

GRUPO II - CLASSE IV - Plenário

TC-013.141/2012-0

Natureza: Tomada de contas especial

Unidade: Município de Itapiúna/CE.

Responsáveis: Felisberto Clementino Ferreira (CPF 041.170.693-49), Átila Martins de Medeiros (CPF 773.491.303-25), Francisco Elício Cavalcante Abreu (CPF 098.344.783-72), Factorial Construção e Serviços Ltda. (CNPJ 07.684.127/0001-16)

Representação Legal: não há.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL INSTAURADA EM DECORRÊNCIA DA CONVERSÃO DE PROCESSO DE AUDITORIA (ACÓRDÃO 983/2012 - PLENÁRIO). SOBREPÊÇO NA CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE TRANSPORTE ESCOLAR, INTEGRALMENTE SUBCONTRATADO. CITAÇÃO DOS GESTORES E EMPRESA. NÃO ACOLHIMENTO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA. AUSÊNCIA DE RAZOÁVEL CERTEZA SOBRE O VALOR DO DÉBITO. CONTRATAÇÃO ANTIECONÔMICA. CONTAS IRREGULARES. MULTA.

RELATÓRIO

Adoto, como parte do relatório, a instrução elaborada pelo auditor no âmbito da Secex/CE (peça 28), que contou com a anuência do Diretor da Subunidade (peça 29):

“INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial - TCE instaurada em decorrência do Acórdão 983/2012 - 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 Factorial Construção 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):

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.;

3.3. o Contrato firmado com a empresa Factorial previa uma despesa mensal de R\$ 132.317,44 (o valor anual totalizou R\$ 1.323.174,40), ou seja, o repasse anual do Pnate do

exercício 2009 (R\$ 108.045,80) não seria sequer suficiente para custear as despesas de um único mês (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. O Contrato foi inicialmente prorrogado até novembro de 2010, embora, posteriormente, tenha sido rescindido em 30/6/2010;

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. depois de encerrado o contrato com a Factorial, foi contratada a empresa Jequitibá Construção e Serviços Ltda., para realizar o mesmo serviço de transporte de alunos, o qual também não realizou, tendo subcontratado basicamente os mesmos veículos e motoristas que a Factorial;

3.6. a contratação da empresa Factorial, sucedida pela Jequitibá, 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), foram promovidas as seguintes citações:

5.1. dos responsáveis Srs. Felisberto Clementino Ferreira, Prefeito Municipal de Itapiúna/CE (de 1/1/2009 até 18/3/2010); Francisco Elício Cavalcante Abreu, Secretário Municipal de Educação Básica (de 2/1/2009 até 31/12/2010); e Factorial Construção e Serviços Ltda. (CNPJ 07.684.127/0001-16), 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\$)
5/5/2009	6.362,69
13/5/2009	6.362,69
10/7/2009	12.725,37
5/8/2009	6.362,69

Data	Valor (R\$)
10/9/2009	6.362,69
8/10/2009	6.362,69
18/11/2009	6.362,69
3/12/2009	6.362,78

5.2. dos responsáveis Srs. Átila Martins de Medeiros, Prefeito Municipal de Itapiúna/CE (de 19/3/2010 até 9/10/2010); Francisco Elício Cavalcante Abreu, Secretário Municipal de Educação Básica (de 2/1/2009 até 31/12/2010); e Factorial Construção e Serviços Ltda. (CNPJ 07.684.127/0001-16), 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\$)
9/4/2010	14.420,01
9/4/2010	1.779,77
11/5/2010	16.199,78
11/6/2010	511,31
11/6/2010	7.438,69

Data	Valor (R\$)
17/6/2010	8.249,78
26/7/2010	13.448,88
20/8/2010	12.884,03
10/9/2010	12.760,00

