

VOTO

A presente auditoria de conformidade, realizada em conjunto com o Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE/CE), teve como objetivo verificar a regularidade, a eficiência e a ocorrência de possíveis fraudes na gestão dos recursos públicos federais e estaduais destinados ao transporte escolar nos municípios de Boa Viagem/CE e Marco/CE. Os recursos fiscalizados são originários do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), por meio do Programa Nacional de Transporte Escolar (Pnate), e do Programa Estadual de Apoio ao Ensino Médio do Governo do Estado do Ceará.

2. A fiscalização foi planejada e executada entre 15/5/2017 a 1º/9/2017 e teve a colaboração do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE - PE) por meio do grupo de trabalho específico para transporte escolar, composto por servidores da Gerência de Auditorias Temáticas, Estudo e Desenvolvimento (GEDE) e da Gerência de Auditoria de Obras Municipais (GAOM), que atua no acompanhamento dos editais e de seus projetos básicos/termos de referência e na fiscalização da execução dos serviços de transporte escolar nos municípios do Estado de Pernambuco, bem como na possibilidade da racionalização/otimização de rotas do transporte escolar.

3. A Constituição Federal de 1988 (CF/88) em seu art. 205 estabelece que a educação é direito de todos e dever do Estado e da família, e será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade. Por sua vez, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei 9.394/1996, estabelece, em garantia ao provimento de ensino fundamental, obrigatório e gratuito, o atendimento ao educando do ensino fundamental público por meio de programas suplementares de material didático-escolar, **transporte**, alimentação e assistência à saúde (art. 4º). É inconteste que, no contexto sócio-econômico do ensino público brasileiro, o fornecimento de transporte escolar mostra-se medida de extrema relevância para assegurar o acesso dos cidadãos a esse direito.

4. A fiscalização em exame contou também com o apoio do Grupo de Pesquisa em Transporte, Trânsito e Meio Ambiente (GTTEMA) da Universidade Federal do Ceará (UFC), que recebeu o material colhido em campo pela equipe de auditoria e, por meio do uso de tecnologia informatizada de georreferenciamento de rotas amostrais utilizadas no transporte escolar dos municípios auditados, promoveu estudos visando à racionalização/otimização das referidas rotas, objetivando oferecer mais conforto aos alunos transportados, menor tempo de duração do percurso e diminuição do custo por quilômetro percorrido. Os resultados decorrentes desse estudo foram analisados pela equipe de auditoria e permitiram formular propostas de melhorias a serem recomendadas aos órgãos gestores.

5. As principais constatações levantadas nesse trabalho foram:

- 5.1. Ausência de normativo específico para contratação e controle de serviços de transporte escolar;
- 5.2. Projeto Básico/Termo de Referência deficientes;
- 5.3. Superfaturamento;
- 5.4. Ausência de nomeação do fiscal do contrato;
- 5.5. Superlotação em veículo escolar;
- 5.6. Veículos escolares inadequados e não atendem ao Código de Trânsito Brasileiro (CTB);
- 5.7. Condutores dos veículos escolares não atendem ao Código de Trânsito Brasileiro (CTB);
- 5.8. Condutores dos veículos escolares sem vínculo empregatício; e

5.9. Falta de segregação de funções no processamento das despesas relativas ao transporte escolar.

6. O volume de recursos fiscalizados foi de R\$ 6.736.603,00, corresponde ao somatório de dois contratos firmados pelos municípios auditados para a execução do transporte escolar em 2017.

7. Entre os benefícios estimados desta fiscalização, pode-se mencionar a correção de irregularidades ou impropriedades e a melhoria na forma de atuação dos municípios fiscalizados na execução dos serviços de transporte escolar, oferecendo serviços de melhor qualidade e maior segurança para os escolares e na elaboração dos projetos básicos/termos de referência de licitações futuras nessa área.

