

Voto do Relator 01128/2019-1

Processo: 03489/2016-1

Classificação: Controle Externo - Fiscalização - Auditoria

Setor: GAC - Domingos Taufner - Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

Exercício: 2015

Criação: 27/03/2019 12:55

UG: PMPK - Prefeitura Municipal de Presidente Kennedy

Relator: Domingos Augusto Taufner

Responsável: SELMA HENRIQUES DE SOUZA, EMANUEL TRANSPORTES E TURISMO LTDA, SABRINA DE SOUSA PROEZA, CESAR BAHIANSE ALMEIDA, GEANDSON DE SOUZA BENEVIDES, JULIANA ARAUJO RAMOS, COSTA SUL TRANSPORTES E TURISMO LTDA, DILZERLY MIRANDA MACHADO TINOCO

Procuradores: SHIRLEI PEREIRA BARBOSA (CPF: 078.253.117-28), ATILIO GIRO MEZADRE (OAB: 10221-ES), CLAYTON KELLY COELHO JUNIOR, GUSTAVO CUNHA TAVARES (OAB: 10219-ES), HENRIQUE DA CUNHA TAVARES (OAB: 10159-ES, OAB: 188810-RJ), KETCIA CRISTIANA QUINTINO ROCHA BARROS, LEONARA SÁ SANTIAGO ROVETTA, MARCELO PEPPE DINIZ (OAB: 14928-ES), MARCOS VINICIUS MARTINS, MOEMA BANDEIRA AMARANTES, PALOMA ALVES SANTOS BOECHAT, PAULA SARTÓRIO DOS SANTOS, ANDERSON DEPRÁ, DEARTAGNAM DE SOUZA CABRAL, MARIANA ALBORGUETI MARTINS (OAB: 21887-ES), FREDERICO MARTINS FIGUEIREDO DE PAIVA BRITTO, CLAUDIA LOPES CAMPOS DE SOUZA (OAB: 13444-ES), FLAVIA FARDIM ANTUNES BRINGHENTI (OAB: 13770-ES), PEDRO JOSINO CORDEIRO (OAB: 17169-ES), GUILHERME CALDEIRA LANDEIRO (OAB: 13040-ES)



Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

PROCESSO: TC 3489/2016-1

CLASSIFICAÇÃO: Fiscalização – Auditoria

UNIDADE GESTORA: Prefeitura Municipal de Presidente Kennedy

EXERCÍCIOS: 2015 e 2016

RESPONSÁVEIS: Sabrina de Souza Proeza – Secretária Municipal de Educação
Selma Henriques de Souza – Pregoeira
Dizerly Miranda Machado Tinoco – Secretária Municipal de Educação
Cesar Bahiense Almeida – Fiscal de Contrato
Geandson de Souza Benevides – Fiscal de Contrato
Juliana Araújo Ramos – Procuradora Geral do Município em exercício
Costa Sul Transporte e Turismo Ltda – Contratada
Emanuel Transportes e Turismo Ltda ME – Contratada

EMENTA: **FISCALIZAÇÃO - AUDITORIA - PREFEITURA MUNICIPAL DE PRESIDENTE KENNEDY - EXERCÍCIOS DE 2015 E 2016 - CONVERSÃO DO FEITO EM TOMADA DE CONTAS ESPECIAL - CONTAS IRREGULARES - RESSARCIMENTO - MULTA - ARQUIVAR**

O EXMO. SR. CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER:

RELATÓRIO



Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

Tratam os presentes autos acerca de Fiscalização – Auditoria, relativa aos exercícios de 2015 e 2016, realizada na Prefeitura Municipal de Presidente Kennedy no período de 30/05/2016 a 01/07/2016, sob a responsabilidade da Sra. Amanda Quinta Rangel – Prefeita Municipal, com o fito de analisar procedimentos licitatórios e contratações de transporte escolar celebrados pela Secretaria Municipal de Educação.

A Secretaria de Controle Externo de Fiscalização dos Municípios elaborou o Relatório de Auditoria 19/2017 (fls.06-62 – Peça Digitalizada 498/2017-6), em que se opinou pela conversão do processo de Fiscalização em Tomada de Contas Especial, em razão dos achados que resultaram em dano ao erário; ainda, a citação dos responsáveis individuais e solidários para que apresentassem razões de justificativa; e, caso não se elidissem as irregularidades, a condenação dos responsáveis em débito para com o erário, bem como aplicação de multa.

Por conseguinte, em Instrução Técnica Inicial ITI 362/2017-5 (fls. 116-120 – Peça Digitalizada 506/2017-7), a Secretaria de Controle Externo de Fiscalização dos Municípios – SecexMunicípios sugeriu a citação dos responsáveis ante os indícios de irregularidades apontados:

2.1 PREVISÃO, EM EDITAL DE PREGÃO ELETRÔNICO, DE CLÁUSULAS RESTRITIVAS À PARTICIPAÇÃO DE EMPRESAS.

Responsáveis: Sabrina de Souza Proeza (S.M. Educação) e Selma Henriques de Souza (Pregoeira).

2.2 NÃO DISPONIBILIZAÇÃO DE PLANILHA DE CUSTOS PARA FORMAÇÃO DE PREÇOS EM PROCEDIMENTOS DE CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE TRANSPORTE ESCOLAR.

Responsáveis: Sabrina de Souza Proeza (S.M. Educação) e Selma Henriques de Souza (Pregoeira).

2.3 PREÇOS CONTRATADOS ACIMA DOS VALORES PRATICADOS NO MERCADO PARA OS SERVIÇOS DE TRANSPORTE ESCOLAR. (Contratos Administrativos nºs 106/2015, 142/2015 e 239/2015).

Importância sujeita a imputação de débito: R\$ 6.775.722,35 (2.421.280,79 VRTE).



Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

Responsáveis: Sabrina de Souza Proeza (S.M. Educação), Selma Henriques de Souza (Pregoeira) e Costa Sul Transporte e Turismo Ltda (Empresa Contratada).

2.4 ALTERAÇÃO CONTRATUAL IRREGULAR.

Responsáveis: Dizerly Miranda Machado (S.M. Educação) e Juliana Araújo Ramos (Procuradora Geral do Município em exercício).

2.5 EXECUÇÃO E PAGAMENTO DOS SERVIÇOS DE TRANSPORTE ESCOLAR EM DESACORDO COM OS TERMOS CONTRATUAIS. (Contratos Administrativos nºs 142/2015 e 239/2015).

Importância sujeita a imputação de débito: R\$ 338.960,60 (114.750,19 VRTE).

Responsáveis: Dizerly Miranda Machado (S.M. Educação), Cesar Bahiense Almeida (Fiscal de Contrato) e Emanuel Transportes e Turismo Ltda ME (Empresa Contratada).

Corroborando tal entendimento, por meio de Decisão Monocrática 506/2017-7 (fls. 122/123 – Peça Digitalizada 506/2017-7), foi determinada a citação dos responsáveis para a apresentação das suas razões de justificativa no prazo improrrogável de 30 dias.

Em atenção à DECM 506/2017-7, apresentaram defesa:

- Costa Sul Transportes e Turismo Ltda (fls. 141-154 – Peça Digitalizada 506/2017-1);
- Cesar Bahiense Almeida (fls. 61-66 – Peça Digitalizada 507/2017-1);
- Geandson de Souza Benevides (fls. 155-159 – Peça Digitalizada 507/2017-1);
- Dizerly Miranda Machado Tinoco (fls. 03-10 – Peça Digitalizada 508/2017-6);
- Sabrina de Sousa Proeza (fls. 114-138 – Peça Digitalizada 508/2017-6);
- Emanuel Transportes e Turismo Ltda (fls. 126-145 – Peça Digitalizada 509/2017-1);
- Juliana Araújo Ramos (fls. 86-91 – Peça Digitalizada 510/2017-3).



Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

Face a ausência de apresentação das alegações de defesa da Sra. Selma Henriques de Souza – Pregoeira, restou decretada a sua revelia em Decisão Monocrática 1395/2017-1, com fulcro no artigo 65¹ da Lei Complementar 621/2012.

Instado a se manifestar, o Núcleo de Controle Externo de Normatização da Fiscalização – NNF, formulou a **Instrução Técnica Conclusiva ITC 304/2018-1**, propondo:

3 CONCLUSÃO/PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

3.1 Após a análise dos fatos constantes dos presentes autos que versam sobre a Fiscalização Ordinária **realizada na** Prefeitura Municipal de Presidente Kennedy, referente aos exercícios de 2015 e 2016, entende-se que devem ser mantidas as irregularidades analisadas nos seguintes itens desta Instrução Técnica Conclusiva:

3.1.1. Previsão, Em Edital De Pregão Eletrônico, De Cláusulas Restritivas À Participação De Empresas Licitantes (manutenção parcial, conforme item 2.1, desta ITC)

Base legal: artigo 3º, §1º, inciso I da Lei nº 8.666/93

Responsáveis: Sabrina de Souza Proeza – Secretária Municipal de Educação
Selma Henriques de Souza – Pregoeira

3.1.2. Ausência De Planilha De Custos Para Formação De Preços Em Procedimentos De Contratação De Serviços De Transporte Escolar (item 2.2, desta ITC)

Base legal: artigo 7º, §2º, inc. II c/c art. 40, §2º, inciso II, ambos da Lei nº. 8.666/93

Responsáveis: Sabrina de Souza Proeza – Secretária Municipal de Educação
Selma Henriques de Souza - Pregoeira

3.1.3. Preços Contratados Acima Dos Valores Praticados No Mercado Para Os Serviços De Transporte Escolar (manutenção parcial, conforme item 2.3, desta ITC)

Base legal: artigo 37, caput, c/c artigo 70, ambos da Constituição da República Federativa do Brasil – Princípios da Eficiência e Economicidade; ao artigo 15, inc. V, e artigo 43, inc. IV, ambos da Lei nº 8.666/93; e ao inciso I, do art. 57 c/c inciso II, do art. 87, ambos da Lei Complementar Estadual nº. 621/2012

Responsáveis: Sabrina de Souza Proeza – Secretária

¹ Art. 65. O responsável que não atender a citação determinada pelo Relator ou pelo Tribunal será considerado revel, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo.



Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

Municipal de Educação
Emanuel Transportes e Turismo Ltda. ME
Ressarcimento: R\$ 864.606,76 (321.762,0334 VRTE), em solidariedade

3.1.4. Alteração Contratual Irregular (item 2.4, desta ITC)

Base legal: artigo 65 da Lei Federal nº. 8.666/93

Responsável: Dizerly Miranda Machado Tinoco –
Secretária Municipal de Educação

3.1.5. Execução E Pagamento Dos Serviços De Transporte Escolar Em Desacordo Com Os Termos Contratuais (item 2.5, desta ITC)

Base legal: Contratos Administrativos nºs. 142/2015 e 239/2015 c/c art. 66 da Lei 8.666/93

Responsáveis e ressarcimento:

CONTRATO 142/2015

Dizerly Miranda Machado Tinoco - R\$ 338.960,60 (114.750,1947 VRTE)

Cesar Bahiense Almeida - R\$ 338.960,60 (114.750,1947 VRTE)

Emanuel Transportes e Turismo Ltda. – ME - R\$ 338.960,60 (114.750,1947 VRTE)

CONTRATO 239/2015

Dizerly Miranda Machado Tinoco – R\$ 117.894,96 (40.049,58 VRTE)

Costa Sul Transporte e Turismo Ltda. – R\$ 117.894,96 (40.049,58 VRTE)

Cesar Bahiense Almeida – R\$ 74.699,64 (25.288,4795 VRTE)

Geandson de Souza Benevides – R\$ 43.195,32 (14.761,0964 VRTE)

3.2. Posto isso e diante do preceituado no art. 319, parágrafo único, inciso IV, da Res. TC 261/13, conclui-se, opinando por:

3.2.1. Acolher as justificativas e afastar, nos seguintes termos a responsabilidade, de:

a) Sabrina de Souza Proeza e Selma Henriques de Souza, quanto à parte do item 2.1 desta ITC;

b) Selma Henriques de Souza, Costa Sul Transporte e Turismo Ltda. e Sabima de Souza Proeza (esta parcialmente somente quanto aos contratos 106/2015 e 239/2015) quanto ao item 2.3, desta ITC;

c) Juliana Araújo Ramos quanto ao item 2.4, desta ITC;

d) Dizerly Miranda Machado Tinoco, Costa Sul Transporte e Turismo Ltda., Cesar Bahiense de Almeida e Geandson de Souza Benevides quanto à parte do item 2.5, desta ITC.

3.2.2. Converter o processo em tomada de contas especial, com fulcro no art. 57, IV, da LC 621/2012, em razão do dano presentificado nos itens 3.1.3 e 3.1.5, desta ITC;

3.2.3. Rejeitar as razões de justificativas e julgar



Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

irregulares as contas de Sabrina de Souza Proeza – Secretária Municipal de Educação, no exercício de 2015, com fulcro no art. 84, III, “c” e “e”, LC 621/2012, condenando-a ao **ressarcimento** do valor de R\$ 864.606,76 (321.762,0334 VRTE), em solidariedade com Emanuel Transportes e Turismo Ltda. ME, e aplicando-lhe **multa**, com base no art. 134, LC 621/2012, na medida da sua culpabilidade, em razão do cometimento das irregularidades dispostas nos itens **3.1.1, 3.1.2, 3.1.3;**

3.2.4. Rejeitar as razões de justificativas de Selma Henriques de Souza – Pregoeira, aplicando-lhe **multa**, com base no art. 135, II LC 621/2012, na medida da sua culpabilidade, em razão do cometimento das irregularidades dispostas nos itens 3.1.1 e 3.1.2;

3.2.5. Rejeitar as razões de justificativas de Emanuel Transportes e Turismo Ltda. ME, condenando-a ao **ressarcimento** do valor de R\$ 864.606,76 (321.762,0334 VRTE), em solidariedade com Sabrina de Souza Proeza (item 3.1.3), Dizerly Miranda Machado Tinoco (item 3.1.5), Cesar Bahiense Almeida (item 3.1.5) e Geandson de Souza Benevides (item 3.1.5), e aplicando-lhe **multa**, com base no art. 134, LC 621/2012, na medida da sua culpabilidade, em razão do cometimento das irregularidades dispostas nos itens **3.1.3 e 3.1.5;**

3.2.6. Rejeitar as razões de justificativas e julgar irregulares as contas de Dizerly Miranda Machado Tinoco – Secretária Municipal de Educação, no exercício de 2016, com fulcro no art. 84, III, “c” e “e”, LC 621/2012, condenando-a ao **ressarcimento** do valor de R\$ 456.855,56 (154.799,7747 VRTE), em solidariedade com Emanuel Transportes e Turismo Ltda. ME (item 3.1.5), Costa Sul Transporte e Turismo (item 3.1.5), Cesar Bahiense Almeida (item 3.1.5) e Geandson de Souza Benevides (item 3.1.5), e aplicando-lhe **multa**, com base no art. 134, LC 621/2012, na medida da sua culpabilidade, em razão do cometimento das irregularidades dispostas nos itens **3.1.4 e 3.1.5;**

3.2.6. Rejeitar as razões de justificativas de Costa Sul Transporte e Turismo Ltda., condenando-a ao **ressarcimento** do valor de R\$ 117.894,96 (40.049,58 VRTE), em solidariedade com Dizerly Miranda Machado Tinoco (item 3.1.5), Cesar Bahiense Almeida (item 3.1.5) e Geandson de Souza Benevides (item 3.1.5), e aplicando-lhe **multa**, com base no art. 134, LC 621/2012, na medida da sua culpabilidade, em razão do cometimento da irregularidade disposta no item **3.1.5;**

3.2.7. Rejeitar as razões de justificativas e julgar irregulares as contas de Cesar Bahiense Almeida – Fiscal do Contrato, no exercício de 2016, com fulcro no art. 84, III, “c” e “e”, LC 621/2012, condenando-a ao



Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

ressarcimento do valor de R\$ 413.660,24 (140.038,6742 VRTE), em solidariedade com Emanuel Transportes e Turismo Ltda. ME (item 3.1.5), Costa Sul Transporte e Turismo (item 3.1.5), Dizerly Miranda Machado Tinoco (item 3.1.5) e Geandson de Souza Benevides (item 3.1.5), e aplicando-lhe **multa**, com base no art. 134, LC 621/2012, na medida da sua culpabilidade, em razão do cometimento da irregularidade disposta no item **3.1.5**;

3.2.8. Rejeitar as razões de justificativas e julgar irregulares as contas de Geandson de Souza Benevides – Fiscal do Contrato, no exercício de 2016, com fulcro no art. 84, III, “c” e “e”, LC 621/2012, condenando-a ao **ressarcimento** do valor de R\$ 43.195,32 (14.761,0964 VRTE), em solidariedade com Costa Sul Transporte e Turismo (item 3.1.5), Dizerly Miranda Machado Tinoco (item 3.1.5) e Geandson de Souza Benevides (item 3.1.5), e aplicando-lhe **multa**, com base no art. 134, LC 621/2012, na medida da sua culpabilidade, em razão do cometimento da irregularidade disposta no item **3.1.5**.

O Ministério Público de Contas, em Parecer 490/2018-8 da lavra do Procurador Especial de Contas Dr. Luis Henrique Anastácio da Silva, anuiu ao posicionamento adotado pela Área Técnica.

Cabe salientar que os responsáveis Costa Sul Transportes e Turismo Ltda., Cesar Bahiense Almeida, Geandson de Souza Benevides e Dizerly Miranda Machado Tinoco formularam seus pedidos para realização de sustentação oral quando da apresentação de suas razões de justificativas.

Na sessão do dia 28 de março de 2018 foi realizada a sustentação oral pela advogada da empresa Costa Sul Transportes e Turismo Ltda., Dra. Paula Sartório dos Santos (OAB/ES 18.064), e juntadas as Notas Taquigráficas 53/2018-6.

Em Decisão em Protocolo 281/2018-3, o Conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun deferiu adiamento do processo, do dia 1º/08/2018 para o dia 08/08/2018 (25ª Sessão Ordinária da Primeira Câmara), haja vista o requerimento formulado pela empresa Emanuel Transportes e Turismo Ltda. (Petição Intercorrente 1269/2018-4).



Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

Considerando a declaração de suspeição realizada pelo então Conselheiro Relator em Despacho 40214/2018-5, efetuou-se o sorteio dos presentes autos na 27ª Sessão Ordinária do Plenário desta Corte de Contas, cabendo a relatoria a este Conselheiro.

Incluído o processo em pauta para julgamento foi realizada a sustentação oral pela advogada da empresa Emanuel Transporte e Turismo Ltda ME. e pelo advogado da Sra. Dizerly Miranda Machado Tinoco, conforme notas taquigráficas constantes dos eventos dos autos de números 66 e 71, respectivamente.

É o relatório.

FUNDAMENTAÇÃO

Cuidam os autos de Auditoria realizada no município de Presidente Kennedy, conforme determinação constante do PAF/2016, relativa ao exercício de 2015 e 2016, cujo objetivo fora de apurar possíveis irregularidades na realização de certames licitatórios, em especial, os contratos atinentes ao serviço de transporte escolar.

A equipe de auditoria definiu que no universo de despesas relativas aos exercícios auditados (2015/2016), aferido no total de R\$ 21.547.115,52 (vinte e um milhões, quinhentos e quarenta e sete mil, cento e quinze reais e cinquenta e dois centavos), a amostra de fiscalização se daria nos seguintes contratos:

| PROCESSO | Nº CONTRATO | CONTRATADO/BENEFICIADO | VALOR (R\$) |
|-----------|-------------|--------------------------------------|------------------|
| 5419/2013 | 106/2015 | Costa Sul Transporte e Turismo Ltda. | R\$ 7.937.229,60 |



Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

| | | | |
|------------|----------|---|---------------------|
| 5419/2013 | 142/2015 | Emanuel Transporte e Turismo Ltda - ME | R\$ 2.431.611,80 |
| 11573/2015 | 239/2015 | Costa Sul Transporte e Turismo Ltda. | R\$ 4.690.755,12 |
| 11387/2015 | 321/2015 | Transegur – Segurança e Transporte de Valores Ltda. | R\$ 6.487.319,00 |

Da auditoria resultaram os achados constantes das irregularidades abaixo:

1) Previsão, Em Edital De Pregão Eletrônico, De Cláusulas Restritivas À Participação De Empresas Licitantes (Item 2.1, DO RA-O 19/2017)

Base Legal: Infringência ao artigo 3º, §1º, inciso I da Lei nº 8.666/93

Responsáveis:

- **Sabrina de Souza Proeza (Secretária Municipal de Educação)**

Conduta: Autorizar, na condição de ordenadora de despesas – Lei Municipal 1.159/2015 (Anexo 14), o prosseguimento e homologar os procedimentos licitatórios, sem aferir a razoabilidade das condições impostas para a participação no certame, contidas nos editais, caracterizadas como cláusulas restritivas de competitividade.