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

Destinatário	Item referente	Ofício/edital (peça)	N. Ofício/edital	Recebimento (peça)	Resposta (peça)
Francisco Elício Abreu	5.1	7	Of. 1313	12	17
Francisco Elício Abreu	5.2	9	Of. 1317	14	16
Atila Medeiros	5.2	10	Of. 1316	13	18
Felisberto Ferreira	5.1	11	Of. 1305	14, 19	15
Factorial Const. e Serviços	5.1 e 5.2	25	Ed. 81	Não cabe	Não consta

Srs. Felisberto Clementino Ferreira, Átila Martins de Medeiros e Francisco Elício Cavalcante Abreu

ALEGAÇÕES DE DEFESA

7. As respostas dos responsáveis acima foram iguais (peças 15 a 18). Assim será analisada a resposta do Sr. Felisberto Clementino Ferreira (peça 15), cabendo a mesma análise para os demais. As alegações do responsável quanto à citação mencionada no item 5.1 podem ser sintetizadas da seguinte maneira (peça 15, p. 2-9):

7.1. o defêndente e a empresa Factorial 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 referente ao serviço. As notas foram emitidas pela empresa Factorial;

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

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, elencados 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 baixo 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 Factorial. Estes foram prestados por outras pessoas, as quais foram, efetivamente, subcontratadas pela Factorial, inobstante o fato de que esta tenha emitido notas fiscais quanto aos serviços que não prestou;

11.3. a empresa Factorial 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. Totalmente 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.

Factorial Construção e Serviços Ltda.

12. Em cumprimento ao Acórdão 983/2012 - TCU - Plenário (peça 5), foi promovida a citação da empresa Factorial Construção e Serviços Ltda., mediante o Edital 81, publicado no DOU de 5/12/2013 (peça 25).

13. A empresa Factorial, citada por via editalícia, não atendeu à citação e não se manifestou quanto às irregularidades verificadas. Destaca-se que antes da citação por edital foram adotadas providências que esgotaram as tentativas de localização do responsável. De fato, esta Secex enviou funcionário de seu quadro entregar o devido ofício citatório 1314-TCU-Secex/CE (peça 6) no endereço da empresa e no endereço de seu responsável legal, Sr. Valdecirio Menezes de Queiroz Filho, não tendo o referido funcionário encontrado nem a empresa nem o responsável nos endereços apontados (peça 21).

14. Transcorrido o prazo regimental fixado e mantendo-se inerte a aludida responsável, impõe-se que seja considerada revel, dando-se prosseguimento ao processo, de acordo com o art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992. À empresa Factorial cabe o mesmo raciocínio empreendido nos itens 9 e 10.

CONCLUSÃO

15. Considere-se que:

15.1. Diante da revelia da empresa Factorial Construção e Serviços Ltda. e inexistindo nos autos elementos que permitam concluir pela ocorrência de boa-fé ou de outros excludentes de culpabilidade em sua conduta, propõe-se que suas contas sejam julgadas irregulares e que a mesma seja condenada em débito;

15.2. Em face da análise promovida 8 a 11, propõe-se rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelos Srs. Felisberto Clementino Ferreira, Átila Martins de Medeiros 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. 58, inciso I, do mesmo normativo legal.

BENEFÍCIOS DAS AÇÕES DE CONTROLE EXTERNO

16. 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

17. 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 - CPF 041.170.693-49, Prefeito Municipal de Itapiúna/CE (de 1/1/2009 até 18/3/2010); Francisco Elício Cavalcante Abreu - CPF 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 Factorial Construção e Serviços Ltda. - CNPJ 07.684.127/0001-16, 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\$)
5/5/2009	6.362,69
13/5/2009	6.362,69
10/7/2009	12.725,37
5/8/2009	6.362,69

DATA DA OCORRÊNCIA	VALOR ORIGINAL (R\$)
10/9/2009	6.362,69
8/10/2009	6.362,69
18/11/2009	6.362,69
3/12/2009	6.362,78

Valor atualizado até 5/6/2014: R\$ 97.695,52 (peça 26)

b) 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. Átila Martins de Medeiros - 773.491.303-25, Prefeito Municipal de Itapiúna/CE (de 19/3/2010 até 9/10/2010); Francisco Elício Cavalcante Abreu - CPF 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 Factorial Construção e Serviços Ltda. - CNPJ 07.684.127/0001-16, 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\$)
9/4/2010	14.420,01
9/4/2010	1.779,77
11/5/2010	16.199,78
11/6/2010	511,31
11/6/2010	7.438,69
17/6/2010	8.249,78