8. O relatório de fiscalização produzido pela equipe de auditoria, que contou com a anuência dos dirigentes da Secex/CE, encerrou propostas de realização de audiências, determinações e recomendações. Deixo de acolher as proposições sugeridas de realizar audiência em razão dos superfaturamentos encontrados e de emitir recomendação para a atuação articulada de diversos órgãos com o fito de elaborarem normativo disciplinando a matéria no estado do Ceará, bem como faço ajustes em outros encaminhamentos propostos, pelos motivos que passo a expor.

9. O primeiro achado levantado pela equipe tratou da ausência de normativo específico, no âmbito do Estado do Ceará e de seus municípios, estabelecendo requisitos a serem observados na elaboração de editais e de termos de referência de licitações para contratação de serviços de transporte escolar e no controle da execução desses serviços. Tal situação leva a diversas falhas em todo o processo de contratação dos serviços de transporte, desde a licitação, passando pela execução e até a fiscalização do contrato. O trabalho realizado pelos auditores levou em conta os normativos e boas práticas vigentes no estado de Pernambuco e em municípios de Minas Gerais e de São Paulo, adotando-os como paradigmas.

10. O encaminhamento proposto é de recomendar a articulação do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE-CE) em conjunto com a Secretaria de Educação do Estado de Ceará, a Secex-CE e SecexEducação do TCU e com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, para adotarem providências e desenvolverem estudos com o fim de elaborarem normativo disciplinando a matéria no estado do Ceará, nos moldes da Resolução TC 6/2013 do Tribunal de Contas do Estado de PE (TCE-PE), e utilizando como subsídio os editais dos municípios paradigmas.

11. Embora tal análise se contextualize melhor numa fiscalização de cunho operacional, verifico que o trabalho realizado pela equipe de auditoria se mostrou inovador e consistente. Todavia, observo que o poder regulamentar do TCE-CE, previsto no art. 3º da Lei Estadual 12.509, de 6/12/1995 (Lei Orgânica do TCE-CE), lhe permite expedir atos e instruções normativas sobre matéria de suas atribuições e sobre a organização dos processos que lhe devam ser submetidos, não se destinando à normatização das contratações de serviços de transporte escolar pelo poder executivo local. Assim, considero mais apropriado que seja dada ciência do relatório de auditoria produzido aos órgãos acima mencionados, para que, no âmbito de suas competências, adotem as medidas que considerarem cabíveis.

12. O segundo achado diz respeito às deficiências encontradas nos projetos básicos e termos de referência das licitações no que tange à caracterização dos serviços e otimização das rotas, o que causa prejuízos para o efetivo controle da execução dos serviços. Assim, utilizando-se da consultoria técnica de membro do Grupo de Pesquisa em Transporte, Trânsito e Meio Ambiente (GTTEMA) da Universidade Federal do Ceará (UFC), a equipe realizou estudos visando à otimização de rotas utilizadas no sistema de transporte dos municípios auditados. Como resultado foi possível propor alterações de percurso em algumas rotas, enquanto em outras manteve-se o trajeto original, bem como trocas de tipos de veículos para outros com maior ou menor capacidade, a título de melhoria na

prestação dos serviços para os cidadãos e de racionalização dos recursos públicos investidos. Aquiesço integralmente às recomendações propostas.

13. Passo a discorrer acerca do superfaturamento verificado, constatado nos pagamentos realizados em março e abril de 2017, período verificado nessa fiscalização, concluída em setembro de 2017.

14. A equipe de auditoria escolheu rotas como amostras para serem inspecionadas *in loco* e georreferenciadas, com a orientação do grupo de pesquisa GTTEMA da UFC, tendo sido percorridos os itinerários para fins de comparação entre as rotas contratadas e as efetivamente executadas. A equipe obteve confirmação pelos servidores que trabalham na área em ambos os municípios que os pagamentos dos serviços são efetuados com base na distância contratada e não na efetivamente percorrida.

15. No município de Boa Viagem – CE, foi percorrido o itinerário das rotas 1, 2, 3, 4, 5 e 8 do Polo Educacional 9, turno da tarde, tendo sido constatado um percurso a menor de 10,82% em relação à distância contratada nas rotas 3, 4, 5 e 8.