Nexo de causalidade: Ao dar ordem de prosseguimento ao procedimento licitatório, sem verificar a razoabilidade das exigências feitas como condição de participação nos certames, contribuiu para a frustração do caráter competitivo do certame.

Culpabilidade: Por ser a ordenadora de despesa, em virtude de desconcentração administrativa (lei municipal), principal responsável pelos recursos públicos da respectiva secretaria, espera-se mais zelo no que se refere à análise das condições de participação do certame, visando a ampliação da participação de concorrentes, de modo a garantir o valor mais justo nas contratações. Ressalta-se a ausência total de competitividade nos certames, com a presença de apenas duas concorrentes, ambas ganhadoras em lotes distintos.

- **Selma Henriques de Souza (Pregoeira Oficial)**

Conduta: Elaborar editais dos certames licitatórios contendo cláusulas caracterizadas como restritivas de competitividade.

Nexo de causalidade: Ao elaborar os editais de licitação, contendo condições de participação caracterizadas como restritivas ao caráter competitivo do certame, deu causa ao afastamento de possíveis interessados, infringindo, assim, o artigo 3º da Lei de Licitações.

Culpabilidade: Espera-se o conhecimento necessário dos princípios norteadores dos procedimentos licitatórios e, portanto, ao se detalhar o produto a ser adquirido



Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

pela Administração Pública, deve especificar o objeto sem caracteriza-lo de maneira restritiva, incentivando a maior competitividade possível do certame.

Segundo a área técnica, os editais 26/2014 e 68/2018, relativos à contratação de serviço de transporte escolar, ao exigirem das empresas participantes registro junto ao CRA – Conselho Regional de Administração, bem como de que sua frota não poderia ser objeto de Comodato ou de locação de veículos, estabeleceu no certame cláusulas restritivas à competição o que violaria o art. 3º da Lei 8666/93.

Em apertada síntese, os responsáveis defendem a legalidade das cláusulas, bem como entendem que o estabelecimento delas não tenha limitado à competitividade.

Contudo, como bem apontado pela área técnica no que toca à exigência de registro no conselho de Administração, a Lei 6839/80² estabelece que o registro de empresas nos respectivos conselhos profissionais deve se dar com fundamento na atividade básica pela qual o serviço é prestado e no caso das empresas de transporte escolar, objeto de análise destes autos, a atividade principal desenvolvida consiste no transporte de pessoas, não se enquadrando, nas atividades profissionais descritas aos técnicos de Administração, dispostas no rol do art. 2º da Lei 4769/65³.

Por essa razão, acompanho o entendimento técnico, conforme manifestação constante da instrução conclusiva, que adoto como razão de decidir:

REGISTRO NO CRA

Primeiramente, há de ser superada a questão de a exigência ter sido ou não inserida no edital de Pregão Eletrônico 26/2014.

² Dispõe sobre o registro de empresas nas entidades fiscalizadoras do exercício de profissões.

³ Dispõe sobre o exercício da profissão de Técnico de Administração, e dá outras providências



Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

Embora a equipe de auditoria tenha consignado irregularidade na exigência de registro das empresas junto ao CRA, a Secretária de Educação, Sabrina e Souza Proeza, aduz que não havia tal requisito no instrumento convocatório. Consultando as peças do processo, há uma contradição entre o documento juntado pela auditoria (anexo I do RA-O19/2017, e anexo 2214/2017-eletrônico) e o trazido pela responsável (peça complementar 2668/2017-eletrônico). No primeiro, consta a exigência no item 12.10.3, “e”, do edital; no segundo, o item 12.10.3 somente possui a alínea “a” na qual não consta tal exigência.

A fim de dirimir a questão, foi realizada consulta ao *site* da Prefeitura do Município de Presidente Kennedy. Na aba relativa às licitações, e dentro desta na seção dos pregões eletrônicos, constam edital conforme publicado pelo órgão. De acordo com o documento disponível para o público baixar, a redação do item 12.10.3 possui a mesma redação que o documento trazido pela auditoria, como se pode conferir no seguinte endereço http://presidentekennedy.es.gov.br/arquivos/transparencia/_20150317103315_arq_0262TRANSPRTEESCLAR.pdf. Desse modo, fica superada a discussão da exigência de registro do CRA no edital de pregão eletrônico 26/2014.

No que se refere ao edital de pregão eletrônico 68/2015, não houve tal impugnação por parte da responsável. Além disso, no documento anexo por ela trazido (peça complementar 2668/2017-eletrônico) consta a exigência no item 12.10.3, “e”, do edital 68/2015. Para evitar dúvidas, as informações constantes dos autos foram confrontadas com o edital disponibilizado pela Prefeitura de Presidente Kennedy em seu site, confirmando-se a exigência, conforme se verifica deste endereço:

http://presidentekennedy.es.gov.br/arquivos/transparencia/_20150901130310_arq_068TRANSPRTEESCLAR.pdf. Superado esse ponto, passa-se ao exame do mérito, portanto.

A questão do registro no Conselho Regional de Administração por empresas que prestam o serviço de transporte escolar já foi objeto de exame por esta Corte. No processo TC 3535/2011, a Instrução Técnica Conclusiva, o Parecer do Ministério Público Especial de Contas e o Plenário (Acórdão 475/2012) foram pelo afastamento da irregularidade, com fundamento na possibilidade de se proceder a tal exigência. Nos processos 221/2014 e 222/2014, as Instruções Técnicas Conclusivas opinaram pelo afastamento da irregularidade, com base no mesmo fundamento. Diferentemente, nesses processos, o Parecer do Ministério Público Especial de Contas e os Acórdãos 978/2014 e 979/2014, embora tenham sido pelo afastamento da irregularidade em razão da ausência de



Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

culpabilidade dos responsáveis, consignaram que a exigência é ilegal, alterando o entendimento anterior. A fim de esclarecer o mais recente entendimento desta Corte, reproduzem-se excertos do acórdão 978/2014 (cujo conteúdo é o mesmo do acórdão 979/2014):

ACÓRDÃO TC-978/2014 – PLENÁRIO

Trata o presente feito de Representação com pedido de cautelar, formulada a esta Corte de Contas pela sociedade empresária (...) em desfavor do Município de Linhares em razão de supostas ilegalidades contidas no Edital de Pregão Presencial nº 01/2014, objetivando a contratação de empresa especializada para prestação de serviços de veículo, a título de fretamento, para atender o transporte escolar dos alunos da rede estadual no Município de Linhares.

(...) 4- Ilegalidade de exigência de certificado de registro no Conselho Regional de Administração violando o artigo 30 da lei de Licitação: (...) Conforme pude verificar, a Administração promoveu consulta ao Conselho Regional de Administração do Espírito Santo, acerca da necessidade da exigência de registro cadastral naquela Autarquia referente ao objeto do edital impugnado (transporte escolar com motorista), obtendo resposta que em se tratando de prestação de serviços com fornecimento de mão-de-obra, fato que obriga a empresa de gerir e administrar pessoal torna necessária a inscrição no CRA (doc. de fls. 260/273). Em relação a esta matéria, expus meu entendimento de que o registro no CRA somente seria obrigatório quando o objeto a ser contratado for decorrente da atividade básica e não em relação às atividades secundárias. (...) O Ministério Público de Contas em sua manifestação, após análise mais profunda acerca da matéria, invocando o artigo 1º da Lei 6839/80, Lei 4769/67 e entendimentos jurisprudenciais, alterou o posicionamento exarado nos autos TC 3535/2011 entendendo ser exorbitante a exigência contida no subitem 7.2.4.4 do edital ora em análise por afrontar os art. 27 a 33 da Lei de Licitação. Entretanto, bem ressaltou que por ter o jurisdicionado ter se pautado em orientação do Conselho Regional de Administração, entendeu que não se vislumbra nexos causal suficiente para aplicação de sanção aos responsáveis, sugerindo ao final que se recomende à Administração que nas futuras licitações com o mesmo objeto que abstenha de exigir na fase de habilitação a inscrição no Conselho Regional de Administração. Muito bem abordado o tema pelo Ministério Público de Contas, onde externei a princípio meu entendimento acerca da matéria, nesse quadrante, neste caso concreto, diante de interpretação equivocada, ao meu sentir, quanto à exigência de inscrição no Conselho Regional de Administração para empresas que



Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

prestam serviços de transportes, verifico que esta ilegalidade não teve o condão de comprometer a lisura e a competitividade do processo licitatório em análise.

Como se verifica do excerto acima, este TCE-ES, em 2014, modificou seu posicionamento anterior para entender, a partir de então, que não é possível exigir das licitantes registro no CRA em relação a serviços de transporte escolar. Revendo seu posicionamento anterior, acima referido, este Núcleo alinha-se ao atual entendimento desta Corte e do Ministério Público Especial de Contas, uma vez que a Lei 6.839/80 estabelece que o registro de empresas nos conselhos profissionais deve se dar com fundamento na atividade básica. No caso, a atividade principal das empresas de transporte escolar consiste em transporte de pessoas, não se enquadrando, portanto nas atividades listadas no art. 2º, da Lei 4.769/65. Dessa maneira, a exigência contida no item 12.10.3, “e”, do edital de Pregão Eletrônico 26/2014 se revela excessiva.

Resolvida a parte objetiva da irregularidade, resta o exame das responsabilidades. A responsabilidade da sra. Sabrina de Souza Proeza decorre da sua condição de Secretária de Educação, portanto responsável pela pasta, e por ter homologado o certame, conforme conduta, nexos causal e culpabilidade descritos na ITI 362/2017. A responsabilidade da sra. Selma Henriques de Souza decorre de sua atuação na elaboração do edital, conforme conduta, nexos causal e culpabilidade descritos na ITI 362/2017. No caso da última, em que pese ela alegue que a exigência partiu da Secretaria de Educação, não há registro de que a pregoeira tenha alertado o setor – não especializado em licitações, frise-se – de que tal exigência era potencialmente restritiva da competição. Assim, opina-se pela **manutenção da irregularidade em face de Sabrina de Souza Proeza e Selma Henriques de Souza** no que tange à inserção no edital de cláusula restritiva consistente na exigência de registro no CRA de empresas cuja principal atividade não é ligada à administração.

Por fim, no que se refere à manifestação da Emanuel Transporte e Turismo Ltda. ME sobre esse ponto, tem-se que não elidem a irregularidade pelos ora motivos expostos. Caso o *e-mail* transcrito em sua manifestação se referisse a algum dos procedimentos licitatórios em exame, estaria afastada a culpabilidade das responsáveis. Contudo, trata-se de questionamento referente à outra licitação, não influenciando, portanto, na conclusão apresentada.



Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

A respeito do tema, o Tribunal de Contas da União se posiciona na mesma inteligência, entendendo que somente nos casos em que a atividade fim das empresas licitantes esteja diretamente relacionada às funções de administrador é que esse tipo de exigência editalícia de registro junto ao CRA se revelaria pertinente (Acórdãos 2.283/2011- Plenário e 4.608/2015-Primeira Câmara).

No tocante a exigência de propriedade dos veículos por parte da contratada ante a vedação constante do edital de que seria vedado que a frota da empresa contratada fosse objeto de contrato de comodato ou locação, o corpo técnico entendeu por afastar a irregularidade nesse quesito, pois a empresa contratada conseguiu desincumbir-se do seu ônus probatório comprovando que tal exigência se dá com fundamento na Instrução Normativa do DETRAN, que estabelece os seguintes requisitos para fins de credenciamento do transporte escolar:

Art. 6º. Para o credenciamento da pessoa física ou jurídica para o transporte de escolares junto ao DETRAN/ES deverá o interessado atender todos os requisitos desta Instrução de Serviço, do Código de Trânsito Brasileiro e das normas estabelecidas pelo CONTRAN e DENATRAN.

Art. 7º. O interessado em obter o credenciamento junto ao DETRAN/ES deverá apresentar requerimento conforme modelo do ANEXO I, acompanhado das documentações referente aos ANEXOS II, III, IV e V:

§5º. **No caso de pessoa jurídica, os veículos inclusos em seu registro obrigatoriamente deverão estar em nome da própria pessoa jurídica ou de um de seus sócios.** Admitido o arrendamento, desde que em nome da própria pessoa jurídica ou de um de seus sócios. a. A partir de 1º de janeiro de 2015, os veículos em nome de terceiros que não obedeçam às regras apresentadas nesta Instrução de Serviço não terão os termos de autorização renovados.

Desse modo, acompanho o corpo técnico, pois “havendo legislação produzida pela entidade técnica responsável pela regulamentação do trânsito não há que se falar em exigência indevidamente restritiva”. Logo, opina-se pelo



Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

afastamento da irregularidade quanto à proibição de que os veículos fossem fruto de contrato de locação ou de comodato.

Todavia, a manutenção da irregularidade subsiste, pois conforme abordamos anteriormente a irregularidade de qualquer forma incidiu decorrente da exigência indevida do registro no CRA. Assim, corroborando o entendimento técnico, entendo pela **manutenção da irregularidade em face de Sabrina de Souza Proeza e Selma Henriques de Souza.**

2) Ausência De Planilha De Custos Para Formação De Preços Em Procedimentos De Contratação De Serviços De Transporte Escolar (Item 2.2, DO RA-O 19/2017)

Base legal: Infringência ao artigo 7º, §2º, inc. II c/c art. 40, §2º, inciso II, ambos da Lei nº. 8.666/93

Responsáveis:

- **Sabrina de Souza Proeza** (Secretária Municipal de Educação)

Conduta: Autorizar, na condição de ordenadora de despesas – Lei Municipal 1.159/2015 (Anexo 14), a realização de certame desprovido de planilha de custos para a formação de preços em procedimento de contratação de transporte escolar.

Nexo de causalidade: Ao autorizar a realização de certame desprovido de planilha de custos para a formação de preços, possibilitou a condução dos certames carente de critérios técnicos e informações essenciais para aferição dos preços contratados.

Culpabilidade: Era exigível conduta diversa, pois cabe ao ordenador de despesas verificar a existência de instrumentos técnicos e informações suficientes para a apuração de valores de referência capazes de proporcionar a contratação de proposta mais vantajosa à Administração Pública.

- **Selma Henriques de Souza** (Pregoeiro Oficial)

Conduta: Elaborar edital de licitação desprovido de planilha de composição de custos para formação de preços de referência dos serviços de transporte escolar.

Nexo: Ao elaborar edital de licitação desprovido de planilha de composição de custos para a formação de preços dos serviços de transporte escolar, possibilitou a condução do certame carente de critérios técnicos e informações essenciais.

Culpabilidade: Era exigível conduta diversa, pois cabe ao pregoeiro elaborar edital de licitação dotado de instrumentos técnicos e informações suficientes para



Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

a apuração de valores de referência capazes de proporcionar a contratação de proposta mais vantajosa à Administração Pública.

Consta da análise promovida pela área técnica que os editais de licitação, objeto de análise, estavam desprovidos de orçamento detalhado que expressassem a composição de todos os custos do serviço de transporte escolar.

A ausência desses relevantes documentos, que auxiliam com parâmetros objetivo e impessoal o julgamento da proposta mais vantajosa para a Administração, desatendem o que determina o art. 7º, §2º, da Lei 8666/93⁴.

A composição do custo do serviço, além de fornecer parâmetro com critérios objetivos no julgamento do certame, facilita ainda a identificação em processo de fiscalização que está sujeito o ente a tolerar, permitindo a aferição de eventual irregularidade baseada em critérios qualitativos e quantitativos do serviço prestado.

Nesse mesmo sentido, entendeu nosso corpo técnico pela manutenção da irregularidade aqui tratada, motivo pelo qual, acompanho os fundamentos constantes da Instrução Conclusiva, os quais adoto como razão de decidir, conforme reproduzo abaixo:

Análise

Tendo em vista que a composição de custo do transporte escolar é tema complexo, esta análise será baseada no ordenamento jurídico e nos mais recentes entendimentos deste TCE-ES que se debruçaram profundamente sobre a matéria. Assim, os princípios licitatórios, a regra dos arts. 7º, §2º, II, e

⁴ Art. 7º - (...) § 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:
II - existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;



Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

40, §2º, II, L. 8.666/93, e o acórdão 1000/2017 (proc. TC-9623/2014) darão o norte do exame.

Os princípios administrativos aplicáveis às licitações previstos no art. 3º, da Lei 8.666/93, estabelecem que a Administração deve selecionar a proposta mais vantajosa por meio do julgamento objetivo. Para que seja atingida tal objetividade, a Lei 8.666/93 prevê uma série de formalidades que estabelecem parâmetros claros, por meio dos quais seria possível comparar as diferentes propostas. A planilha de custos é um desses parâmetros que permite o julgamento impessoal a fim de se obter a melhor proposta.

De acordo com os arts. 7º, §2º, II, e 40, §2º, Lei 8.666/93, os preços das obras e serviços devem ser expressos em orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários. Sobre esses custos, anota Érica Miranda dos Santos Requi⁵:

A Administração Pública tem o dever de elaborar planilha de custos para compor o preço global dos serviços que pretende contratar. Para tanto, deverá destacar todos os valores que integram o custo final, tais como salários, encargos sociais e trabalhistas, insumos, custo do transporte, etc., tendo em vista a realidade de empresas que possivelmente participarão do certame. Por isso, ainda que na pesquisa de mercado os particulares consultados não apresentem seus preços detalhados, o que é bastante comum na prática, a Administração não pode se escusar dessa obrigação. Na fase de planejamento, é a Administração quem deve preencher a planilha conforme a realidade de mercado e as exigências legais (trabalhistas e previdenciárias), avaliando os custos que possivelmente incidem sobre o objeto da contratação e devem constar do referido documento. (g.n.)

⁵ Comentário ao art. 7º, §2º, II, Lei 8.666/93.



Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

Igualmente, de acordo com Marçal Justen Filho⁶:

A licitação não se destina pura e simplesmente a selecionar a proposta de menor valor econômico, mesmo quando adotado o tipo menor preço. Visa a selecionar a proposta de menor valor que possa ser executada satisfatória e adequadamente.

Justamente por isso, o ato convocatório deverá impor ao licitante o ônus de demonstrar a formação de seus custos diretos e indiretos, assim como a margem de lucro prevista. Usualmente, essa demonstração envolve a apresentação de planilhas com preços unitários, onde o particular formula projeções quanto a quantitativos de itens necessários à execução da prestação, indicando o custo necessário a tanto.

No mesmo sentido, o entendimento do TCU, ilustrado pelo julgado a seguir:

Cabe lembrar que a Lei n.º 8.666/1993 estabelece, de forma expressa, que tanto o projeto básico da licitação quanto o demonstrativo do orçamento estimado em planilhas de quantitativos e custos unitários devem constituir partes integrantes do edital (art. 40, §2º, incisos I e II). Por óbvio, não se trata de exigência meramente formal ou que não mereça observância. A ausência desses documentos, a par de ir de encontro às disposições legais, acarreta a impossibilidade de o concorrente ter noção da dimensão do serviço a ser licitado para aquilatar se poderá ou não participar do certame.

Nesse contexto, frustrada estará a norma se esses documentos não integrarem, de fato, o instrumento convocatório entregue aos interessados, como me parece ter ocorrido no caso em exame. (Acórdão 2.048/2006, Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler.)