DATA DA OCORRÊNCIA	VALOR ORIGINAL (R\$)
26/7/2010	13.448,88
20/8/2010	12.884,03
10/9/2010	12.760,00

Valor atualizado até 5/6/2014: R\$ 132.138,99 (peça 27)

c) aplicar aos Srs. Felisberto Clementino Ferreira - CPF 041.170.693-49, Átila Martins de Medeiros - 773.491.303-25, e Francisco Elício Cavalcante Abreu - CPF 098.344.783-72, 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;

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

e) 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;

f) 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.”

2. O Secretário da Secex/CE divergiu do encaminhamento oferecido, propondo afastar o débito (peça 30):

“(…)

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	

Grupos de custo	Dados	Observação/explicação
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
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

Grupos de custo	Dados	Observação/explicação
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 do 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 $(0,52/1,18 =) 44%$.

5. 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.

6. 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
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

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
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	-

7. 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.

8. 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.

9. 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.

10. 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.

11. 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.

12. 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.

13. 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.

14. De fato, a análise deste último contrato, que é o objeto destes autos, 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.

15. 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.

16. Assiste, assim, certa razão aos pareceres, ao defenderem que a contratação com a Factorial foi danosa ao erário, merecendo serem devolvidos os recursos em excesso em relação ao preço pago aos proprietários dos veículos ou prestadores individuais. Ocorre que, como tenho defendido, tal abordagem ignora os encargos e riscos que permanecem com a contratante principal, que é, objetivamente, a responsável direta e primária pelos serviços de transportes de pessoas prestados, com todo o cabedal de riscos envolvidos nesse tipo de atividade.

17. Ademais, apesar dos preços e indicadores exorbitantes, houve rotas em que o percentual de retenção foi baixo (como as dos itens 7 e 14 do quadro acima, relativo à Factorial, respectivamente 0,41 e 0,29). Nesses casos, o débito não pode ser imputado à empresa contratante.

18. Devido a essas dificuldades de se chegar à real quantificação do débito a ser imputado, que, mesmo se apurado corretamente, não chegaria a valor elevado, e considerando que a falha real está no modelo contratante principal-agentes individuais, de aplicação generalizada no Estado, entendo que os excessos eventualmente detectados, como o existente no contrato com a Factorial, sejam punidos com multa, sem débito, mantendo-se porém a irregularidade das contas, criando-se, ao mesmo tempo um corpo de jurisprudência no TCU que motive os diversos gestores envolvidos a

buscarem regimes administrativos mais condizentes com o serviço de transporte escolar, que propiciem ao mesmo tempo, economicidade, qualidade e segurança.

Ante o exposto, encaminho os autos ao Gabinete do Sr. Ministro-Relator, via Ministério Público junto ao TCU, com a seguinte proposta de encaminhamento:

I - com fundamento nos arts. 1º inciso I; 16, inciso III, alínea ‘c’; e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, julgar as contas dos Srs. Felisberto Clementino Ferreira (CPF 041.170.693-49), Prefeito Municipal de Itapiúna/CE (de 1/1/2009 até 18/3/2010) e Francisco Elício Cavalcante Abreu (CPF 098.344.783-72), Secretário Municipal de Educação Básica (de 2/1/2009 até 31/12/2010), e aplicar-lhes a multa prevista no art. 58, inciso I, da mesma lei, fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea ‘a’, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do Acórdão que vier a ser prolatado até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;:

II - autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial da dívida caso não atendida a notificação;

III - encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida, bem como do relatório e do voto que a fundamentarem:

III.1 - ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado do 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;

III.2 - às Secretarias de Educação e Cidades do Governo do Estado do Ceará, para conhecimento e prestação de apoio aos municípios cearenses para que organizem adequadamente seus serviços de transporte e escolar; e

III.3 - ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, para conhecimento e adoção de providências de sua alçada.”