16. Aplicado esse percentual ao Contrato nº 2017.02.24.1, celebrado entre a Prefeitura Municipal de Boa Viagem - CE e a empresa Safety Car Locações e Serviços de Transportes - EIRELI-ME, constatou-se a ocorrência de superfaturamento quantitativo da ordem de R\$ 2.879,10 em março/2017 e de R\$ 2.600,57 em abril/2017, conforme planilhas juntadas às peças 11 e 12. Tal situação, caso mantida durante todo o contrato, causaria ao erário um dano estimado de R\$ 27.424,56, somente em relação às quatro rotas vistoriadas do Polo Educacional 9 de Boa Viagem – CE.

17. Em Marco - CE, foram aferidas as distâncias dos itinerários executados na sede do município, no turno da tarde, utilizando uma amostra de nove rotas (2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9 e 10), sendo constatada uma distância total efetivamente executada a menor que a contratada em 26,52%, conforme planilhas de peças 13 e 14.

18. Aplicado o percentual acima ao contrato 1804.01/2017, celebrado entre a Prefeitura Municipal de Marco - CE e a empresa PM Souza Freitas Transporte - ME, constatou-se a ocorrência de superfaturamento quantitativo da ordem de R\$ 16.049,34 em março/2017 e R\$ 14.033,78 em abril/2017, em relação às rotas da amostra. Tal situação, caso mantida durante todo o contrato, causaria ao erário um dano estimado de R\$ 147.724,00 somente em relação às rotas visitadas.

19. Vale destacar que todos os recursos utilizados para pagamento desses serviços em Boa Viagem – CE foram de origem federal, ao passo que, no município de Marco – CE, não foram utilizados recursos federais para o custeio das rotas auditadas nos meses de março e abril/2017.

20. Em Boa Viagem – CE, também foram constatadas rotas duplicadas no Termo de Referência do Edital do Pregão Presencial nº 2017.01.27.2.PP, que foram replicadas no instrumento contratual firmado com a empresa vencedora da licitação, a Safety Car Locações e Serviços de Transportes EIRELI-ME. Ou seja, na execução do Contrato 2017.02.24.1-E, houve pagamento em duplicidade de rotas, bem como o pagamento de rotas não executadas, consoante planilha à peça 44. Tais irregularidades decorrem do fato de que a prefeitura realiza o pagamento tomando por base as rotas previstas no contrato e não as rotas efetivamente executadas, até porque não há sequer fiscal nomeado para acompanhamento contratual. Estima-se para esse achado um dano ao erário de R\$ 311.692,00, sendo que já se concretizou o valor de R\$ 32.727,66 no mês de março/2017, e de R\$ 29.610,74, no mês de abril/2017, totalizando o montante de R\$ 62.338,40.

21. Ainda em Boa Viagem – CE também foi constatada a substituição de veículos licitados por outros de menor porte, sem o ajuste correspondente nos preços pagos. Enquanto no contrato constam veículos tipo ônibus, micro-ônibus e topiks, na execução observou-se a substituição desses veículos por outros diversos, do tipo F-4000, F-1000, D-20 e Doblò, entre outros. Foi apresentada como justificativa para tal alteração o fato de as estradas serem incompatíveis com os tipos de veículos

licitados (peça 48). Entretanto, ainda que a alteração seja necessária, é justo que se faça também o ajuste alusivo à diferença financeira dos valores de cada veículo.

22. Como decorrência, foi estimado dano ao erário de R\$ 165.300,00, do qual se concretizou o valor de R\$ 17.356,50 no mês de março/2017, e de R\$ 15.703,50, no mês de abril/2017, totalizando R\$ 32.727,66 (peça 51), sendo parte dos recursos de ordem federal e parte municipal.