Desse modo, segundo o ordenamento jurídico, a instrução do processo licitatório com orçamentos detalhados em planilhas constitui o balizador do julgamento objetivo e da contratação da proposta mais vantajosa, segundo critérios impessoais e isonômicos, sendo imprescindível para obtenção do melhor resultado na licitação.

⁶ JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*, 13 ed: Dialética. São Paulo, 2009, p. 591.



Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

No entanto, em que pese esteja demonstrada a importância de tais planilhas, a obrigação de apresentá-las pode, em algumas hipóteses, ser afastada. Nesse sentido, Marçal Justen Filho⁷, leciona que “a regra do inc. II [do art. 7º] não poderá ser cumprida rigorosamente, em todos os casos”. Trata-se de situações excepcionais em que a natureza do objeto impeça a elaboração de planilhas, o que deve ser motivado expressamente em momento anterior à licitação, demonstrando a inaplicabilidade dos dispositivos. No caso em exame, além da ausência de motivação acerca da impossibilidade de se observar as previsões legais, é possível a formação de planilhas com custos unitários como será exposto.

Sobre o transporte escolar, este TCE-ES proferiu recentemente o Acórdão 1000/2017, ao qual assentimos, que examinou profundamente a composição de custos do serviço de transporte escolar, embora não tenha tratado especificamente dos arts. 7º e 40, da Lei 8.666/93. Nesse acórdão, os julgadores, seguindo o parecer do Ministério Público Especial de Contas, afastaram a irregularidade e o ressarcimento correspondente, uma vez que nem o representante nem a área técnica teriam apresentado parâmetros seguros conforme a metodologia para a fixação de preço do transporte escolar. São os parâmetros apresentados no Acórdão 1000/2017 que irão ser considerados nesta análise, visto que, conforme o fundamento da decisão, os custos do serviço devem ser decompostos (o que não foi objeto de apontamento naquele feito), e não o sendo haverá irregularidade. Confirma-se o correspondente excerto da decisão:

Ademais, a forma de cálculo proposta pela unidade técnica não se mostra a mais adequada ao caso pelo fato de que o dano real ao Município, se houver, **não é o valor auferido a título de “quilometragem vazia”**, haja vista que o valor

⁷ Op. cit, p. 138.



Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

relativo ao transporte da rede municipal de ensino, considera o custo fixo com monitor, situação em que os valores do salário do funcionário devem ser diluídos com base na quilometragem rodada. Assim, não há como aferir se houve dano, pois os serviços prestados não formam idênticos e os custos não foram decompostos.

De certo que esta obrigação é do órgão contratante, mais não foi objeto de apontamento nestes autos. Nesse caso, deveria a representante demonstrar cabalmente a inconsistência dos custos adotados, o que não ocorreu. (Destaque no original.)

De acordo com o Acórdão 1000/2017, diversos estudos apontam quais custos devem ser considerados na composição do preço. Em síntese, tais custos se dividem em fixos e variáveis. Naqueles estão incluídos gastos com pessoal (motorista, monitor, pessoal de manutenção), administrativo (IPVA, seguro obrigatório DPVAT, seguro de responsabilidade civil), depreciação, remuneração; nestes, devem ser considerados os gastos com combustível, lubrificantes, rodagem, peças e acessórios. O parâmetro dos cálculos considera ainda a quilometragem, o veículo-tipo, a frota operante e a idade média da frota. Por ser exauriente e ter sido adotado por esta corte, transcreve-se abaixo o parecer do Parquet de contas naquele proc. TC 9623/2014, incorporado à fundamentação do Acórdão 1000/2017:

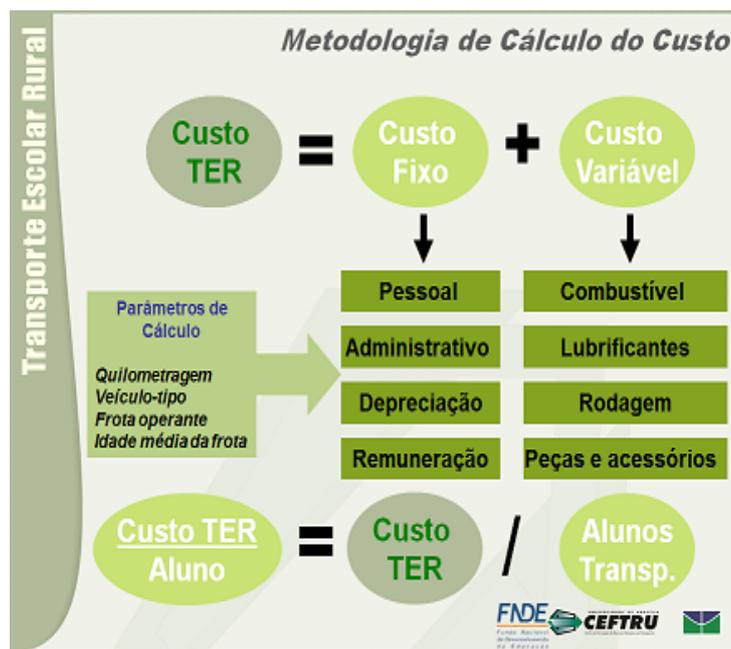
Necessário destacar, inicialmente, a imprescindibilidade de parâmetros à composição de custo para o serviço de transporte escolar rural de alunos, com a presença de **custos variáveis** que devem ser levados em consideração, constituídos por despesas como o consumo de combustível, de lubrificantes, de rodagem, de peças e acessórios, variáveis estas que mantêm relação direta com a quilometragem efetivamente percorrida, seja cheia ou vazia.

Ilustra-se tal afirmação com a metodologia utilizada pelo Centro Interdisciplinar de Estudos em Transporte da Universidade de Brasília⁸ no que tange aos custos que

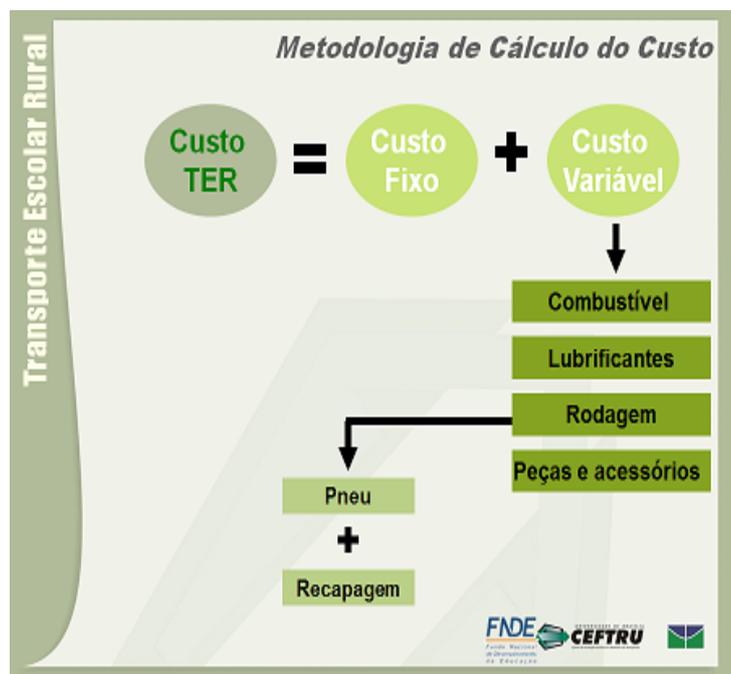
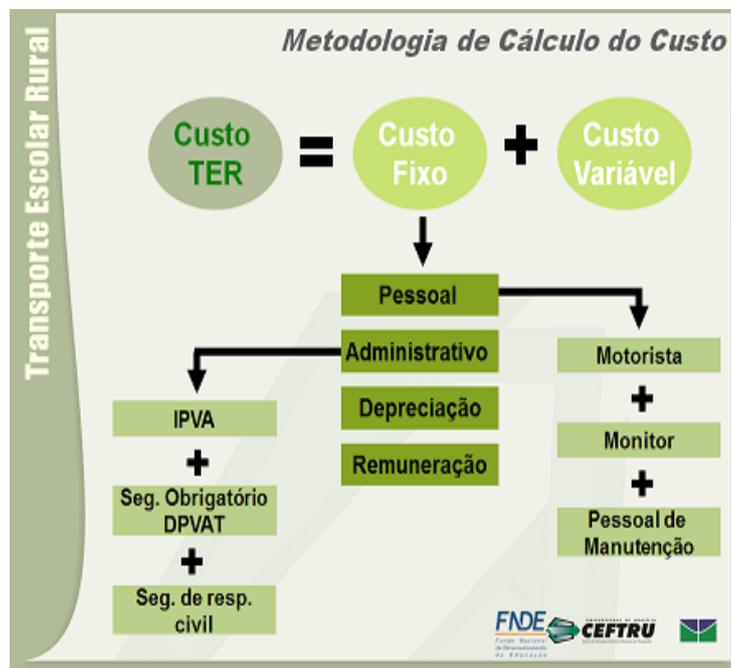
⁸<http://www.fnnde.gov.br/arquivos/category/131-transporte-escolar?download=2652:metodologia-custo-aluno>

Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

devem ser levados em consideração para se chegar ao valor total do serviço:



Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner



No mesmo sentido, esclarece o parecer nº 1/2016 – TRANSCOLAR-ES, elaborado pelo prof. Nilson Tadeu Ramos Nunes, da Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG, quanto aos custos associados aos serviços de transporte escolar na área rural do Espírito Santo, como segue⁹:

⁹ http://sedu.es.gov.br/Media/sedu/pdf%20e%20Arquivos/PARECER_001_TRANSCOLAR_ES.pdf



Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

[...]

Nos serviços de transporte, a forma mais usual de estimativa de custos é representada por uma função dita como modelo de engenharia, onde o custo total é formado pelo custo de capital mais o custo variável.

O custo de capital representa todo o investimento necessário em infraestrutura e material rodante para que o serviço seja operado.

O custo variável representa o conjunto de insumos e suas proporções, necessários a operação do serviço.

Com base na microeconomia, particularmente na teoria do consumidor, o custo variável é representado em uma curva que relaciona custo e demanda, destacando as questões da economia de escala e da elasticidade da demanda.

A representação do modelo de engenharia, com o qual desenvolvemos a planilha do transporte escolar rural do Estado do Espírito Santo é:

$$CT = CF + CV$$

Onde:

CT = Custo total

CF = Custo fixo

CV = Custo variável

A seguir iremos destacar a composição e aplicação da Planilha do Transporte Escolar Rural do Espírito Santo – TRANSCOLAR/ES.

2. A PLANILHA

Conforme citado acima, a planilha segue o modelo de engenharia que é uma aproximação linear da função de custo do serviço de transporte escolar rural.

Os custos fixos são representados pelos itens:

- pessoal
- remuneração de capital
- depreciação
- seguros
- impostos
- outros encargos

Os custos variáveis são representados por:

- combustível
- lubrificantes
- rodagem
- peças e acessórios (manutenção)

Estes itens de consumo são apropriados na função de custo de forma a se identificar alguma unidade com a qual se possa medir o custo de serviço. Neste caso, a unidade escolhida foi a do custo por km, a qual pode ser derivada em outros custos agregados, importantes para a gestão do serviço.

Desta forma, a Planilha apresentada em anexo como sugestão



Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

para a aplicação no transporte escolar rural do Espírito Santo, foi testada com 65 municípios do Estado, sendo considerada adequada para a estimativa de custos deste serviço em todas as regiões do Estado.

Entretanto, ao final deste Parecer, seguirão algumas recomendações para que se obtenha um custo mais efetivo, para se orientar a gestão apropriada deste sistema, bem como subsidiar os convênios de repasse de recursos para os municípios.

3 - DEFINIÇÕES PARA CUSTO DE TRANSPORTE POR KM

Para o entendimento perfeito dos procedimentos adotados neste documento, comentaremos a seguir a estimação dos custos de transporte com ferramenta para a avaliação financeira de serviços do transporte escolar rural.

3.1. CUSTO TOTAL

Conforme explicado anteriormente o Custo Total por viagem é composto por duas parcelas, uma referente ao Custo Variável e outra ao Custo Fixo, que são apropriados de forma distinta.

O Custo Variável reflete o gasto com o consumo dos itens referentes a combustível, lubrificantes, pneus e peças e acessórios e é representado em R\$/km e influenciado pelos tipos de veículos que compõem a frota e pelo tipo de pavimento das vias.

O Custo Fixo é relacionado às despesas mensais com pessoal, despesas administrativas, depreciação e remuneração do capital, sendo representado em R\$/mês. Essas despesas são influenciadas pelo tipo e pela idade dos veículos e pela estrutura da empresa operadora.

[...]

9. CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES

Como se pode observar no texto acima, o cálculo do custo por quilômetro em um serviço de transporte é bem complexo e exige muita dedicação.

No caso do TRANSPORTE ESCOLAR RURAL do Estado do Espírito Santo, adotamos uma variação do método de engenharia usualmente aplicado aos transportes públicos no Brasil e exterior.

A Planilha desenvolvida para este fim foi testada com 65 municípios, demonstrando que pode ser validada para referenciar os repasses do Governo do Estado para os municípios Capixabas, bem como deverá servir como instrumento de gestão para a SEDU/ES e também para os órgãos de controle estadual e federal.

Entretanto, o método de engenharia permite diferentes abordagens e portanto, a aplicação desta Planilha requer a adoção prévia de parâmetros pela SEDU/ES, para dar um formato que não dê margens para dúvidas na sua execução.



Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

A propósito, estudo feito no município de Sapé na Paraíba¹⁰ quanto à aplicação do custeio baseado em atividades no serviço de transporte escolar utilizou-se de diversos elementos dentre eles os de custos diretos e de custos indiretos:

As tarefas relacionadas ao planejamento são realizadas anualmente e por funcionários da Prefeitura envolvendo tempo relativamente curto em se considerando a disponibilidade total da mão-de-obra ao longo do exercício civil. Por este motivo, a mensuração dos custos foi focada nas tarefas relacionadas à execução, identificando para estas os custos diretos e indiretos, conforme Tabela 01:

Tabela 01 – Custos da atividade de transporte escolar do Município de Sapé/PB – 2006

| Custos | Valor (R\$) | % |
|--|-------------------|---------------|
| CUSTOS DIRETOS | 610.044,02 | 76,39 |
| Materiais diversos (limpeza, lubrificantes, etc) | 34.422,90 | 4,31 |
| Materiais diversos (limpeza, lubrificantes, etc) | 27.324,76 | 3,42 |
| Seguros diversos (funilaria, adesivagem, etc) | 14.777,40 | 1,85 |
| Seguros | 14.214,96 | 1,78 |
| Locação de veículos | 519.304,00 | 65,03 |
| CUSTO INDIRETO | 188.568,16 | 23,61 |
| Combustível (diesel) | 156.974,40 | 19,65 |
| Mão-de-obra (motoristas) | 31.593,76 | 3,96 |
| CUSTO TOTAL | 798.612,18 | 100,00 |
| Custo por dia letivo | 3.993,06 | |
| CUSTO POR ALUNO/DIA LETIVO | 2,91 | |

Fonte: Elaboração própria.

Os custos diretos apresentados na tabela acima foram assim classificados por se encontrarem diretamente alocados na atividade de transporte escolar prevista na Lei Orçamentária Anual do Município de Sapé, permitindo a identificação precisa. Enquanto que os custos indiretos não havia esta possibilidade, recorrendo-se ao rastreamento para identificação dos melhores direcionadores para sua adequada

¹⁰ <https://anaiscbc.emnuvens.com.br/anais/article/viewFile/1488/1488>



Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

apropriação ao serviço.

Deste modo, para rastrear inicialmente o custo indireto com combustível, foi utilizado como direcionador a quantidade de quilômetros percorridos pelos 03 (três) ônibus da prefeitura que foi de aproximadamente 29.069 km, conforme dados do sistema de controle de veículos e gastos com combustível encaminhado mensalmente pelo município ao Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (TCE/PB). Uma vez que o mesmo não se encontrava devidamente alocado na atividade de transporte escolar, estando junto com os gastos dos demais veículos da frota municipal, que não realizam o serviço de transporte escolar, dificultando assim a identificação.

Em seguida, para rastrear o custo indireto dos cinco motoristas que revezam entre si o serviço de transporte escolar nos 03 (três) ônibus da prefeitura, foi utilizado como direcionador o valor do salário da categoria, conforme dados do sistema de folha de XIV Congresso Brasileiro de Custos – João Pessoa, PB, Brasil, 05 a 07 de dezembro de 2007. pagamento do município. Uma vez que o mesmo não se encontrava devidamente alocado na atividade de transporte escolar, estando junto com todos os demais servidores municipais no montante da folha, dificultando assim a identificação.

Observa-se que o gasto com combustível em função da quilometragem somou a importância de R\$ 156.974,40 e que o gasto com a mão-de-obra R\$ 31.593,76. Com base nessas informações e de posse dos custos diretos da atividade de transporte escolar, pode-se verificar na Tabela 02 o custo total empregado nessa atividade.

Assim, determinou-se o custo/dia letivo igual a R\$ 3.993,06 (três mil e novecentos e noventa e três reais e seis centavos), considerando um total de 200 dias letivos e um custo por aluno/dia letivo igual a R\$ 2,91, tendo em vista que no período havia 1.370 alunos matriculados.

Com base nos dados da Tabela 01, através do método de custeio ABC foi possível identificar um ponto chave de grande relevância nessa pesquisa, a identificação do custo-benefício do serviço de transporte escolar, melhor visualizado na Tabela 02:

Tabela 02 – Custos na atividade de transporte escolar do Município de Sapé/PB – 2006

| CUSTOS | VALOR R\$ | % |
|--|------------|-------|
| CUSTO FROTA PRÓPRIA | 279.308,18 | 34,97 |
| Materiais diversos (limpeza, lubrificantes, etc) | 34.422,90 | 4,31 |
| Peças de reposição (pneus, outros) | 27.324,76 | 3,42 |



Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

| | | |
|--|------------|--------|
| Serviços diversos (funilaria, adesivagem, etc) | 14.777,40 | 1,85 |
| Seguros | 14.214,96 | 1,78 |
| Combustível (diesel) | 156.974,40 | 19,65 |
| Mão-de-obra (motoristas) | 31.593,76 | 3,96 |
| CUSTO FROTA LOCADA | 519.304,00 | 65,03 |
| Locação de veículos | 519.304,00 | 65,03 |
| CUSTO TOTAL | 798.612,18 | 100,00 |
| CUSTO UNITÁRIO FROTA PRÓPRIA | 93.102,82 | |
| CUSTO UNITÁRIO FROTA LOCADA | 21.637,66 | |

Fonte: Elaboração própria.

Assim, pode-se verificar que para o município manter e realizar o serviço de transporte escolar com frota própria é mais oneroso que locar a frota. Como o município de Sapé gastou em 2006, com seus 03 ônibus, um total de R\$ 279.308,18, logo o custo unitário de cada ônibus foi de R\$ 93.102,82, enquanto que os gastos com frota locada foram de R\$519.304,00, sendo esta composta de 24 transportes entre ônibus e micro-ônibus chegando assim a um custo unitário de R\$ 21.637,66. Mesmo levando-se em consideração que o custo do micro-ônibus é inferior ao do ônibus, o contrato de locação cumpre o princípio de economicidade, quando no valor do contrato já estão inclusos todos os custos descritos na tabela 02 com a frota própria do município. Levando a concluir que a relação custo-benefício do transporte escolar é atendida quando a frota é locada, mas se a frota for própria os custos serão tão altos que impossibilitará essa relação.

Registra-se que em trabalho apresentado no curso de especialização do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina¹¹ houve a discussão e explanação da metodologia GEIPOT utilizada em serviços de transporte público de passageiros para se chegar a uma tarifa módica e equilibrada, onde foram levados em consideração diversos aspectos que se aplicariam analogicamente ao presente processo:

1.4.1.2 Requisitos Básicos para o Cálculo da Tarifa

O método consiste no rateio do Custo Total do Serviço entre os usuários pagantes, sendo que é necessário, para o cálculo da tarifa, o conhecimento dos elementos:

¹¹ http://www.tce.sc.gov.br/sites/default/files/ICON_TCE_SC_ENA_Elton_Davi_Staub_2013_11_22.pdf



Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

Número de passageiros transportados; Quilometragem percorrida; Custo Quilométrico. Sento a fórmula, $T = CT/P$, onde, T = tarifa; CT = custo total; P = número de passageiros pagantes.