3. O Ministério Público, em parecer da lavra da Subprocuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva, manifestou-se no seguinte sentido (peça 31):

“(…)

5. De início, não se pode olvidar que a jurisprudência do TCU sedimentou-se no sentido de que o superfaturamento nos contratos equivale, basicamente, à diferença entre os preços contratados e os preços praticados pelo mercado. Isto posto, observa-se que a divergência entre as propostas do auditor-instrutor e do Secretário está relacionada à escolha do parâmetro ‘preço de mercado’ para o cálculo do débito. O auditor-instrutor adotou o preço de mercado dos serviços prestados, cujo valor equivale ao montante dispendido em subcontratações, enquanto o Secretário buscou calcular o débito com base no preço de mercado dos serviços previstos em contrato.

6. Com as vênias por divergir do Secretário de Controle Externo no Estado do Ceará, esta representante do Ministério Público anui às conclusões do auditor e do diretor da 1ª Diretoria da Secex/CE no sentido da imputação do débito.

7. Em que pese a bem elaborada metodologia de cálculo sugerida pelo titular da Secex/CE, deve-se afastar a sua aplicação no caso concreto, pois busca quantificar o débito a partir da comparação entre o preço contratado e o preço de mercado dos serviços contratados. Ocorre que, de fato, os serviços foram prestados com qualidade significativamente inferior ao previsto em contrato, de tal forma que o parâmetro adequado para o cálculo do débito há de ser o preço de mercado destes serviços.

8. Por fim, há que se ressaltar que tal conclusão já foi exposta no voto condutor do Acórdão 983/2012 - TCU - Plenário, o qual bem esclareceu a metodologia apropriada para a quantificação do débito nestes autos:

‘5.3.5. [...] Quanto ao valor do débito a ser imputado, conforme já mencionado, a Secex/CE propõe que o mesmo seja calculado como sendo a diferença entre o valor pago às contratadas e aquele pago aos prestadores dos serviços.

5.3.6. Em que pese já ter discordado dessa forma de cálculo do débito, conforme expus na proposta de deliberação condutora do Acórdão 10919/2011-TCU-2ª Câmara, prolatado nos autos do TC-005.955/2011-4, um dos primeiros processos desse conjunto de auditorias que levei ao julgamento daquele Colegiado, entendo caber aqui considerações adicionais.

5.3.7. [...] Naquela oportunidade, não acolhi de imediato a forma proposta de cálculo do valor do débito, ponderando que esse valor deveria ser obtido com base nos preços de mercado. De qualquer forma, tendo em vista principalmente a baixa materialidade do débito apontado naquele caso, deixei de acolher a proposta de conversão do processo em TCE.

5.3.8. É forçoso reconhecer, entretanto, que os preços de mercado para o cálculo do débito não poderia ser diferente daquele proposto pela Secex/CE, ou seja, os preços praticados pelos efetivos prestadores dos serviços subcontratados. Obviamente, caso fosse realizada pesquisa junto a fornecedores de transporte escolar com capacidade de prestação de serviços dentro dos padrões aceitáveis, os preços obtidos seriam certamente superiores àqueles precariamente prestados nos casos analisados naquela e nesta auditoria. Não se poderia, portanto, utilizar como referência de preços para cálculo do débito serviços de padrões daqueles efetivamente prestados. Não há também como se abater desse débito eventuais custos de administração decorrentes da subcontratação, tendo em vista que essa subcontratação foi totalmente irregular, conforme já discutido nesta proposta de deliberação’.

9. Ante o exposto, esta representante do Ministério Público manifesta-se, em divergência à proposta formulada pelo titular da Secex/CE, por que as contas dos responsáveis sejam julgadas irregulares, com imputação de débito e da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/92, na forma do encaminhamento proposto na instrução do auditor (peça 28), que contou com a anuência do diretor da 1ª Diretoria da Secex/CE (peça 29).”

É o relatório.