23. Com relação a esses achados que configuram superfaturamento, a equipe de auditoria ressaltou que não houve tempo suficiente para apuração do montante real do débito, uma vez que o valor estimado foi levantado por amostragem. Também ponderou que o curto prazo da vigência restante do contrato, à época, inviabilizava eventual compensação total dos valores superfaturados já pagos e daqueles a vencer nas próximas faturas, medida que, caso proposta, poderia levar à suspensão da prestação dos serviços com grande prejuízo para a população local.

24. Em primeiro lugar, discordo da análise de aplicação do percentual de superfaturamento encontrado nas rotas auditadas sobre todo o contrato, consoante registrado pela equipe de auditoria nos parágrafos 118 e 125 transcritos no relatório precedente. Não se pode presumir que as distâncias equivocadas em algumas rotas possam ser aplicadas a todas as demais, o que levaria a estimativa de débito inconsistente e frágil. Cabe lembrar que, quando o cálculo do débito se der por meio de estimativa, deve-se sempre adotar a forma mais conservadora e segura de quantificar o prejuízo, de maneira a apurar quantia que seguramente não exceda o real valor devido, em consonância com o art. 210, § 1º, inciso II do Regimento Interno do TCU.

25. Em segundo lugar, há que se considerar que, no município de Marco – CE, não foram utilizados recursos federais para o custeio das rotas auditadas nos meses de março e abril/2017, e não se sabe se houve aplicação de recursos federais nos outros meses do contrato. Por outro lado, no Município de Boa Viagem – CE, onde já se sabe que foram utilizados recursos federais nos meses fiscalizados pela equipe de auditoria, a materialidade dos danos já concretizados, segundo estimativa da Secex-CE, é relativamente baixa, a saber: R\$ 5.479,67 referente à diferença entre as distâncias executadas e as contratadas nas rotas da amostra selecionada, R\$ 62.338,40 atinente às rotas pagas em duplicidade ou não executadas, e R\$ 32.727,66 das alterações dos veículos, sendo que parte dos recursos são de ordem federal e parte municipal. Tais valores serão maiores caso confirmado que os pagamentos indevidos tenham se prolongado ao longo da vigência contratual, necessitando de maiores elementos para efetiva apuração do débito.

26. Assim, a Secex-CE propõe a realização de audiência dos ordenadores de despesas da pasta da educação dos municípios auditados, para estas ocorrências de superfaturamento e para os seguintes achados: ausência de nomeação do fiscal do contrato nos dois municípios fiscalizados, superlotação de alguns veículos de transporte dos alunos, veículos escolares inadequados que não atendem ao Código de Trânsito Brasileiro (CTB) e Condutores dos veículos escolares não atendem ao Código de Trânsito Brasileiro (CTB).

27. Entretanto, deixo de acompanhar a proposta de realizar a audiência dos ordenadores de despesas das duas prefeituras, uma vez que os principais apontamentos encontrados nesta fiscalização podem ter ensejado a ocorrência de dano ao erário. Além disso, considerando que a extensão das irregularidades e a materialidade envolvida são de baixa magnitude, julgo mais apropriado comunicar ao FNDE tais achados e determinar-lhe que apure o dano, em consonância com art. 3º da Instrução Normativa – TCU 71/2012, instaurando, se for o caso, a competente tomada de contas especial.

28. Por fim, acolho a proposição de exarar recomendação às Prefeituras Municipais de Boa Viagem – CE e Marco – CE para que implantem o princípio da segregação de funções, bem como de comunicar à Superintendência Regional do Trabalho e Emprego no Ceará -SRTE/CE acerca da irregularidade empregatícia atinente à empresa Safety Car Locações e Serviços de Transportes EIRELI-ME, determinando também à Prefeitura que passe a exigir das empresas contratadas a devida

formalização do vínculo empregatício com seus condutores (achado 25.5). Os demais achados supralistados serão objeto de ciência às respectivas prefeituras.

30. Ante o exposto, voto no sentido de que seja aprovado o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 21 de março de 2018.

Ministro BRUNO DANTAS

Relator