No caso de não se ter uma tarifa por linha, quando a tarifa é unificada, no caso de Florianópolis, é necessária a implantação de uma câmara de compensação para remuneração das empresas operadoras com base na mesma metodologia do cálculo da tarifa (Brasil. Ministério dos Transportes, 1996).

O Custo Quilométrico corresponde aos custos variáveis mais os custos fixos. Sendo que os custos variáveis correspondem aos itens de Combustível, Lubrificantes, Rodagem, Peças e Acessórios. Já os custos fixos independem da quilometragem percorrida e fazem parte dele o Custo de Capital (depreciação e remuneração), Despesas com Pessoal e Despesas Administrativas. O Custo Total do Serviço corresponde ao custo quilométrico acrescido dos tributos do local da prestação do serviço.

Para o cálculo é necessário que se conheçam os insumos básicos, tanto de custos fixos como variáveis, sendo eles, normalmente os seguintes, podendo conforme a realidade, ser possível supressão de alguns ou o acréscimo de outros tais como: Preço de um litro de combustível; Preço de um pneu novo, para cada categoria de veículos; Preço de uma recapagem, para cada categoria de veículos;

Preço de uma câmara-de-ar, para cada categoria de veículos; Preço de um protetor, para cada categoria de veículos; Preço ponderado de um chassi novo, para cada categoria de veículos; Preço ponderado de uma carroceria nova, para cada categoria de veículos; Salário base mensal de motorista; Salário base mensal de cobrador; Salário base mensal de fiscal/despachante; Benefício mensal total (soma dos benefícios pagos pelas empresas operadoras por decisão judicial ou que tenham o aval do órgão regulador); Remuneração mensal total da diretoria (efetivamente paga aos diretores de empresas operadoras. Valores sujeitos à aprovação do órgão regulador); Despesa anual, do total da frota, com seguro de responsabilidade civil (sujeito a aprovação do órgão regulador); Despesa anual com seguro obrigatório por veículo; Despesa anual efetiva, da frota total, com IPVA.

Para cálculo do Custo do Veículo o método considera três categorias de veículos (Leve, Pesado e Especial) como podemos ver na tabela a seguir.



Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

| Categoria | Potência do Motor | Exemplo de Modelo |
|-----------|-------------------|---------------------------------|
| Leve | Até 200 HP | Convencional/alongado/monobloco |
| Pesado | Acima de 200 HP | Padron, com 2 ou 3 portas |
| Especial | Acima de 200 HP | Articulado |

O preço do veículo novo de cada categoria é calculado através da soma do preço do chassi mais preço da carroceria menos o valor da Rodagem (pneu, câmara, protetor), pois estes itens serão remunerados dentre os custos variáveis.

1.4.1.3 Dados Operacionais

O GEIPOT considera o levantamento dos seguintes dados da operação:

- Cálculo do número equivalente de passageiros.
- Frota.
- Quilometragem percorrida.
- Percurso Médio Mensal (PMM).
- Índice de Passageiros Equivalentes por Quilômetro (IPKe).

Para o cálculo do número equivalente de passageiros considera-se a média do número de passageiros transportados nos últimos 12 meses. Somam-se os passageiros transportados sem desconto com o número de passageiros transportados com desconto multiplicado pelo respectivo índice $(1-x/100)$, sendo "x" o percentual de desconto.

É necessário conhecer a Frota que está sendo utilizada para a operação do transporte. Temos a Frota Operante que é a quantidade de veículos necessários para a operação das linhas. A Frota Reserva, que é necessária para garantia da continuidade do serviço, deve estar entre 5 a 15% da Frota Operante. A Frota Operante mais a Frota Reserva constituem a Frota Total. No momento do cálculo são levantadas as quantidades totais de veículos em cada faixa de idade, sendo a dimensão de cada faixa de um ano, dentro de cada categoria de veículos (Leve Pesado e Especial).

A Quilometragem Percorrida compõe-se da Quilometragem Produtiva (média dos últimos doze meses, adicionando-se e/ou subtraindo-se eventuais expansões e reduções do serviço programado para o período de vigência da tarifa) somada com a Quilometragem Improdutiva (que deve ser limitada a 5%



Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

da quilometragem produtiva de cada empresa). [grifo nosso]

O Percurso Médio Mensal (PMM) é a divisão da Quilometragem Mensal Percorrida pela quantidade de veículos da Frota Operante (km/mês ÷ veic.).

O Índice de Passageiros Equivalentes por Quilômetro (IPKe) é a relação entre o número mensal de Passageiros Equivalentes e a Quilometragem mensal percorrida (pass/mês ÷ km/mês).

1.4.1.4 Custos Variáveis

Custo variável é aquele que mantém relação direta com a quilometragem percorrida, ocorre somente quando o veículo está em operação. Para sua apuração é recomendável que se obtenha os coeficientes de consumo, de cada componente, próprios de cada localidade.

Os Custos Variáveis são calculados com objetivo de apurar o custo por quilômetro (R\$/km) de combustíveis, lubrificantes, rodagem, peças e acessórios, apurando-se o Custo Variável Total por categoria e veículo e, finalmente, o Custo Variável Total Ponderado.

A seguir descrevem-se, segundo a planilha GEIPOT, os parâmetros para cálculo dos custos variáveis, ou seja, combustível, Lubrificantes, Rodagem e Peças e Acessórios.

Combustível: para calcular o custo ponderado de combustível por quilômetro (R\$/km) calcula-se, (1) o custo por quilômetro de cada categoria de veículos, multiplicando o preço do combustível pelos respectivos coeficientes de consumo. Assim (2) multiplica-se o resultado de cada operação anterior pelo número de veículos de cada categoria. Por fim divide-se o somatório dos resultados da etapa dois pelo número de veículos da Frota Total.

Lubrificantes: para cálculo do custo de Lubrificantes por Quilômetro, de todos os tipos de veículo, o método utiliza um Coeficiente de Consumo Equivalente em Combustível, sendo que o cálculo consiste na multiplicação do preço do combustível pelo coeficiente de consumo equivalente.

Rodagem: Para calcular o Custo da Rodagem (CR) é necessário conhecer, para cada categoria de veículo: o preço unitário para pneu, recapagem, câmara-de-ar, protetor; quantidade de pneus da categoria, o número médio de recapagens, o número de câmaras-de-ar e protetores utilizados. Para calcular o Custo da Rodagem por Quilômetro (CRQ) divide-se o custo da rodagem pela vida útil de cada tipo de pneu. Para cálculo do Custo Ponderado de Rodagem por Quilômetro (CPRQ) tem-se: $\sum (CRQ \times \text{quantidade de veículos}) / \text{Frota Total}$.



Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

Peças e Acessórios: o consumo por quilômetro é obtido dividindo-se o consumo correspondente ao período de um mês (consumo anual dividido por 12) pela quantidade de veículos da frota operante e pelo PMM mensal. Não estando disponíveis estes dados, recomenda o GEIPOT, a adoção dos valores do coeficiente entre os intervalos de 0,0033 até 0,0083, que é a média brasileira considerando um PMM de 7.500 km. Utilizando o coeficiente, o custo mensal de peças e acessórios por quilômetro, para cada tipo de veículo, será obtido mediante a multiplicação do valor de cada tipo de veículo pelo coeficiente dividido pelo PMM, (CMPA = valor do veículo X coeficiente ÷ PMM). Para calcular o custo ponderado de peças e acessórios por quilômetro divide-se o somatório da multiplicação dos valores obtidos para cada tipo de veículo pelo número de veículos do tipo, pelo total de veículos da frota, $CPPA = \frac{\sum (CMPA \times \text{Quant. veíc. Tipo})}{\text{Frota Total}}$.

Custo Variável Total: Corresponde à soma dos custos por quilômetro de cada uma dos custos variáveis. O Custo Variável Total Ponderado é a soma dos custos variáveis ponderados por quilômetro.

1.4.1.5 Custos Fixos

O custo fixo é a parcela do custo operacional que não se altera em função da quilometragem, acontece independente da operação ou não do veículo, estes custos compreendem basicamente:

1. Depreciação dos veículos, de máquinas, instalações e equipamentos.
2. Remuneração do Capital imobilizado em veículos, em máquinas, instalações, equipamentos e almoxarifado.
3. Despesas com Pessoal de Operação, de Manutenção, Administrativo, os benefícios de pessoal e remuneração da diretoria.
4. Despesas administrativas em geral, seguro obrigatório, IPVA, Seguro de responsabilidade civil.

Com o pagamento da tarifa o usuário paga o investimento feito pelo operador e também remunera o capital investido. A remuneração que é aplicada pelo GEIPOT é de 12% (doze por cento) sobre o valor do veículo novo, sem rodagem.

A ideia geral do método é de que não exista lucro propriamente dito para o operador do transporte. A tarifa paga todos os custos variáveis e fixos, dentro dos custos fixos estão a depreciação e a remuneração do capital. A depreciação nada mais é do que o ressarcimento do capital investido e que vai perdendo seu valor pelo uso e por obsolescência, ou seja, é a devolução do capital aplicado pelo particular na atividade pública. A



Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

remuneração, citada acima, usualmente de 12%, é a responsável por atrair o investidor particular e incentivá-lo a aplicar seu capital na atividade de transporte coletivo urbano.

1.4.1.6 Cálculo Final da Tarifa

Para finalmente chegar ao valor da tarifa, apura-se o custo total por quilômetro que consiste na soma dos custos variáveis e fixos. Sobre o custo total por quilômetro são incluídos todos os tributos que incidem sobre a receita das empresas operadoras. Assim, o custo total por quilômetro com tributos é dividido pelo índice de passageiros equivalentes por quilômetro (lpke), sendo assim o valor da tarifa.

No caso dos editais de Pregão Eletrônico nº. 026/2014 e Pregão Eletrônico nº. 68/2015, não há tal decomposição de custos em planilhas para a formação de preços. Como afirmado na ITI 362/2017, a Administração não compôs os custos do quilômetro a ser contratado com base em informações como “valor do veículo; vida útil do veículo; depreciação dos veículos; remuneração do capital; valor com manutenção do veículo; preço do combustível; custo da mão de obra (motorista e monitor); encargos e tributos; despesas administrativas; seguro veicular”. As informações constantes no edital, que mencionam parte desses serviços, não elidem a necessidade de que o preço estivesse discriminado por item, como entende a responsável Sabrina de Souza Proeza. Segundo a secretária de educação, havia tais informações nos editais, de modo que as empresas consideraram todos esses elementos em suas propostas de preço. Ocorre que tal consideração se deu implicitamente, sem demonstração de quanto cada item custou, o que contraria o ordenamento jurídico, o qual exige a demonstração expressa dos custos. Portanto, em razão da ausência de planilhas de custos para a formação de preços, verifica-se a ocorrência da irregularidade.



Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

Superado o exame da porção objetiva, passa-se ao exame das responsabilidades. A responsabilidade da sra. Sabrina de Souza Proeza decorre da sua condição de Secretária de Educação, portanto responsável pela pasta e pelos assuntos que são inerentes à área sob sua responsabilidade, e por ter homologado o certame, conforme conduta, nexos causal e culpabilidade descritos na ITI 362/2017. A responsabilidade da sra. Selma Henriques de Souza decorre de sua atuação na elaboração do edital, conforme conduta, nexos causal e culpabilidade descritos na ITI 362/2017. No caso da última, cabia-lhe verificar se constava no procedimento licitatório tal planilha, alertando o setor responsável em relação à falta do documento. Assim, opina-se pela **manutenção da irregularidade em face de Sabrina de Souza Proeza e Selma Henriques de Souza.**

Como vimos dos fundamentos acima, lançados pela área técnica, a irregularidade em apreço guarda afinidade com o objeto de análise promovida por esta Corte de Contas em que tivemos a oportunidade de compreender no exame do processo TC 9623/2014 (Acórdão 1000/2017), a profundidade e amplitude de informações relevantes que a planilha de custos é capaz de oferecer a empresa licitante para uma estimativa mais precisa dos valores a serem cobrados pelos trabalhos que serão executados o que, por desdobramento lógico, repercutirá na elaboração da proposta comercial, a exemplo, dos gastos com mão-de-obra (motorista, monitor, pessoal da manutenção dos veículos), depreciação, combustível, rodagens, peças e acessórios, entre outros custos fixos e variáveis, que demandam uma complexa análise da composição dos custos totais.

A apresentação da planilha de custo, portanto, além de ser documento obrigatório constante do processo licitatório, em atendimento ao que preceitua



Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

o art. 7º, §2º, II c/c o art. 40, §2º, II, ambos da Lei 8666/93, fornecem ainda parâmetros seguros e claros tanto para quem elabora a proposta, quanto para quem julga as propostas, bem como para o órgão de controle que pode fiscalizar todo o procedimento e a execução do objeto contratado.

Por essa razão, a ausência de apresentação de planilha de custos, além de irregularidade por inobservância à Lei 8666/93, importa em criação de grave risco ao julgamento objetivo e impessoal da proposta mais vantajosa à Administração, bem como dificulta os mecanismos de controle, tanto por parte do controle externo, quanto do interno, o que me motiva a **manter a irregularidade** com expedição de DETERMINAÇÃO ao Gestor Municipal para que nas futuras contratações do serviço de transporte escolar faça constar dos processos licitatórios que abarquem essa contratação a planilha de custo do serviço para formação da estimativa de preço e para fins de apresentação da proposta a ser ofertada pelas empresas licitantes.

3) Preços Contratados Acima Dos Valores Praticados No Mercado Para Os Serviços De Transporte Escolar (Item 2.3, do RA-O 19/2017)

Base legal: Infringência ao artigo 37, caput, c/c artigo 70, ambos da Constituição da República Federativa do Brasil – Princípios da Eficiência e Economicidade; ao artigo 15, inc. V, e artigo 43, inc. IV, ambos da Lei nº 8.666/93; e ao inciso I, do art. 57 c/c inciso II, do art. 87, ambos da Lei Complementar Estadual nº. 621/2012.

Responsáveis:

- **Sabrina de Souza Proeza** (Secretária Municipal de Educação)

Conduta: Contratar, na condição de ordenadora de despesas – Lei Municipal 1.159/2015 (Anexo 14), serviços de transporte escolar com preços superiores aos preços de mercado ou praticados no âmbito da administração pública constante dos valores referenciais estabelecidos pela Secretaria Estadual de Educação.

Nexo de causalidade: Ao contratar serviços de transporte escolar em preços superiores aos valores referenciais, causou dano ao erário.

Culpabilidade: A conduta esperada de um ordenador de despesa, responsável máximo pela gestão de recursos públicos municipais (de sua pasta), é verificar a compatibilidade dos preços contratados com os valores praticados no mercado e/ou referenciais estabelecidos por órgão competente.

- **Selma Henriques de Souza** (Pregoeiro Oficial)



Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

Conduta: Estipular nos editais de licitação, preços balizadores do certame em valores superiores aos preços de mercado ou praticados no âmbito da administração pública (Portaria SEDU).

Nexo: Ao elaborar editais de licitação para contratação de serviços de transporte escolar com preços balizadores superiores aos valores praticados no mercado, possibilitou a contratação desvantajosa à Administração, causando dano ao erário.

Culpabilidade: Era exigível conduta diversa, pois cabe ao pregoeiro elaborar editais de licitação dotados de preços balizadores concatenados com aqueles praticados no mercado ou no âmbito da administração pública (Portaria SEDU), de modo a garantir o julgamento das propostas compatíveis com o mesmo.

- **Costa Sul Transporte e Turismo Ltda.** (Empresa Contratada)

Conduta: Obter benefícios financeiros ao executar e, posteriormente, receber por serviços de transporte escolar, com valores contratados acima daqueles estabelecidos como referenciais.

Nexo: Ao obter benefícios financeiros, por contratar, executar e receber por serviços de transporte escolar em preços superiores aos valores referenciais de mercado, verifica-se ocorrência de dano ao erário, imputando-se responsabilidade a terceiro contratante com a Administração Pública, nos termos do inciso I, do art. 57 c/c inciso II, do art. 87, ambos da Lei Complementar Estadual nº. 621/2012

- **Emanuel Transportes e Turismo Ltda. – ME** (Empresa Contratada)

Conduta: Obter benefícios financeiros ao executar e, posteriormente, receber por serviços de transporte escolar, com valores contratados acima daqueles estabelecidos como referenciais.

Nexo: Ao obter benefícios financeiros, por contratar, executar e receber por serviços de transporte escolar em preços superiores aos valores referenciais de mercado, verifica-se ocorrência de dano ao erário, imputando-se responsabilidade a terceiro contratante com a Administração Pública, nos termos do inciso I, do art. 57 c/c inciso II, do art. 87, ambos da Lei Complementar Estadual nº. 621/2012

Como vimos na irregularidade tratada no tópico anterior, a ausência na elaboração e apresentação da planilha de custos relativa a cada item que compõe o custo total do serviço, tem impacto direto na aferição de eventual sobrepreço ou superfaturamento na medida que da análise da proposta ofertada pelas empresas contratadas em cotejo com o referencial dos custos constantes da tabela da SEDU se possa concluir pela prática de irregularidade ou não.

A ausência de tal documento pode ainda originar um parâmetro totalmente distorcido na estimativa prévia de preço, pois a ausência de decomposição desses custos, pode culminar numa estimativa global dos valores por parte das empresas com o fim tão somente de atender formalmente uma cotação prévia.



Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

Contudo, a mera apresentação de valores sem um levantamento minucioso de todos os seus custos (fixos e variáveis) podem acarretar na oferta de valores nada razoáveis tanto para quem executa o serviço, quanto para o tomador do serviço. Problema que se depreende ter ocorrido nesses autos, quando desde a fase interna da licitação, verificou o corpo técnico, que a inexistência de planilha de custo desaguou na má precisão dos valores constantes da cotação de preço, culminando em diferença exorbitante de valor com variação entre R\$ 70,00 a 9,00 relativa ao mesmo trajeto.

No intuito de apurar se houve a prática irregular de *Preços Contratados Acima Dos Valores Praticados No Mercado Para Os Serviços De Transporte Escolar*, a área técnica utilizou como baliza os valores referenciais constantes da tabela da SEDU, pois embora não possam ser considerados obrigatórios, devemos reconhecer que o Estado ao trazer os valores constantes da tabela apresentada anualmente pela SEDU¹² desenvolveu estudo técnico com critérios claros e objetivos para fixação do preço a ser repassado aos municípios, o que nos impossibilita ignorar de forma absoluta os valores para fins de parametrização de preço, conquanto tenhamos que observar também o custo relativo a cada insumo constante do custo total dos serviços.

Posição semelhante já adotamos nesta Corte de Contas, quando da análise de outros processos, a título exemplificativo cito o processo TC 9623/2014, em que entendemos não ser apropriado a identificação de ocorrência de dano ao erário decorrente apenas de diferença de valores apurados em cotejo aos constantes da tabela da SEDU com o efetivamente contratado, pois naquele

¹² A metodologia de cálculo do custo do KM descrito na tabela da SEDU fora realizada pela UFMG através do Convênio celebrado entre a Universidade e a SEDU e levou em conta: o preço do combustível; fator estrada; insumos; tributos; contribuições e taxas; salários; encargos; preço médio dos veículos; capacidade de alunos a serem transportados; entre outros. Toda a metodologia se encontra disponível em: <http://sedu.es.gov.br/transporte-escolar-pete>



Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

caso em exame, o município havia celebrado contrato de transporte escolar com fornecimento de mão-de-obra (monitor), custo que não estava previsto na composição de custo que resultou no valor fixado na tabela da SEDU repassados ao município.

