pago aos motoristas subcontratados pela empresa Jequitibá são compatíveis com os custos assumidos por esses agentes, não se configurando exploração excessiva dos serviços destes pela empresa contratada da prefeitura; (ii) o preço final pago pela própria prefeitura também não se afasta demasiadamente do padrão de normalidade ditado pelo modelo acima, notando-se relativa elevação dos preços para as rotas mais curta; (iii) a retenção de valores pela empresa contratada, cerca de 63% do valor total transferidos aos motoristas subcontratados, apresenta-se em patamar um pouco elevado, certamente pela elevação do preço final cobrado para as rotas mais curtas, mas é incomparavelmente menor do que o verificado no contrato com a Factorial, que chega a ficar com quase uma vez e meia o valor que é repassado para os efetivos prestadores do serviço.

19. Em face dessa situação incomparavelmente menos grave verificada no contrato com a Jequitibá (objeto dos presentes autos), e bastante próxima a uma situação de normalidade, proponho, com a devida vênia, que as presentes contas sejam julgadas regulares com ressalvas, dando-se quitação aos responsáveis, encaminhando-se cópia da deliberação que vier a ser proferida, como subsídio a eventuais ações de aperfeiçoamento do transporte escolar no Estado do Ceará, às Secretarias de Educação e Cidades do Governo do Estado e ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE.”

III - PARECER DO MP/TCU

“Alinho-me ao entendimento do Secretário da Secex/CE no pronunciamento de peça 21, demonstrando que o valor original do débito apurado é, na realidade, insignificante. Evidencia o Titular da unidade que, quando comparado ao contrato anterior de serviço de transporte escolar, realizado com a empresa Factorial, a situação ora analisada não se mostra tão grave e danosa ao erário.

Contudo, diante da baixa materialidade do débito, considero ausente o pressuposto para desenvolvimento válido e regular do processo. Desta forma, em vez de julgar as contas regulares com ressalva, entendo que mais adequado seria o arquivamento do feito, sem julgamento de mérito, com fulcro no art. 212 do Regimento Interno do TCU.”

É o relatório.