Depreende-se, assim, que embora o serviço seja de transporte escolar, o serviço contratado não pode ser considerado idêntico para fins de comparação de valores (àqueles pagos pelo município quando comparados pela tabela da SEDU) quando se tem base de custo distintos. E, pautados nessa mesma linha de inteligência, nosso corpo técnico entendeu pela impossibilidade de se aferir se houve sobrepreço nos contratos de números 106/2015 e 239/2015, pois as aludidas contratações exigiram veículos, mão-de-obra, e itens de segurança, que agregam e ampliam a base de custo dos serviços contratados que por não estarem contemplados nos insumos constantes da tabela da SEDU impossibilitam a utilização dos valores repassados ao ente como parâmetro de referência para aferição de sobrepreço.

Vejamos o excerto constante da ITC 304/2018 quanto ao tema:

Estabelecida a possibilidade de se utilizar, em princípio, aqueles normativos, passa-se ao exame do mérito propriamente dito, isto é, a compatibilidade dos preços praticados nas licitações com os de mercado. Examinando os modelos de proposta dos editais de pregão eletrônico 26/2014 e 68/2015, bem como os contratos 106/2015, 145/2015 e 239/2015, verifica-se que, em muitas linhas, as características dos veículos e o quantitativo de profissionais excedem os itens utilizados pela SEDU. Tendo em vista que no momento de confecção desta ITC apenas os documentos relativos ao ano de 2016 estavam disponíveis no *site* daquela secretaria estadual de educação, eles serão usados para efeito de



Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

comparação¹³. Com base na metodologia da SEDU, então, examinaremos as diferenças entre os itens do município e o referencial estadual.

De acordo com a metodologia de cálculo da SEDU, foram incluídos custos fixos e variáveis conforme quatro tipos de veículos (kombi, van, ônibus e micro-ônibus). Em relação a cada veículo foram considerados gastos relativos a combustível, lubrificante, rodagem, manutenção, remuneração de capital, depreciação do veículo, encargos, seguro obrigatório, IPVA, vistoria e seguro, imposto sindical e tributos. Quanto à mão de obra, consta expressamente a presença de um motorista. Em relação ao acompanhante, conquanto haja menção ao seu salário, sua presença não foi incluída no valor do preço por quilômetro. Para fins de conferência, são juntadas as planilhas como anexo desta ITC (**anexo 1**).

Por sua vez, a descrição da característica dos veículos e dos profissionais incluem itens que não consta da referência da SEDU, como aventado pelos responsáveis. Como se verifica da especificação dos serviços do contrato 106/2015, foi exigido que os veículos tivessem poltronas reclináveis, ar-condicionado e um acompanhante. Tais itens não estão contemplados na tabela da SEDU. A propósito, vale registrar que a SEDU não especificou se o veículo considerado possuía ar-condicionado ou não, o que impacta não só o valor em si do automóvel, mas também dos custos com manutenção e combustível. De acordo com o apêndice B da ITI 362/2017 (apêndices 198 e 199/2017-eletrônico), a diferença entre o valor da SEDU e os pagos à contratada variaram entre R\$ 3,87 e R\$ 9,08 (diferença máxima e mínima), girando em média em torno de R\$ 5,00. Considerando a existência de serviços contratados que não estão previstos no referencial da SEDU e que não são

¹³ Disponível em <http://sedu.es.gov.br/transporte-escolar-pete>. Acesso 24/01/2018.



Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

abordados nele, não é possível afirmar que houve sobrepreço, em relação a este contrato. Desse modo, opina-se pelo **afastamento da irregularidade quanto ao contrato 106/2015.**

Quanto ao contrato 239/2015, o parâmetro da SEDU também não se aplica. De acordo com o seu anexo, o contrato inclui cadeirinhas apropriadas à faixa etária das crianças que frequentam a creche, ar-condicionado e dois acompanhantes. Esses itens não estão incluídos no referencial da SEDU e não é possível, neste momento processual, calculá-los, na medida em que destoam muito dos itens da portaria. Por isso, não é possível afirmar que houve sobrepreço, em relação a este contrato. Desse modo, opina-se pelo **afastamento da irregularidade quanto ao contrato 239/2015.**

Ressalte-se que o afastamento da irregularidade nesses dois casos não se deu pelo fato de que o preço estava em acordo com o praticado no mercado, mas pela impossibilidade de se utilizar o parâmetro da SEDU, nessas hipóteses específicas. A propósito, vale destacar que na planilha de custos apresentadas pela sociedade empresária Costa Sul Transporte e Turismo Ltda., como anexo a sua defesa, não constam as referidas cadeirinhas, o impacto da inclusão do ar-condicionado nos veículos nem as poltronas reclináveis. O uso de outros parâmetros fica prejudicado na medida em que não havia planilha de custos unitários considerando os custos dos serviços contratados, que permitiria confrontar o preço orçado para cada um dos itens de acordo com o mercado. Tendo em vista que a ausência de planilhas impediu a aferição da compatibilidade dos preços com os de mercado, é necessário atentar para que a penalidade a ser fixada na irregularidade anterior (2.2, desta ITC) não estimule a Administração a continuar a se valer dessa ausência de modo a esquivar-se da verificação do sobrepreço. Isto é, a sanção deve considerar o



Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

caráter pedagógico e repressivo para que não se incentive a desobediência à lei, tornando atrativo o não uso das planilhas, visto que, na sua ausência, em algumas hipóteses, seria impossível imputar ressarcimento por não se conseguir verificar eventual sobrepreço.

Destarte, ante a distinção na composição do custo do serviço que impede a utilização dos valores constantes da tabela da SEDU como parâmetro seguro para aferição de sobrepreço, acompanho o posicionamento firmado pela área técnica por **afastar a irregularidade** imputada nos Contratos 106/2015 e 239/2015.

Entretanto, conclusão distinta se dá na análise do Contrato 142/2015, que em razão de guardar características de custos semelhantes, o corpo técnico pode se valer dos valores constantes da tabela da SEDU como referencial ao cotejar o preço ajustado com o ente por meio do contrato celebrado (142/2015). Vejamos:

Contudo, conclusão diversa teve o corpo técnico desta Corte ao analisar o contrato 142/2015, em que fora possível se valer dos parâmetros constantes da tabela da SEDU, *in verbis*:

Diferente é a situação do contrato 142/2015. Analisando os itens contratados, verifica-se que, com ajuste quanto aos salários do motorista e do acompanhante, é possível utilizar o parâmetro da SEDU. O anexo do contrato aponta que o serviço necessitava de ônibus de até 10 anos, com 46 lugares (mínimo) e cinto de segurança, e em bom estado de conservação. À exceção do acompanhante, todos os demais itens estão contemplados no custo da SEDU – aliás, note-se que essa secretaria utilizou como parâmetro veículos com idade média de 6 anos. A sociedade empresária questionou o valor do salário do motorista e do acompanhante (este não



Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

incluído pela SEDU), trazendo como base a convenção coletiva respectiva. De acordo com o referencial estadual, o salário do acompanhante era de R\$ 872,50 no ano de 2016, de modo que o custo com essa mão de obra não justifica as diferenças verificadas pela equipe de auditoria entre o preço do contrato e o da portaria. De acordo com o apêndice D, da ITI 362/2017 (apêndice 200/2017-eletrônico), as diferenças variam entre R\$ 3,11 e R\$ 21,83 (valores mínimo e máximo), com média de R\$ 7,78¹⁴. Considerando a existência de convenção coletiva normatizando os gastos com motorista e acompanhante, utilizaremos esses valores nos novos cálculos, abaixo explicados.

No anexo 1, desta ITC, constam as planilhas de custos relativas ao ano de 2016, incluindo custos fixos e variáveis. Como dito acima, o contrato previu apenas os itens considerados pela SEDU, incluída a presença de acompanhante. Baseando-nos nessa planilha da SEDU, modificamos apenas o salário do motorista e incluímos o acompanhante. Corrigindo-se esses dois pontos, ambos com base nos valores da Convenção Coletiva (o valor dos encargos foi aceito o trazido pela empresa, conforme Doc. 04 da peça complementar 02828/2017-eletrônico), tem-se que o valor R\$/Km seria de R\$ 6,97, conforme quadro abaixo elaborado pelo Auditor Guilherme Abreu Lima e Pereira contatado conforme e-mail anexo (**Anexo 2**):

Quadro 1 – Custo do R\$/km conforme tabela SEDU e salários e encargos informados pela empresa

| | Custo mensal por Km (ônibus) | R\$ |
|---|---|-----------------|
| a | Custos variáveis (SEDU) | 2.178,40 |
| b | Custos fixos (SEDU exceto motorista e acompanhante) | 1.576,93 |
| c | Motorista e monitora - | 4.952,20 |

¹⁴ Tendo em vista a grande variação entre os valores de diferença, necessário registrar que o desvio padrão foi de 6,038.



Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

| | informado pela empresa | |
|-----------|---|-------------|
| d = a+b+c | Total sem tributação pelo serviço | 8.707,53 |
| e | Tributos = 5,65% (SEDU) | 491,98 |
| f = d + e | Total com tributação pelo serviço | 9.199,51 |
| | | |
| | Custo por Km (SEDU) | 4,40 |
| | Custo por Km (alterado após informação da empresa) | 6,97 |

De acordo com a Portaria 043-R/2016, da SEDU, o valor de R\$ 4,40 para veículos com capacidade superior a 23 alunos se refere a faixa de 51 a 60 km. Percursos mais longos possuem o valor R\$/km menor. Respeitando as diferenças percentuais utilizadas pela SEDU e transportando-os ao valor corrigido de R\$ 6,97, temos os seguintes valores para cada faixa de quilômetros (referente apenas às distâncias do contrato 142/2015):

Quadro 2 – Valores por km corrigidos conforme convenção coletiva da região sul divididos por faixa de km

| Portaria 043-R/2017, SEDU | | Valores da Portaria 043-R/2017, SEDU, corrigidos | |
|---|------|--|------|
| Veículo com capacidade acima de 23 alunos | | Veículo com capacidade acima de 23 alunos | |
| Até 40 km | 5,73 | Até 40 km | 9,07 |
| 41 a 50 km | 4,93 | 41 a 50 km | 7,81 |
| 51 a 60 km | 4,40 | 51 a 60 km | 6,97 |
| Acima de 91 km | 3,34 | 51 a 60 km | 5,30 |

A esse propósito, ressalte-se que, com base no art. 164, §§1º e 2º, da Res. TC 261/2013¹⁵, é possível utilizar estimativa para

¹⁵ Art. 164. Quando julgar as contas irregulares, havendo débito, o Tribunal condenará o responsável ao pagamento da dívida, atualizada monetariamente e acrescido de juros de mora, a partir da data do evento, quando conhecida, ou da data de ciência do fato pela Administração, nos demais casos, podendo, ainda, aplicar-lhe a multa prevista no art. 386, sem prejuízo de outras sanções cabíveis.

§ 1º A apuração do débito far-se-á mediante:

I – verificação, quando for possível quantificar com exatidão o real valor devido;

II – estimativa, quando, por meios confiáveis, apurar-se quantia que seguramente não excederia o real valor devido. § 2º Quando não for possível precisar a data do débito com



Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

fixar o dano quando os cálculos forem favoráveis aos responsáveis. Além da correção dos salários e do respeito à proporção da SEDU, outros pontos são favoráveis aos responsáveis. No caso, utilizamos o referencial de 2016 da SEDU não só para esse ano, mas também para o ano de 2015, favorecendo os responsáveis. Ademais, a SEDU considerou veículos com idade média de 6 anos, o que não corresponde à realidade da execução contratual. O contrato 142/2015 permitia que os veículos tivessem até 10 anos, de modo que, mesmo em abstrato, o parâmetro beneficia os responsáveis. Todavia, na prática, a estimativa que usamos é ainda mais favorável aos responsáveis, uma vez que da lista de veículos trazida pela contratada, apenas um possuía dez anos. Acrescente-se, ainda, que a maior parte dos veículos tinha capacidade inferior a 46 passageiros, em descumprimento ao contrato. Abaixo, apresentamos quadro com a idade dos veículos e sua capacidade de acordo com as apólices juntadas pela empresa (doc. 04 anexo à sua defesa, peça complementar 02828/2017-eletrônico).

Quadro 3 – Idade dos veículos de acordo com os documentos trazidos por Emanuel Transportes e Turismo Ltda.

| Veículo - placa | Ano | Capacidade de passageiros + tripulante(s) |
|-----------------|-----------|---|
| MPU 3069 | 1997 | 37 + 1 |
| MSB 6220 | 1999 | 39 + 1 |
| KTY 1861 | 1993/1994 | 34 + 1 |
| GVP 6709 | 1999 | 35 + 1 |
| MRG 6435 | 1999 | 38 + 1 |
| GPZ 4183 | 1995 | 38 + 1 |
| KNE 1641 | 2001 | 48 + 1 |
| GVP 5304 | 1998/1999 | 39 + 1 |
| GSV 2048 | 2000 | 46 + 1 |
| GWB 7217 | 1997 | 39 + 1 |
| MPB 4993 | 2003/2004 | 38 + 1 |
| MSB 6240 | 1999 | 39 + 1 |
| MTI 9798 | 2000 | 39 + 1 |

exatidão, far-se-á o seu arbitramento por estimativa, desde que essa providência não desfavoreça o responsável.

Rua José Alexandre Buaiz, 157 – Enseada do Suá – Vitória – ES – CEP: 29.050-913 – Caixa Postal 246 – Telefone: (27) 3334-7600 – Telefax: (27) 3345-1355 – Endereço Eletrônico: www.tce.es.gov.br



Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

| | | |
|----------|-----------|--------|
| MTI 3067 | 2002 | 40 + 1 |
| GXM 4612 | 1999 | 48 + 1 |
| MTH 9308 | 2000 | 38 + 1 |
| GVP 5284 | 1998/1999 | 45 + 1 |
| MPU 3289 | 1997 | 37 + 1 |
| KNE 1644 | 2001 | 48 + 1 |
| MTK 1497 | 2000 | 44 + 1 |
| MTL 5417 | 2002 | 40 + 1 |
| GVP 5340 | 1998/1999 | 39 + 1 |
| GVP 5221 | 1998/1999 | 39 + 1 |
| MTH 9318 | 2000 | 38 + 1 |
| MQL 9859 | 2005/2006 | 42 + 1 |
| GVP 5341 | 1998/1999 | 39 + 1 |
| MPA 9601 | 2003 | 38 + 1 |
| KMV 9003 | 2001 | 48 + 1 |
| KNE 2031 | 2001 | 48 + 1 |
| MTW 1079 | 2003 | 44 + 1 |

Desse modo, não há que se falar em inexecução dos preços da SEDU, uma vez corrigidos os valores da mão-de-obra. Com base nesses valores, verifica-se que o **ressarcimento** quanto ao contrato 142/2015 é da ordem de **R\$ 864.606,76 (321.762,0334 VRTE)**, de acordo com os cálculos do apêndice (apêndice A).

A responsabilidade pela irregularidade no contrato 142/2015 recai sobre a secretária de educação e a empresa contratada. Em relação à sra. Sabrina de Souza Proeza, na qualidade de secretária no momento da coleta de preços, deveria ter zelado pela observância aos preços justos, compatíveis com o mercado e com os serviços. Ao descuidar-se da tabela da SEDU – a qual deveria conhecer, uma vez que se trata de matéria afeta a suas funções – e utilizar somente o padrão fornecido por empresas que apresentaram preços discrepantes, concorreu para que os preços ficassem acima do aceitável. A sociedade empresária Emanuel Transportes e Turismo Ltda. ME também responde, tendo se valido do defeito do edital de utilizar preço incompatível com o necessário para a execução do serviço, utilizar preço muito acima do mercado e



Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

do aceitável para o transporte. Vale ressaltar que a empresa participou também da coleta de preços, ocasião em que apresentou preços muito acima do parâmetro necessário. Assim, opina-se pela **manutenção da irregularidade em face de Sabrina de Souza Proeza e Emanuel Transportes e Turismo Ltda. ME, sendo passível de ressarcimento a importância de R\$ 864.606,76 (321.762,0334 VRTE)**, na forma das condutas e nexos causais descritos no RA-O 19/2017.

Como vimos da análise acima realizada pela área técnica, foi possível a utilização dos parâmetros constantes da tabela da SEDU para aferição de sobrepreço ocorrido no Contrato 142/2015, haja vista, que todos os itens com exceção da exigência de acompanhante, estavam contemplados no custo da tabela da SEDU, o que ensejou somente a alteração do custo com mão-de-obra (motorista e acompanhante) com base nos valores previstos pela Convenção Coletiva da categoria, que era, inclusive, superior a estimativa do custo com motorista previsto na tabela da SEDU, para que o corpo técnico encontrasse o custo total e, por consequência, o custo por quilometro percorrido em cada trajeto.

Por conseguinte, ajustado o valor quanto ao custo com mão-de-obra, aplicou-se os parâmetros constantes da tabela da SEDU, culminando em valor de ressarcimento pelo sobrepreço encontrado em **R\$ 864.606,76 (321.762,0334 VRTE)**, de acordo com os cálculos apresentados no apêndice A da ITC 304/2018.

Sendo assim, acompanho integralmente o entendimento firmado pelo corpo técnico, pois além dos parâmetros terem sido paritários o que possibilitou a utilização da tabela da SEDU como referência para quantificação do dano encontrado, como bem pontuado ao longo do desenvolvimento do trabalho



Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

técnico constante da Instrução Conclusiva eventual diferença de valor aplicado ao caso concreto deve ser precedida de justificativa:

o Estado traz um estudo técnico, com critérios claros, que podem ser afastados pelos municípios, como já afirmado nesta ITC, mas desde que esse afastamento seja fundado também em critérios claros. Desse modo, se as peculiaridades geográficas de um município levam-no a crer que os valores da SEDU estão abaixo do que se poderia esperar para sua região, o município deve explicar isso e justificar porque não segue o referencial. Porque há essa possibilidade de não se utilizar o referencial é que essa Corte entende que os valores da SEDU não são sempre obrigatórios, como já explorado. Por outro lado, se o município não tiver condições de estimar alguns itens que compõem o serviço, o Estado o assiste, providenciando um valor de referência. Trata-se de uma expressão concreta do federalismo cooperativo, em que os entes federados se auxiliam na consecução do bem comum. (p.68)

No tocante a imputação de responsabilidade, perfilho do entendimento da área técnica, por **afastar a responsabilidade atribuída a Sra. Selma Henriques de Souza**, na qualidade de pregoeira, vez que apenas na condução do certame licitatório não lhe competia verificar se as propostas ofertadas estavam acima ou abaixo dos valores a serem repassados pela SEDU, mas apenas se tinha sido realizada pesquisa prévia de preço para fins de balizamento do valor de mercado, o que havia sido realizado no caso em apreço. Contudo, tal posição, era a conduta regular esperada da Secretária de Educação, dado que a licitação procedeu dessa secretaria, que, em princípio, em razão da especialidade da pasta, dominando os regulamentos específicos da SEDU deveria conhecer a tabela que baliza os valores de pagamento ao ente para avaliar se havia tamanha disparidade com o valor contratado pelo município,



Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

motivo pelo qual, **mantenho a presente irregularidade** atribuída a **Sra. Sabrina de Souza Proeza**, bem como da sociedade empresária **Emanuel Transportes e Turismo Ltda. ME** em razão da obtenção de benefício financeiro decorrente de defeito do edital que se valeu de parâmetro de preço incompatível, muito acima do mercado, necessário à execução do serviço, assim como também pela participação da empresa na pesquisa prévia de preços, ocasião em que na coleta de preços apresentou valores muito acima do mercado, o que acarretou na majoração da média da pesquisa utilizada como parâmetro.

4) Alteração Contratual Irregular (Item 2.4, Do RA-O 19/2017)

Base Legal: Infringência ao artigo 65 da Lei Federal nº. 8.666/93

Responsáveis:

- **Dizerly Miranda Machado Tinoco** (Secretária Municipal de Educação)
Conduta: Firmar termo aditivo ao contrato nº. 142/2015, na condição de ordenadora de despesas – Lei Municipal 1.159/2015 (Anexo 14), sem as devidas justificativas para as alterações realizadas.
Nexo de causalidade: Ao firmar termo aditivo ao contrato, sem as devidas justificativas e demonstração da efetiva alteração do objeto contratual, acabou por infringir as normas legais em epigrafe, caracterizando alteração irregular, bem como, permitiu a realização de pagamentos em desacordo com os termos contratuais.
Culpabilidade: Espera-se do gestor responsável da pasta e ordenador de despesa, mais zelo com o Erário, neste caso, verificar as situações de fato e de direito que podem ensejar a alteração contratual, compatível com a legislação pertinente, bem como as justificativas e motivação, devidamente formalizadas nos autos, para a assinatura do termo aditivo.
- **Juliana Araújo Ramos** (Procuradora Geral do Município em exercício)
Conduta: Emitir parecer jurídico autorizando a realização de alteração contratual, diante de flagrante infringência legal, ao se não demonstrar nos autos as justificativas para a assinatura de um termo aditivo.
Nexo de causalidade: Ao emitir o parecer jurídico, autorizando a realização do acréscimo contratual, ao julgar adequado ao regulamento jurídico, acabou por permitir a realização de alteração contratual irregular, diante da ausência de justificativas.
Culpabilidade: Por ser ocupante de cargo jurídico, cujo requisito de ocupação são conhecimentos da área jurídica, esperava-se uma manifestação de opinião contrária ao pleito, diante da ausência de justificativas apresentadas para a realização da alteração contratual.



Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

Consoante se verifica do relatório de auditoria a presente irregularidade se deu ante a constatação por parte da área técnica de alteração dos valores pactuados sem a respectiva alteração quantitativa do serviço, bem como ante a ausência de justificativa suficiente que embasasse a alteração de valor promovida.

Durante a execução do trabalho de auditoria o corpo técnico desta Corte verificou que na celebração do 1º termo aditivo ao contrato foram promovidas alterações de valores, sem fazer menção a qualquer alteração quantitativa dos serviços contratados, ou seja, sem fazer menção a novas distâncias, redimensionamento de rotas, inclusão de novas rotas, restando inalterado todos os demais termos do contrato primitivo.

Em síntese, a Secretaria de Educação alegou em razões de justificativas que a quilometragem efetivamente percorrida pela empresa contratada era superior à prevista no contrato para cada rota.

Contudo, como bem pontuado pela área técnica, além do *caput* do art. 65, da Lei 8666/93 ser expresso ao exigir que as alterações contratuais deverão ser precedidas de justificativa, o que se revela imperiosa a motivação expressa que ensejou a alteração promovida, o §1º do mesmo dispositivo legal, preceitua que o contratado fica obrigado a aceitar nas mesmas condições os acréscimos dos serviços, obra ou compras em até 25% do valor inicial do contrato.

Nesse contexto, o limite de 25% do valor contratado não se dá tão somente na alteração do valor pactuado, mas decorrente do incremento do objeto pactuado, que no caso dos autos, acrescido o objeto, quer fosse ele: obra, serviços ou compras poderia ser alterado até o limite de 25% do valor inicial atualizado do contrato.

No mesmo sentido se posicionou o corpo técnico na peça conclusiva:

Rua José Alexandre Buaiz, 157 – Enseada do Suá – Vitória – ES – CEP: 29.050-913 – Caixa Postal 246 – Telefone: (27) 3334-7600 – Telefax: (27) 3345-1355 – Endereço Eletrônico: www.tce.es.gov.br



Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

Em relação à justificativa para a alteração, o *caput* do art. 65, da Lei 8.666/93, é expreso ao exigir a motivação para a alteração contratual, ao dispor que “os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, *com as devidas justificativas*, nos seguintes casos”. Assim, sem tal justificativa, a alteração é considerada irregular. Contudo, não basta a existência de documento produzido no âmbito do processo de contratação, alegando a necessidade da alteração contratual. Ao contrário, depreende-se da expressão que as alterações devem ser precedidas de explicação clara e suficiente a respeito de quais cláusulas e itens do contrato estão sendo modificadas e porque é necessária a mudança. Além disso, de acordo com o TCU¹⁶, as mudanças devem ocorrer por motivos supervenientes à contratação, não sendo lícitas as alterações para adequação a fatos já conhecidos da Administração quando da licitação. Nesse sentido, confira-se a anotação ao art. 65, Lei 8.666/93, da Equipe Zênite¹⁷:

O TCU, em sede de representação, reafirmou seu posicionamento no sentido de que eventuais acréscimos contratuais, além de devidamente justificados, devem ter como causa fatos supervenientes à assinatura do contrato. Na referida decisão, o Tribunal considerou indevida a celebração dos termos aditivos que resultaram em acréscimos de 25%, tendo em vista que “a demanda de projetos não implementados e o fim do Contrato nº 56/2006 já eram de conhecimento do órgão antes da realização do certame, sendo assente nessa Corte de Contas que **os motivos capazes de ensejar o acréscimo devem ser supervenientes à assinatura do contrato**”. No mesmo sentido, Acórdãos nºs 2.032/2009 e 172/2009, ambos do Plenário, 5.154/2009, da 2ª Câmara e 2.727/2008, da 1ª Câmara. (Grifamos.) (TCU, Acórdão nº 1.748/2011, Plenário, Rel. Min. José Jorge, DOU de 05.07.2011.) (g.n.)

¹⁶ Em busca ao sistema Mapjuris (aba “referência legal”), não foram encontrados julgados desta Corte sobre esse dispositivo específico.

¹⁷ Disponível em www.leianotada.com.



Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

No mesmo sentido, a lição de Jessé Torres Pereira Júnior¹⁸:

Consigne-se, por fim, que as modificações qualitativas ou quantitativas no objeto de um contrato público constituem excepcionalidade a ser cabalmente justificada diante de fatos supervenientes à contratação. A Lei nº 8.666/93 trouxe para a Administração o dever de somente iniciar a licitação depois de aprovar o projeto básico, em caso de obras e serviços, e de bem definir a especificação completa do bem, incluindo quantidades e condições de sua guarda e armazenamento, no caso de compras (v. comentários aos arts. 7º, §2º, e 15, §7º). Logo, a necessidade de modificar projeto, especificações ou quantidades de material, a menos que seja imposta por fatos que venham a ocorrer durante a execução do contrato, será sempre insinuante de desleixo no cumprimento daquele dever.

No caso sob exame, não houve a devida justificativa para a alteração do contrato. Assim, ainda que a alteração tivesse sido realizada em rotas – o que não foi, como visto anteriormente –, o aditivo careceria da motivação suficiente. A motivação engloba a explicação dos motivos fáticos e jurídicos para a mudança nos termos contratados. Entretanto, no caso, a exposição dos motivos fáticos é deficiente. Isso porque, assentindo com a exposição da equipe técnica, a) a real diferença entre as rotas contratadas e alteradas não foi justificada no momento da aditivação, e b) não consta a metodologia de cálculo para se apurar os novos valores que seriam necessários. Essas razões que sustentam a irregularidade serão enfrentadas nos parágrafos a seguir.

No que se refere à diferença entre as rotas contratadas e executadas, tem-se que esse é o ponto fundamental para a alteração efetivada no contrato de serviço de transporte escolar. Ao abrir a licitação, a Administração estima as distâncias a serem percorridas pelos veículos considerando as localidades que serão atendidas. A matrícula posterior de alunos, por exemplo, pode ocasionar mudanças nas linhas contratadas, e isso é perfeitamente legal, desde que

¹⁸ PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres. *Comentários à lei das licitações e contratações da Administração Pública*. Renovar: 8 ed. Rio de Janeiro, 2009, p. 715.



Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

devidamente justificado nos autos do procedimento administrativo e respeitado o limite legal de 25% tratado acima – o que não ocorreu, dada a incongruência dos documentos relativos ao aditivo. No pedido de equilíbrio econômico-financeiro e na aceitação do acréscimo de 25% (anexo 13 do RA-O 19/2017, anexo 2348/2017-eletrônico), a empresa traz suas medições a respeito da alteração no trajeto das linhas, sem esclarecer a metodologia para tal medição. Tais medições são diferentes das produzidas administrativamente. Isso demonstra que a justificativa material, isto é, o real motivo para o acréscimo não estava esclarecido quando da alteração. Seria necessária uma demonstração precisa de quantos quilômetros foram acrescidos, e o motivo para tanto. Medições diferentes indicam que a mudança não poderia ter ocorrido até que se estabelecesse uma metodologia clara para a apuração da diferença entre o contratado e o executado, levando a um resultado preciso. Sem isso, a justificativa é insuficiente para embasar a alteração.

O outro aspecto falho da justificativa é o cálculo do novo preço. Isso porque não consta a metodologia utilizada no aditivo para se chegar ao novo valor ajustado, especialmente considerando que, no caso de serviços de transporte, maiores distâncias acarretam menores valores por quilômetro. Assim, se se aumenta a quilometragem de uma rota, e, com isso, ela altera de faixa (por exemplo, até 40 km passando para de 41 a 50 km), o valor do quilômetro diminui proporcionalmente. Nos documentos que levaram ao 1º (primeiro) termo aditivo ao contrato nº. 142/2015, não consta qualquer metodologia para apuração dos valores reajustados. Para que a alteração fosse regular, era imprescindível que se mostrasse com exatidão quais rotas tiveram seus percursos acrescidos e como isso impactaria o preço final. Na falta desses elementos, a alteração é irregular.



Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

Ressalte-se que a visita técnica, nesse caso, não impacta a alteração contratual. Como desenvolvido acima, tais alterações só podem ocorrer por motivos supervenientes. Desse modo, ainda que tivesse havido a visita técnica e a contratada conhecesse de antemão as rotas, alterações seriam possíveis, visto que elas ocorrem por motivos não previstos anteriormente. Todavia, independentemente dessa visita, a irregularidade se mantém, na medida em que ela não respeitou a alteração no objeto do contrato e não se baseou nas devidas justificativas, que deveriam englobar a real diferença no percurso das linhas e a metodologia de cálculo compatível com a alteração pretendida.

Analisada a porção objetiva da irregularidade, passa-se ao exame das responsabilidades. A responsabilidade da sra. Dizerly Miranda Machado Tinoco decorre de sua conduta de firmar o aditivo sem os requisitos legais necessários. Demais disso, a responsável produziu tabela das quilometragens sem demonstrar como foram medidos os quilômetros de cada rota e como se atualizou o preço do quilômetro, concorrendo ativamente para a irregularidade ora tratada. Também não fica claro porque as distâncias diferem das apresentadas pela empresa. Como secretária da pasta, competia-lhe conhecer as peculiaridades envolvidas no transporte escolar. Assim, opina-se pela **manutenção da irregularidade em face de Dizerly Miranda Machado Tinoco**, conforme conduta, nexos causal e culpabilidade descritos no RA-O 19/2017.

Quanto a responsabilidade atribuída a parecerista, acompanhando a área técnica e entendo que deva ser afastada a imputação de responsabilidade inicialmente atribuída, haja vista, que em análise do Parecer Jurídico, é possível aferir que a Procuradora Municipal concluiu pela possibilidade de alteração do objeto do contrato até o limite previsto pela Lei de Licitações,



Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

indicando a necessidade de que houvesse nos autos a justificativa que demonstrasse claramente o contexto fático que ensejara o acréscimo pretendido, vejamos o excerto da manifestação do corpo técnico – ITC 304/18:

Por outro lado, em relação a sra. Juliana Araújo Ramos, não se verificam os requisitos autorizadores de sua responsabilização. Em seu parecer, a procuradora enfatizou que a modificação deveria ser do objeto do contrato (trecho inclusive negrito em sua peça), bem como a necessidade de justificativa para o acréscimo. Sobre este último ponto, a procuradora dispôs em sua conclusão que deveria ser atendido, entre outros requisitos, “que haja nos autos justificativa para realização do acréscimo quantitativo, demonstrando claramente sua real necessidade, expor a situação fática que lhe deu causa”. Assim, a procuradora atentou para todos os aspectos jurídicos pertinentes, alertando a secretária sobre o procedimento a ser seguido. Não lhe era exigível verificar questões relativas à medição das linhas e dos cálculos, mas apenas apontar a necessidade de o setor especializado observar os critérios técnicos. Portanto, tendo a procuradora observado os requisitos legais, não incorrendo em erro grosseiro, dolo ou má-fé, opina-se pelo **afastamento da irregularidade em relação a Juliana Araújo Ramos.**

Ante ao todo o exposto, acompanhando a área técnica e o Ministério Público de Contas, **mantenho a irregularidade** em face da Sra. Dizerly Miranda Machado Tinoco - Secretaria Municipal de Educação, mas **afasto** a imputação de responsabilidade atribuída a Juliana Araújo Ramos, Procuradora Municipal.



Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

5) Execução e Pagamento dos Serviços de Transporte Escolar em Desacordo Com os Termos Contratuais (Item 2.5, Do RA-O 19/2017)

Base Legal: Infringência aos termos dos Contratos Administrativos n.ºs. 142/2015 e 239/2015 c/c art. 66 da Lei 8.666/93

Responsáveis:

- **Dizerly Miranda Machado Tinoco** (Secretária Municipal de Educação)

Conduta: Autorizar o pagamento por serviços prestados em desacordo com os termos contratuais – valores do quilometro rodado e distancia percorrida nas rotas.

Nexo de causalidade: Ao ratificar as informações prestadas pelo fiscal e autorizar o pagamento de serviços de transporte escolar, acabou por permitir a realização de pagamento de serviços prestados em desacordo com os termos contratuais, no que se refere ao valor do quilometro rodado e na distancia percorrida nas rotas escolares, causando dano ao erário.

Culpabilidade: Por ser o ordenador de despesa, responsável pela realização das despesas públicas da respectiva Secretaria, exige-se zelo na administração de recursos públicos, mais especificamente, na averiguação se as informações e valores presentes nos documentos de cobrança e controle estão de acordo com os termos contratuais.
- **Cesar Bahiense Almeida** (Fiscal do Contrato n.º. 142/2015 – período: a partir de fevereiro/2016) (Fiscal do Contrato n.º. 239/2015 – período: a partir de maio/2016)

Conduta: Atestar a prestação dos serviços para fins de pagamento, conforme os documentos apresentados pela contratada, cujos valores e distancias percorridas estão em desacordo os termos contratuais.

Nexo de Causalidade: Ao atestar a prestação de serviços para fins de pagamento, em conformidade com os documentos e valores apresentados pela Contratada, permitiu que o ordenador de despesa pagasse os valores requeridos, e portanto, em desconformidade aos termos contratuais, possibilitando a ocorrência de dano ao erário.

Culpabilidade: Espera-se do fiscal do contrato, conhecimento da legislação pertinente e dos termos contratuais, e assim, ao se atestar a prestação dos serviços, coteje-se as informações prestadas pela contratada com o instrumento contratual que regula a relação entre o município e a empresa.
- **Geandson de Souza Benevides** (Fiscal do Contrato n.º. 239/2015 – período: novembro/2015 a abril/2016)

Conduta: Atestar a prestação dos serviços para fins de pagamento, conforme os documentos apresentados pela contratada, cujos valores e distancias percorridas estão em desacordo os termos contratuais.

Nexo de Causalidade: Ao atestar a prestação de serviços para fins de pagamento, em conformidade com os documentos e valores apresentados pela Contratada, permitiu que o ordenador de despesa pagasse os valores requeridos, e portanto, em desconformidade aos termos contratuais, possibilitando a ocorrência de dano ao erário.

Culpabilidade: Espera-se do fiscal do contrato, conhecimento da legislação pertinente e dos termos contratuais, e assim, ao se atestar a prestação dos serviços, coteje-se as informações prestadas pela contratada com o instrumento contratual que regula a relação entre o município e a empresa.
- **Costa Sul Transporte e Turismo Ltda.** (Empresas Contratadas)



Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

Conduta: Obter benefícios financeiros ao executar e, posteriormente, receber por serviços de transporte escolar, cujos valores e distancia percorrida estão em desacordo com os termos contratuais.

Nexo: Ao obter benefícios financeiros, por contratar, executar e receber por serviços de transporte escolar em valores e distancia percorrida em desacordo com os termos contratuais, pode-se observar a ocorrência de dano ao erário, imputando-se responsabilidade a terceiro contratante com a Administração Pública, nos termos do inciso I, do art. 57 c/c inciso II, do art. 87, ambos da Lei Complementar Estadual nº. 621/2012.

- **Emanuel Transportes e Turismo Ltda. – ME** (Empresas Contratadas)

Conduta: Obter benefícios financeiros ao executar e, posteriormente, receber por serviços de transporte escolar, cujos valores e distancia percorrida estão em desacordo com os termos contratuais.

Nexo: Ao obter benefícios financeiros, por contratar, executar e receber por serviços de transporte escolar em valores e distancia percorrida em desacordo com os termos contratuais, pode-se observar a ocorrência de dano ao erário, imputando-se responsabilidade a terceiro contratante com a Administração Pública, nos termos do inciso I, do art. 57 c/c inciso II, do art. 87, ambos da Lei Complementar Estadual nº. 621/2012.

O corpo técnico ao verificar os processos de pagamento relativos aos contratos de transporte escolar, com vigência nos exercícios, objeto da auditoria, constatou a realização de pagamentos em desacordo aos termos contratuais, estabelecidos nos Contratos 142/2015 e 239/2015.

No processo de pagamento atinente ao Contrato 142/2015, o corpo técnico identificou que as planilhas de execução dos serviços eram apresentadas pela empresa contratada, Emanuel Transportes e Turismo Ltda. ME e fora constatado, que em alguns meses, houve alteração de quilometragem atribuída pela contratada relativa as distâncias percorridas que correspondiam as rotas previstas no Contrato, conquanto o aditivo contratual celebrado tenha promovido somente a alteração de valor no Contrato, mantendo inalterado as demais cláusulas contratuais, inclusive a distância por cada trajeto.

A empresa contratada alega em sua defesa que o edital e o contrato previram quantidade menor que a efetivamente percorrida durante a execução do contrato, o que culminaria para reequilíbrio do ajuste que fosse firmado Termo



Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

Aditivo para acréscimo dos serviços em percentual de 59,99% do previsto no contrato, entretanto, o aditivo celebrado somente autorizou um acréscimo de 25% no valor total do contrato. Por tal razão, alega ter a empresa contratada ingressado com ação cautelar de Produção Antecipada de Provas com o fim de ser ressarcida pela execução de todo serviço prestado

A área técnica, por sua vez, reconhece que durante a execução do contrato por motivos supervenientes à contratação realizada possa haver necessidade de alteração, contudo, não vislumbra a dificuldade que seria consignar no processo as mudanças havidas no decorrer do ano letivo que culminaram na alteração contratual promovida, de modo a rastrear as alterações em consonância aos registros dos casos concretos.

Como vimos na irregularidade tratada no tópico anterior, a alteração promovida no contrato se deu por meio de aditivo que apenas acresceu 25% do valor total do contrato, sem trazer qualquer previsão quanto ao correspondente acréscimo dos serviços a serem prestados, pelo contrário, manteve expressamente inalterada as demais cláusulas previstas no contrato. Não houve registro no instrumento contratual de que tenha havido alteração de quilometragem no percurso a ser executado, tampouco redimensionamento das rotas.

A área técnica destacou ainda, que quanto ao Contrato nº 142/2015, não há como identificar se efetivamente houve acréscimo de serviço e em que monta:

No caso do contrato 142/2015, não é possível comparar a previsão contratual inicial e sua alteração com nenhum dado concreto. Todos os documentos apontam para distâncias diferentes, códigos de veículos diferentes e quantidades de viagens em relação aos turnos diferentes, o que leva a crer que os documentos produzidos após a contratação não são verdadeiros. O anexo I do contrato 142/2015 prevê uma



Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

quilometragem totalmente diferente daquela trazida pela empresa em seu pedido de equilíbrio econômico-financeiro, a qual é totalmente diferente da medição trazida pela administração na alteração de 25% do 1º termo aditivo. As planilhas que fundamentaram os pagamentos, por sua vez, apresentam ainda outros números, que são também incompatíveis com os apresentados pelo perito na ação judicial 0000822-08.2016.8.08.0041. Sendo assim, o único parâmetro seguro é o do que efetivamente foi contratado, como sendo o parâmetro mais próximo à realidade, em face do que foi efetivamente pago.

A título de ilustração, comparam-se as três primeiras e três últimas rotas licitadas (códigos 1376, 1377, 1378, 1383, 1384 e 1385, do anexo I do contrato 124/2015) de cada documento. De acordo com o contrato 142/2015, essas linhas deveriam ter, cada qual, uma quantidade de veículos, uma quilometragem diária, uma obediência a turnos e uma rota específica, na seguinte maneira:

Quadro 4 – Representação do Anexo I do Contrato 142/2015

| Código | Qtde veículos | Turnos | Km/dia | Trajeto |
|--------|---------------|--------------------------------|--------|--|
| 1376 | 1 | Matutino e vespertino | 160 | Santa Lúcia x Escola São Salvador |
| 1377 | 3 | Matutino e vespertino | 57 | Presidente Kennedy x Escola São Salvador |
| 1378 | 1 | Matutino e noturno | 42 | Cacimbinha x Escola São Salvador |
| 1383 | 1 | Matutino, vespertino e noturno | 187 | Bela Vista x Escola da Jaqueira |
| 1384 | 1 | Matutino, vespertino e noturno | 197 | Posto Fiscal x Escola da Jaqueira |
| 1385 | 1 | Matutino | 44 | Marobá x Escola da Jaqueira |



Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

Em seu pedido de equilíbrio econômico-financeiro (anexo 13 do RA-O 19/2017, anexo 2348/2017-eletrônico), a empresa alega que as reais condições da execução contratual eram as seguintes:

Quadro 5 – Representação do pedido de equilíbrio econômico-financeiro de Emanuel Transporte e Turismo Ltda.

| Código | Qtde veículos | Turnos | Km/dia | Trajeto |
|--------|---------------|--------------------------------|--------|--|
| 1376 | 1 | Matutino e vespertino | 175 | Santa Lúcia x Escola São Salvador |
| 1377 | 3 | Matutino e vespertino | 143 | Santa Feliz x Escola São Salvador |
| | | | 88 | Trevo Boa Vista x Escola da Jaqueira |
| | | | 261 | Presidente Kennedy x Escola São Salvador |
| 1378 | 1 | Matutino e noturno | 186 | Jaqueira x Escola São Salvador |
| 1383 | 1 | Matutino e vespertino | 402 | Bela Vista x Escola da Jaqueira |
| 1384 | 1 | Matutino, vespertino e noturno | 239 | Posto Fiscal x Escola da Jaqueira |
| 1385 | 1 | Matutino | 61 | Marobá x Escola da Jaqueira |

No documento produzido pela administração no bojo do aditivo contratual (anexo 13 do RA-O 19/2017, anexo 2348/2017-eletrônico), as quilometragens são completamente diferentes:

Quadro 6 – Representação do documento produzido pela administração no bojo do aditivo contratual

| Código | Qtde veículos | Turnos | Km/dia | Trajeto |
|--------|---------------|-------------------|--------|-----------------------------------|
| 1376 | 1 | Não há referência | 171 | Santa Lúcia x Escola São Salvador |
| 1377 | 3 | Não há referência | 144 | Presidente Kennedy x |



Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

| | | | | |
|------|---|-----------------|-----|--|
| | | | | Escola São Salvador |
| | | | 114 | Presidente Kennedy x Escola São Salvador |
| | | | 19 | Presidente Kennedy x Escola São Salvador |
| 1378 | 1 | Não há referênc | 113 | Cacimbinha x Escola São Salvador |
| 1383 | 1 | Não há referênc | 229 | Bela Vista x Escola da Jaqueira |
| 1384 | 1 | Não há referênc | 160 | Posto Fiscal x Escola da Jaqueira |
| 1385 | 1 | Não há referênc | 42 | Marobá x Escola da Jaqueira |

O processo de pagamento referente ao mês de fevereiro, de 2016 (anexo 9, do RA-O 19/2017, anexo 2244/2017-eletrônico), corrigido conforme o aditivo contatual, por sua vez, traz outras informações, que não se compatibilizam com nenhuma das anteriores:

Quadro 7 – Representação da planilha de pagamento referente a fevereiro/2016 – não há a autoria do documento. Consta assinatura do fiscal do contrato Geandson de Souza Benevides

| Código* | Qtde veículos | Turnos | Km/dia | Trajeto |
|---------|---------------|-----------------|--------|--|
| 1376 | 1 | Não há referênc | 128 | Santa Lúcia x Escola São Salvador |
| 1377 | 6 | Não há referênc | 54,80 | Presidente Kennedy x Escola São Salvador |
| | | | 54,80 | |
| | | | 47,80 | Presidente Kennedy x Capão |
| | | | 47,80 | |
| | | | 37,70 | Presidente Kennedy x Escola da Jaqueira |
| 37,70 | | | | |
| 1378 | 2 | Não há referênc | 66 | Esperança x Escola São Salvador |
| | | | 66 | |



Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

| | | | | |
|------|---|-------------------|------|-----------------------------------|
| 1383 | 3 | Não há referência | 79,7 | Bela Vista x Escola da Jaqueira |
| | | | 79,7 | |
| | | | 79,7 | |
| 1384 | 2 | Não há referência | 70 | Posto Fiscal x Escola da Jaqueira |
| | | | 70 | |
| 1385 | 1 | Não há referência | 40,8 | Marobá x Escola da Jaqueira |

* O documento não utiliza os códigos. A identificação é possível em razão dos valores das rotas.

Quadro 8 – Representação da planilha de pagamento referente a Março/2016 – produzido pela Emanuel Transportes e Turismo Ltda.

| Código* | Qtde veículos | Turnos | Km/dia | Trajeto |
|---------|---|-------------------|--------|--|
| 1376 | 1 | Não há referência | 128 | Santa Lúcia x Escola São Salvador |
| 1377 | 6 | Não há referência | 54,80 | Presidente Kennedy x Escola São Salvador |
| | | | 54,80 | |
| | | | 47,80 | Presidente Kennedy x Capão |
| | | | 47,80 | |
| | | | 37,70 | |
| 37,70 | Presidente Kennedy x Escola da Jaqueira | | | |
| 1378 | 2 | Não há referência | 66 | Esperança x Escola São Salvador |
| | | | 66 | |
| 1383 | 3 | Não há referência | 79,7 | Bela Vista x Escola da Jaqueira |
| | | | 79,7 | |
| | | | 79,7 | |
| 1384 | 2 | Não há referência | 70 | Posto Fiscal x Escola da Jaqueira |
| | | | 70 | |
| 1385 | 1 | Não há referência | 40,8 | Marobá x Escola da Jaqueira |

* O documento não utiliza os códigos. A identificação é possível em razão dos valores das rotas.

Quadro 9 – Representação da planilha de pagamento referente a Abril/2016 – produzido pela Emanuel Transportes e Turismo Ltda.

| Código* | Qtde veículos | Turnos | Km/dia | Trajeto |
|---------|---------------|-------------------|--------|-----------------------------------|
| 1376 | 1 | Não há referência | 128 | Santa Lúcia x Escola São Salvador |



Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

| | | | | |
|------|---|-------------------|------|--|
| 1377 | 6 | Não há referência | 76 | Presidente Kennedy x Escola São Salvador |
| | | | 76 | Presidente Kennedy x Escola São Salvador |
| | | | 50 | S. Feliz x São Salvador |
| | | | 50 | Pq. Mela x Capão |
| | | | 44 | C. Novo x Jaqueira |
| | | | 44 | Jaqueira x Campo Novo |
| 1378 | 2 | Não há referência | 66 | Areinha x Csandressa |
| | | | 66 | Escola São Salvador x Areinha |
| 1383 | 3 | Não há referência | 79,7 | Bela Vista x Campinas |
| | | | 79,7 | Campo do Limão x Areinha |
| | | | 79,7 | Escola da Jaqueira |
| 1384 | 2 | Não há referência | 70 | Posto Fiscal x Escola da Jaqueira |
| | | | 70 | |
| 1385 | 1 | Não há referência | 30 | Jaqueira x Escola da Jaqueira |

* O documento não utiliza os códigos. A identificação é possível em razão dos valores das rotas.

Em seu laudo, juntado ao processo judicial 0000822/08.8.08.0041 (petição intercorrente 1166/2017-eletrônico), o perito apresentou ainda outros números:

Quadro 10 – Representação do resumo do laudo pericial

| Código | Qtde veículos | Viagens diárias* | Km/percurso | Km/dia | Trajeto |
|--------|---------------|------------------|-------------|--------|--|
| 1376 | 1 | 2 | 45,42 | 90,84 | Santa Lúcia x Escola São Salvador |
| 1377 | 3 | 4 | 47,54 | 190,16 | Presidente Kennedy x Escola São Salvador |



Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

| | | | | | |
|------|---|---|-------|--------|--------------------------------------|
| | | 6 | 19,60 | 117,60 | Praia de Marobá x Escola da Jaqueira |
| | | 6 | 26,87 | 161,22 | Santo Eduardo x Escola São Salvador |
| 1378 | 1 | 6 | 22,72 | 136,32 | Cacimbinha x Escola São Salvador |
| 1383 | 1 | 8 | 31,96 | 255,68 | Bela Vista x Escola da Jaqueira |
| 1384 | 1 | 6 | 26,79 | 160,74 | Posto Fiscal x Escola da Jaqueira |
| 1385 | 1 | 2 | 19,19 | 38,38 | Marobá x Escola da Jaqueira |

*Não há referência aos turnos, nem a como se chegou a essa quantidade de viagens diárias.

A enorme divergência representada acima (que não se refere apenas a essas linhas, as quais apenas ilustram a situação que perpassa todo contrato e todas as rotas) demonstra a impossibilidade de se adotar outros documentos que não o contrato para aferição de pagamento irregular. Ao contrário dos demais documentos, o contrato contou com publicidade e transparência, foi submetido à competição entre os licitantes e permitiu o controle social. Demais disso, as medições e valores trazidos pela contratada foram produzidos unilateralmente, sem nenhum tipo de outro embasamento, e que diverge ainda do laudo pericial que ela mesma buscou produzir.

A propósito, afasta-se o laudo pericial como parâmetro uma vez que suas conclusões não são respaldadas em critérios claros e objetivos, exceto quanto à medição das distâncias. Isto é, o perito foi preciso ao determinar a real distância que se percorre de um ponto a outro, mas não quanto a outros pontos relativos ao contrato 142/2015. Por exemplo, não fica claro



Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

como se chegou à frequência de viagens apontada no laudo, especialmente porque elas não são compatíveis com os turnos escolares. Veja-se que os trajetos Marobá x Escola da Jaqueira (código 1385) e Praia de Marobá x Escola da Jaqueira (código 1377 – veículo 2, segundo o laudo) apresentam viagens diárias muito diferentes e correspondem a linhas com preços muito discrepantes embora sejam praticamente os mesmos. No mesmo passo, a linha 1383 aparece como fazendo 8 viagens, o que não é compatível com os turnos escolares. Não é sequer possível conjecturar de se tratar de quilômetros cheios ou vazios, pois não há nenhuma informação nesse sentido, e as viagens nem sempre correspondem ao dobro dos turnos contratados. O perito, uma vez que chamado apenas para medir as distâncias, não apontou essas inconsistências, embora ele registre a existência de percursos que não estão contratados.

Além desses aspectos relacionados à perícia tratadas acima no que tange a outros aspectos que não a medição das distâncias, outros motivos levam ao seu afastamento enquanto parâmetro. Em primeiro lugar, o escopo do processo de produção antecipada de prova não se destina a discutir a justeza, legalidade e precisão do contrato 142/2015, como é o caso deste feito, que procura avaliar o contrato amplamente. Seu escopo é restrito a produzir provas, que as partes podem utilizar em outras ações. Ademais, o laudo mede o trajeto conforme provas daqueles autos, com o auxílio apenas de representante da empresa contratada, uma vez que o representante da administração não participou dos trabalhos (vide sua introdução¹⁹). O fato de que a contratada é autora do

¹⁹ “[...] Para nossa surpresa, ao transcorrer algumas horas após a mencionada reunião, o Sr. Denis [representante do município, lotado no Setor de Transportes da Prefeitura Municipal de Presidente Kennedy, conforme a introdução do laudo] nos comunicou afirmando que, por ordem superior, estava impedido de dar tal contribuição afirmando que, por ordem superior, estava impedido de dar tal contribuição aos trabalhos, entendo que tal atitude produziria provas



Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

processo, tendo trazido os documentos que o guarnecem, potencialmente enviesou os autos no sentido do interesse da sociedade empresária. Tendo iniciado o processo, a autora, como é esperado de qualquer parte, ressaltou os pontos que subsidiam sua tese. Como o perito se baseou em tais documentos, seu entendimento pode ter sido direcionado para tais conclusões em razão disso, mesmo que ele entenda que cumpriu seu mister a contento, na medida das possibilidades que lhe estavam disponíveis. Ademais, o representante da administração não participou dos trabalhos de perícia, deixando de fornecer contra-argumentos aos trazidos pela sociedade empresária.

Há ainda um outro aspecto a ser considerado quanto à perícia. A medição do laudo pericial se refere à distância a ser percorrida por um veículo que faça aqueles trajetos naqueles períodos, o que é diferente de afirmar que esses trajetos foram efetivamente realizados durante a execução contratual. Chamado para medir as distâncias, estava fora do escopo do perito avaliar se durante a execução do contrato realmente essa foi a execução. De acordo com sua metodologia, foram utilizados o mapa do município, o Google Earth e a Ortofoto 2012/2013, traçando-se um percurso para cada um dos veículos. Não consta que o perito tenha realizado viagens junto com os veículos e, se o tivesse feito, por quanto tempo. Assim, sua medição se apoia em dados teóricos, não falando da efetiva execução contratual, sobretudo porque esta ocorreu entre 2015 e 2016, ao passo que a perícia ocorreu em maio de 2017.

contra a sua representada, no caso, a Prefeitura Municipal de Presidente Kennedy; atitude que, de pronto, passamos a entender e respeitar. Neste caso, não tivemos outra alternativa senão nos apoiarmos no material constante dos autos e, com o qual conseguimos levar a termo nossa missão, cumprindo fielmente ao determinado por este Douto Juízo". (Disponível na Petição Intercorrente 1166/2017 – eletrônico)

Rua José Alexandre Buaiz, 157 – Enseada do Suá – Vitória – ES – CEP: 29.050-913 – Caixa Postal 246 – Telefone: (27) 3334-7600 – Telefax: (27) 3345-1355 – Endereço Eletrônico: www.tce.es.gov.br



Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

Diante disso, verifico, em consonância à área técnica que não é possível identificar o incremento do serviço que importou no acréscimo de 25% no valor do contrato, pois diversos são os documentos nos autos como acima mencionado, que apontam dados distintos quanto a quilometragem percorrida e sendo incompatíveis a distância registrada entre eles, entendo que o contrato celebrado é o instrumento legal que ampara a considerarmos o que fora pactuado para fins de execução dos serviços e, conseqüentemente, do respectivo pagamento.

Nesse contexto, o laudo pericial apresentado pela empresa contratada se mostra inservível para fins de se ter afastada a presente irregularidade, primeiro porque nesses autos se imputa irregular o pagamento em desacordo com o objeto do contrato e o laudo não elide essa irregularidade, embora possa servir como meio de prova em ação judicial futura para fins de ressarcimento em favor da empresa, o que até convalida a irregularidade imputada, pois a necessidade de perícia se faz imperiosa justamente ante a ausência de previsão contratual para que o pagamento pudesse ter ocorrido.

Segundo, que a atuação do controle externo exercido por essa Corte é independente das demais instâncias e tem como missiva no exercício do controle a busca da verdade real em que não é possível aferir da elaboração de laudo pericial que todo o trajeto percorrido tenha se traduzido em prestação de serviço à municipalidade, haja vista que o laudo foi elaborado apenas com a assistência da empresa interessada e o objeto desta celeuma será tratada na via judicial competente.

Há ainda um outro aspecto a ser considerado, é que o laudo pericial quando estima o valor de ressarcimento em favor da empresa o faz com base na quilometragem aferida pela perícia multiplicada pelo valor do quilometro previsto em contrato, valor esse, que inclusive fora objeto de irregularidade



Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

ante o sobrepreço identificado pelo corpo técnico, conforme abordamos no item 3 deste voto.

Assim, temos que na via judicial própria poderá ser promovida a compensação de valores devidos à municipalidade em razão do ressarcimento tratado no item 3, bem como àqueles devido à empresa contratada se na eventualidade restarem comprovados a execução extraordinária dos serviços prestados. Mas isso, deverá ser oportunamente tratado naquela via, não sendo possível promover esse “encontro de contas” no bojo do processo de atuação do controle externo, nem se considerar prestado o serviço simplesmente em razão do perito ter aferido que as rotas possuem quilometragem maior que a prevista no contrato.

De qualquer sorte, como consignado pela Instrução Técnica Conclusiva, o dano ao erário quantificado na presente irregularidade decorrente do Contrato nº142/2015, deve ser desconsiderado, pois os valores apresentados pela área técnica para fins de ressarcimento estão englobados no montante total da quantificação realizada na irregularidade tratada no item 3 deste voto, restando, quanto a presente irregularidade atrelada ao Contrato nº142/2015, apenas a aplicação de outras sanções punitivas dada a **manutenção** da irregularidade, contudo inclui-se aqui novos responsáveis quanto a esta irregularidade e aos valores aqui previstos, o que me faz acompanhar o corpo técnico pelos fundamentos trazidos na Instrução Conclusiva:

Por todo o exposto, opina-se pela **manutenção da irregularidade, em face de Dizerly Miranda Machado Tinoco, Cesar Bahiense Almeida e Emanuel Transportes e Turismo Ltda. – ME, em solidariedade, sendo passível o ressarcimento de R\$ 338.960,60 (114.750,1947 VRTE)**, conforme condutas, nexos causais e culpabilidades descritas no RA-O 19/2017. Note-se, ainda, que há outros fatores que reforçam a responsabilidade desses agentes. A



Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

responsabilidade da secretária de educação decorre de autorizar os pagamentos em desacordo com o contratado e com sua medição no aditivo contratual. O fiscal do contrato, por sua vez, autorizou pagamentos discordantes do contrato e do aditivo contratual, não atentando para as discrepâncias, como seria seu mister (por exemplo, foram utilizados 6 veículos para a rota de valor R\$ 25,34/km, quando os instrumentos previam o uso de 3 ônibus). Por fim, a sociedade empresária, sem qualquer justificativa para tanto, colocou mais veículos da linha em que cobrava mais caro para realizar percursos diversos dos quais esta linha foi originalmente contratada para realizar (confronte-se as medições da linha de código 1377). A ausência de justificativa para a utilização justamente dessa linha para fazer outros percursos se torna ainda mais saliente, quando se nota que um dos novos percursos feitos sob o preço da linha 1377 – segundo a informação da própria contratada – era praticamente idêntico a outro que ela realizava por preço menor (código 1385). A contratada não justifica, em nenhum momento, embora conste do RA-O 19/2017 o apontamento da sobreutilização dessa linha em comparação ao contratado, porque, para fazer a rota da linha de código 1385, não colocou um veículo a mais dessa linha. Isso leva reforça o entendimento de que as medições não são verdadeiras, e os valores não são compatíveis com a execução do contrato, tendo sido utilizados apenas para efeito de pagamento a maior em relação à previsão contratual.

No que toca ao processo de pagamento relativo ao Contrato 239/2015 o corpo técnico identificou três irregularidades: 1) diferença no valor do quilometro rodado apontado na planilha de pagamento de forma distinta do valor previsto no contrato; 2) lançamento de quilometragem a maior em determinado trecho distinto do previsto no contrato e; 3) aumento injustificado de rotas relativas ao ensino infantil.



Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

Em relação ao lançamento de quilometragem a maior que à prevista no contrato é possível aferir às fls. 47 dos autos, que o pagamento do serviço em desacordo a previsão contratual se deu relativo ao trecho denominado Casa Dionéia, em que a contratada atribuiu a rota uma quilometragem de 187 km/dia, distinta do contrato pactuado que previa para a rota a distância de 89 km/dia.

Contudo, como se verifica da peça de defesa da empresa Costa Sul Transporte e Turismo Ltda. (peça complementar 2541/2017 – eletrônico), a mudança no trecho se deu por pedido expresso da administração, devidamente motivado nos autos consoante se verifica do Ofício expedido pela Secretaria de Educação (OFÍCIO SEME nº 129/2016), cuja necessidade na alteração da rota se deu face ao atendimento do transporte escolar em novas comunidades que não eram anteriormente atendidas pelo serviço.

Sendo assim, plenamente justificado nos autos o pagamento a maior realizado, entendo pelo **afastamento da irregularidade** quanto a esse trecho, em consonância ao atendimento firmado pela área técnica.

No mesmo contrato 239/2015, a área técnica identificou também que no trecho denominado Água Preta, houve pagamento irregular, decorrente de valor atribuído pela contratada distinto do previsto no contrato, em que restou pactuado o valor de R\$ 10,01km/dia divergente do efetivamente pago que correspondeu a R\$ 13,01 o valor do km/dia, culminando em dano ao erário relativo a esse trecho no valor correspondente a R\$ 23.328,00 (8.035,3035 VRTE).

A empresa contratada, por sua vez, reconhece na peça de defesa que houve equívoco no lançamento da planilha de pagamento, mas aduz que não se negaria a devolver os valores equivocadamente recebidos. Contudo, não há nos autos comprovante de que tenha havido o ressarcimento devido.



Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

Sendo assim, mantenho a irregularidade, acompanhando o corpo técnico, mediante a mesma razão de decidir exarada na ITC 304/2018, que abaixo transcrevo:

Quanto à diferença nos valores de R\$ 10,01/km para R\$ 13,01/km, a sociedade Costa Sul Transporte e Turismo Ltda. afirmou que se tratou de erro de digitação, aceitando prontamente devolver os valores. Confira-se o trecho de sua defesa:

34. Salienda que o valor contratado realmente foi de R\$ 10,01 (dez reais e um centavos) por quilômetro, porém por um erro constou nas planilhas de pagamento o valor de R\$ 13,01 (treze reais e um centavo).

3 5. Desta forma, com relação à diferença acima apontada, a Defendente não se nega a devolver aos cofres municipais o valor equivocadamente recebido.

Tendo em vista o reconhecimento da procedência das alegações da auditoria por parte da empresa contratada, ao reconhecer que houve erro na execução contratual, verifica-se que houve pagamentos a maior indevidamente. A ocorrência de tal falha se atribui à empresa, que confeccionou as planilhas erroneamente, mas também à falta de conferência das planilhas no momento da fiscalização do contrato e ordenação das despesas, de modo que os agentes públicos também concorreram para os fatos. Tendo em vista que, embora a empresa tenha afirmado que pagaria a diferença, ela ainda não o fez, de modo que se mantém a solidariedade entre os agentes. Portanto, opina-se pela **manutenção da irregularidade neste ponto sendo passível o ressarcimento de R\$ 23,328,00 (8.035,3035 VRTE) por parte de Costa Sul Transporte e Turismo Ltda.** (responsável pela totalidade do ressarcimento), **Dizerly Miranda Machado Tinoco**



Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

(responsável pela totalidade do ressarcimento), **Cesar Bahiense Almeida** (R\$ 8.856,00; 2.998,0703 VRTE) e **Geandson de Souza Benevides** (R\$ 14.472,00; 5.037,2331 VRTE), em solidariedade entre os responsáveis na medida de sua participação, conforme condutas e nexos causais descritos no RA-O 19/2017. O valor da devolução foi extraído das tabelas 16 a 21, RA-O 19/2017, conforme cálculo abaixo:

Quadro 11 – Cálculo da devolução conforme tabelas do RA-O 19/2017

| Tabela do RA-O 19/2017 | Período de referência | Valor da diferença (R\$) | Valor da diferença (VRTE) |
|------------------------|-----------------------|--------------------------|---------------------------|
| 16 | nov/15 | R\$ 4.104,00 | 1.527,2971 |
| 17 | fev/16 | R\$ 2.376,00 | 804,3603 |
| 18 | mar/16 | R\$ 4.104,00 | 1.389,3497 |
| 19 | abr/16 | R\$ 3.888,00 | 1.316,2260 |
| 20 | mai/16 | R\$ 4.104,00 | 1.389,3497 |
| 21 | jun/16 | R\$ 4.752,00 | 1.608,7207 |
| TOTAL | | R\$ 23.328,00 | 8.035,3035 |

Ainda no que toca ao Contrato 239/2015 o corpo técnico desta Corte identificou aumento injustificado de rotas relativas ao ensino infantil.

Quanto a esse apontamento, a defesa limitou a anexar mapas do Google Earth sustentando estarem corretos os pagamentos de acordo com a quilometragem atribuída aos trechos, não apresentando nenhuma justificativa para alteração no lançamento da quilometragem promovida.

Compulsando os autos, verifico que às fls. 291/292 a ordem de serviço expedida pelo ente especifica o trajeto a ser percorrido, a quilometragem



Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

atribuída ao período letivo, o valor a ser pago por quilometro relativo a cada trecho especificado, bem como o valor total.

Seguindo esse detalhamento que consta como anexo do contrato firmado, verifica-se que até o mês de março/2016 (fls. 1247) a planilha de pagamento atribuía corretamente a quilometragem/dia relativa a cada trecho previsto, bem como o valor total referente ao mês de referência.

Assim, a título elucidativo, podemos citar que relativo ao item 1 – trecho Presidente Kennedy – SEDE – CMEI Menino Jesus, até o mês de março/2016, todas as planilhas de pagamento apresentavam uma quilometragem de 36 +36 Km/dia, com valor de 19,89 R\$/km, cujo valor total de pagamento resultava de acordo com o número de dias letivos. Contudo, verifico que nos meses de abril, maio e junho de 2016, a planilha de pagamento relativa a esse mesmo trecho constante do item 1 (Presidente Kennedy – SEDE – CMEI Menino Jesus) apontou quilometragem percorrida de 45+45 km/dia.

Essas divergências na atribuição da quilometragem ocorreram em todos os setes trechos constante do Contrato 239/2015 relativos ao serviço de transporte escolar do ensino infantil lançados na planilha de pagamento dos meses de Abril/Maio/Junho de 2016.

É o que se verifica da análise do processo de pagamento de fls. 1134-1253 relativos aos meses anteriores (outubro-março) em cotejo com os lançamentos irregularmente promovidos relativos aos meses de abril-junho, lançados nas planilhas de pagamento às fls. 1258-1302, bem como a previsão constante do contrato de fls. 291/292.



Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

Nesse contexto, verifica-se ainda que os responsáveis não se desincumbiram do ônus de provar a regularidade do pagamento²⁰, haja vista a inexistência de qualquer explicação a respeito da alteração atribuída a cada rota nos referidos três meses objeto de apontamento pelo corpo técnico, se limitando a trazer mapas extraídos do Google Earth que não elidem a irregularidade posto que não é possível identificar a qual trecho se referem, nem mesmo a distância que correspondem, bem como alguns deles se referem a trajeto que não correspondem a trajetos previstos no contrato.

Deste modo, acompanho a área técnica, mantendo a irregularidade consoante os fundamentos trazidos na Instrução Conclusiva:

Por fim, a equipe de auditoria verificou aumento na quilometragem diária de rotas relativas ao ensino infantil, sem justificativa para tanto. Da leitura das defesas dos responsáveis, verifica-se que os responsáveis, a fim de impugnar este ponto, trouxeram mapas do Google Earth com as trajetórias. A par desses mapas, os responsáveis não apresentaram nenhuma outra explicação a respeito das rotas, a não ser que os pagamentos estavam de acordo com as distâncias percorridas. Analisando tais mapas, contudo, não é possível afirmar a qual rota cada um se refere. Por exemplo, no terceiro mapa do anexo IV trazido pela defesa da Costa Sul Transporte e Turismo Ltda., consta como ponto no mapa a “Fazenda Edilson Fricks”, que não aparece dos contratos e das planilhas de pagamento. Demais disso, não fica claro qual é a quilometragem por percurso e por dia que cada rota percorre. Além disso, não há documento, contemporâneo à época dos fatos, que justifique a alteração ocorrida nessas rotas. Assim, não foram trazidos elementos que infirmassem as conclusões da auditoria, uma vez que os documentos não comprovam cabalmente as distâncias

²⁰ A respeito do ônus da prova recair no gestor a comprovação da regularidade na gestão do recurso público vide os precedentes: AC TC 718/2014, AC TC 272/2014, AC TC 016/2015.



Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

percorridas por rota. Por isso, opina-se pela **manutenção da irregularidade, sendo passível de ressarcimento o valor de R\$ 94.566,96 (32.014,2726 VRTE) por parte de Costa Sul Transporte e Turismo Ltda.** (responsável pela totalidade do ressarcimento), **Dizerly Miranda Machado Tinoco** (responsável pela totalidade do ressarcimento), **Cesar Bahiense Almeida** (R\$ 65.843,64; 22.290,4092 VRTE) e **Geandson de Souza Benevides** (R\$ 28.723,32; 9.723,8633 VRTE), em solidariedade entre os responsáveis na medida de sua participação, conforme condutas e nexos causais descritos no RA-O 19/2017. O valor da devolução foi extraído das tabelas 16 a 21, RA-O 19/2017, conforme cálculo abaixo:

Quadro 12 – Cálculo da devolução conforme tabelas do RA-O 19/2017

| Tabela do RA-O 19/2017 | Período de referência | Valor da diferença (R\$) | Valor da diferença (VRTE) |
|------------------------|-----------------------|--------------------------|---------------------------|
| 23 | abr/16 | R\$ 28.723,32 | 9.723,8633 |
| 24 | mai/16 | R\$ 30.737,36 | 10.405,6874 |
| 25 | jun/16 | R\$ 35.106,28 | 11.884,7218 |
| TOTAL | | R\$ 94.566,96 | 32.014,2726 |

Ante todo o exposto, acompanhando o entendimento da Área Técnica e do Ministério Público de Contas, VOTO para que seja adotada a deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

Relator

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, DECIDEM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em Sessão Colegiada, ante as razões expostas pelo Relator por:



Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

1) **ACOLHER** as razões de justificativas e **afastar**, nos termos do art. 207, §3º, da Res. TC 261/2013, **a responsabilidade** de:

a) Selma Henriques de Souza - Pregoeira, quanto ao item 2.3, constante da ITC;

b) Juliana Araújo Ramos – Procuradora Municipal, quanto ao item 2.4, constante da ITC;

2) **Manter** as seguintes irregularidades:

2.1. Previsão em Edital de Pregão Eletrônico de Cláusulas Restritivas à participação de Empresas Licitantes (manutenção parcial, conforme item 2.1, da ITC)

Base legal: artigo 3º, §1º, inciso I da Lei nº 8.666/93

Responsáveis: Sabrina de Souza Proeza – Secretária Municipal de Educação

Selma Henriques de Souza – Pregoeira

2.2. Ausência De Planilha De Custos Para Formação De Preços Em Procedimentos De Contratação De Serviços De Transporte Escolar (item 2.2, da ITC)

Base legal: artigo 7º, §2º, inc. II c/c art. 40, §2º, inciso II, ambos da Lei nº. 8.666/93

Responsáveis: Sabrina de Souza Proeza – Secretária Municipal de Educação

Selma Henriques de Souza - Pregoeira

2.3. Preços Contratados Acima Dos Valores Praticados No Mercado Para Os Serviços De Transporte Escolar (manutenção parcial, conforme item 2.3, da ITC)

Base legal: artigo 37, caput, c/c artigo 70, ambos da Constituição da República Federativa do Brasil – Princípios da Eficiência e Economicidade; ao artigo 15, inc. V, e artigo 43, inc. IV, ambos da Lei nº 8.666/93; e ao inciso I, do art. 57 c/c inciso II, do art. 87, ambos da Lei Complementar Estadual nº. 621/2012

Responsáveis: Sabrina de Souza Proeza – Secretária Municipal de Educação

Emanuel Transportes e Turismo Ltda. ME



Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

Ressarcimento: R\$ 864.606,76 (321.762,0334 VRTE), em solidariedade

2.4. Alteração Contratual Irregular (item 2.4, da ITC)

Base legal: artigo 65 da Lei Federal nº. 8.666/93

Responsável: Dizerly Miranda Machado Tinoco – Secretária Municipal de Educação

2.5. Execução e Pagamento Dos Serviços De Transporte Escolar Em Desacordo Com Os Termos Contratuais (item 2.5, da ITC)

Base legal: Contratos Administrativos nºs. 142/2015 e 239/2015 c/c art. 66 da Lei 8.666/93

Responsáveis e ressarcimento:

CONTRATO 142/2015

Dizerly Miranda Machado Tinoco - R\$ 338.960,60 (114.750,1947 VRTE) solidariedade com Emanuel Transportes e Turismo Ltda. – ME e Cesar Bahiense Almeida –

CONTRATO 239/2015

Dizerly Miranda Machado Tinoco – R\$ 117.894,96 (40.049,58 VRTE) em solidariedade com Costa Sul Transporte e Turismo Ltda. – R\$ 117.894,96 (40.049,58 VRTE)

Cesar Bahiense Almeida – R\$ 74.699,64 (25.288,4795 VRTE)

Geandson de Souza Benevides – R\$ 43.195,32 (14.761,0964 VRTE)

- 2) **Converter o processo em tomada de contas especial**, com fulcro no art. 57, IV, da LC 621/2012, em razão de dano ao erário presentificado nos itens 2.3 e 2.5, da ITC;
- 3) **Rejeitar parcialmente as razões de justificativas de Selma Henriques de Souza** – Pregoeira, aplicando-lhe **multa** no valor de **R\$ 5.000,00**, com base no art. 135, II LC 621/2012, na medida da sua culpabilidade, em razão do cometimento das irregularidades dispostas nos itens 2.1 e 2.2 da ITC; **Acolher as razões de justificativas** quanto ao item 2.3 da ITC;
- 4) **Rejeitar as razões de justificativas e julgar irregulares as contas de Sabrina de Souza Proeza** – Secretária Municipal de Educação, no exercício de 2015, com fulcro no art. 84, III, “c” e “e”, LC 621/2012, condenando-a ao **ressarcimento** do valor de R\$ 864.606,76 (321.762,0334 VRTE), em solidariedade com Emanuel Transportes e Turismo Ltda. ME, e aplicando-lhe **multa** no valor de **R\$ 15.000,00 (quinze mil reais)**, com base no art. 134, LC 621/2012, na medida da sua culpabilidade, em razão do cometimento das irregularidades dispostas nos itens 2.1, 2.2, 2.3 da ITC;



Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

- 5) **Rejeitar as razões de justificativas e julgar irregulares as contas de Emanuel Transportes e Turismo Ltda. ME**, com fulcro no art. 84, III, “c” e “e”, LC 621/2012, condenando-a ao **ressarcimento** do valor de R\$ 864.606,76 (321.762,0334 VRTE), em solidariedade quanto ao valor integral com Sabrina de Souza Proeza (item 2.3 da ITC), sendo R\$ 338.960,60 (114.750,1947 VRTE) em solidariedade com Dizerly Miranda Machado Tinoco e Cesar Bahiense Almeida (item 2.5 da ITC) e aplicando-lhe **multa** no valor de **R\$ 15.000,00 (quinze mil reais)**, com base no art. 134, LC 621/2012, na medida da sua culpabilidade, em razão do cometimento das irregularidades dispostas nos itens 2.3 e 2.5 da ITC.
- 6) **Rejeitar as razões de justificativas e julgar irregulares as contas de Dizerly Miranda Machado Tinoco** – Secretária Municipal de Educação, no exercício de 2016, com fulcro no art. 84, III, “c” e “e”, LC 621/2012, condenando-a ao **ressarcimento** do valor de R\$ 456.855,56 (154.799,7747 VRTE), sendo R\$ 338.960,60 (114.750,1947 VRTE) em solidariedade com Cesar Bahiense Almeida e Emanuel Transportes e Turismo LTDA (item 2.5 da ITC), sendo R\$ 117.894,96 (40.049,58 VRTE) com Costa Sul Transporte e Turismo LTDA. sendo R\$ 74.699,64 (25.288,4795 VRTE) com Cesar Bahiense Almeida (item 2.5 da ITC) e R\$ 43.195,32 (14.761,0964 VRTE) com Geandson de Souza Benevides (item 2.5 da ITC), e aplicando-lhe **multa** no valor de **R\$ 5.000,00**, com base no art. 134, LC 621/2012, na medida da sua culpabilidade, em razão do cometimento das irregularidades dispostas nos itens 2.4 e 2.5 da ITC;
- 7) **Rejeitar as razões de justificativas e julgar irregulares as contas de Costa Sul Transporte e Turismo Ltda.**, com fulcro no art. 84, III, “c” e “e”, LC 621/2012, condenando-a ao **ressarcimento** do valor de R\$ 117.894,96 (40.049,58 VRTE); **em solidariedade pelo valor integral** com Dizerly Miranda Machado Tinoco (item 2.5 da ITC), sendo R\$ 74.699,64 (25.288,4795 VRTE) com Cesar Bahiense Almeida (item 2.5 da ITC) e R\$ 43.195,32 (14.761,0964 VRTE) com Geandson de Souza Benevides (item 2.5 da ITC), e aplicando-lhe **multa** no valor de **R\$ 3.000,00**, com base no art. 134, LC 621/2012, na medida da sua culpabilidade, em razão do cometimento da irregularidade disposta no item **2.5** da ITC;
- 8) **Rejeitar as razões de justificativas e julgar irregulares as contas de Cesar Bahiense Almeida** – Fiscal do Contrato, no exercício de 2016, com fulcro no art. 84, III, “c” e “e”, LC 621/2012, condenando-a ao **ressarcimento** do valor de R\$ 413.660,24 (140.038,6742 VRTE) em



Gabinete do Conselheiro Domingos Augusto Taufner

solidariedade pelo valor integral com Dizerly Miranda Machado Tinoco, sendo 338.960,60 (114.750,1947 VRTE) **em solidariedade** com Emanuel Transportes e Turismo Ltda. ME (item 2.5 da ITC), e R\$ 74.699,64 (25.288,4795 VRTE) Costa Sul Transporte e Turismo (item 2.5 da ITC), e aplicando-lhe **multa** no valor de **R\$ 3.000,00**, com base no art. 134, LC 621/2012, na medida da sua culpabilidade, em razão do cometimento da irregularidade disposta no item **2.5** da ITC;

- 9) **Rejeitar as razões de justificativas e julgar irregulares as contas de Geandson de Souza Benevides** – Fiscal do Contrato, no exercício de 2016, com fulcro no art. 84, III, “c” e “e”, LC 621/2012, condenando-a ao **ressarcimento** do valor de R\$ 43.195,32 (14.761,0964 VRTE), **em solidariedade** com Costa Sul Transporte e Turismo (item 2.5 da ITC), Dizerly Miranda Machado Tinoco (item 2.5 da ITC), e aplicando-lhe **multa** no valor de **R\$ 3.000,00**, com base no art. 134, LC 621/2012, na medida da sua culpabilidade, em razão do cometimento da irregularidade disposta no item **2.5** da ITC;
- 10) Expedir **DETERMINAÇÃO** para que nas futuras contratações do serviço de transporte escolar, em atendimento ao que dispõe o art. 7º, §2º, II da Lei 8666/93, o ente municipal faça constar dos processos licitatórios que abarquem essa contratação a planilha de custo com a composição de todos os insumos que compõe o custo total da prestação do serviço para fins da formação da estimativa de preço, bem como para constar da apresentação de proposta a ser ofertada pelas empresas licitantes.
- 11) **Dar ciência** aos interessados;
- 12) Após os trâmites regimentais, **arquivar** os autos.