

Processo n.º: 6839/2017 TCE/MA

Exercício financeiro: 2017

Natureza: Fiscalização

Espécie: Auditoria

Entidade: Município de Estreito/MA

Responsáveis: Cícero Neco Moraes (Prefeito)

Advogado: Eduardo Freitas Cardoso (OAB/MA 10579)

Relator: Conselheiro José de Ribamar Caldas Furtado

Fiscalização. Relatório de auditoria. Juntada às contas anuais.

RELATÓRIO

Trata-se de processo de fiscalização instaurado, em observância ao Plano Semestral de Fiscalização do 1º Semestre de 2017, através de auditoria realizada na Prefeitura de Estreito/MA, de responsabilidade do Senhor Cícero Neco Moraes (Prefeito), para análise da qualidade e efetiva prestação dos serviços de transporte escolar e de locação de veículos naquela municipalidade.

2. A equipe de auditoria, designada pela Portaria n° 638/2017, desenvolveu suas atividades no período de 19 a 23 de junho de 2017, cuja análise encontra-se consubstanciada no Relatório de Instrução n° 9524/2017 – UTCEX5 – SUCEX19, no qual foram identificadas as seguintes ocorrências:

I) irregularidades no Pregão Presencial n° 031/2017, com vistas ao registro de preço para eventual contratação de serviço de transporte escolar (Ata de Registro de Preço n° 031/2017), tendo como vencedora a empresa IVENIO TRANSPORTES LTDA (CNPJ 15.590.294/0001-26), no valor total de R\$ 2.536.734,84 (dois milhões, quinhentos e trinta e seis reais, setecentos e trinta e quatro reais e oitenta e quatro centavos):

- a) não comprovação de que o valor contratado encontra-se compatível com os de mercado, haja vista que a cotação prévia de preços foi realizada com somente duas empresas e não de forma ampla, em descumprimento ao art. 43, IV da Lei n° 8.666/1993, e com indícios de direcionamento (item 6.1.1.1);
- b) não publicação da convocação dos interessados em jornal de grande circulação, em descumprimento ao art. 4º, I, da Lei n° 10.520/2002 (item 6.1.1.2);
- c) descompasso entre o Termo de Referência e o Contrato acerca da responsabilidade pelas despesas relativas ao combustível para o transporte escolar: enquanto o primeiro a atribui ao município, o segundo a imputa ao contratante (item 6.1.1.3);
- d) fixação do período de vigência do contrato pelo período de 12 (doze) meses, ainda que o ano letivo totalize somente 200 (duzentos) dias, equivalente a 10 (dez) meses de serviços a serem prestados;

II) irregularidades na execução do contrato decorrente do Pregão Presencial n° 031/2017:

- a) a empresa contratada IVENIO TRANSPORTES LTDA não possui registro de veículos no Departamento de Trânsito/MA, tendo ilegalmente subcontratado terceiros, sem autorização legal/contratual, a quem foram repassadas as despesas relativas ao combustível e à manutenção dos veículos;
- b) após visita ao endereço apresentado pela contratada, verificou-se a inexistência física da empresa, local onde funciona, em verdade, uma loja de assistência técnica de televisões, cujo proprietário informou não saber da existência de qualquer empresa de locação de veículos na localidade;
- c) verificou-se, ainda, que o endereço da empresa constante do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) é o mesmo de seus sócios, o qual também coincide com de outra empresa “Areli Ribeiro da Silva -ME”, de propriedade de uma das sócias, corroborando os indícios que apontam tratar-se de uma “empresa de fachada”;
- d) os veículos que realizam o transporte escolar não possuem autorização especial para esse fim expedida pelo DETRAN/MA, assim como não ostentam a pintura de faixa horizontal na cor amarela nas partes traseira e laterais com a identificação “ESCOLAR”, além de não disporem grade de segurança separando os alunos do local do motor, como determina as normas de trânsito vigente e em desacordo com item 6.6 do Termo de Referência;
- e) após análise das 4 (quatro) maiores rotas de transporte escolar da municipalidade, a título de amostragem, correspondente a 15% do total das existentes na zona rural, e considerando a diferença entre o prazo da vigência do contrato e a duração do ano letivo, foi identificada a contratação a maior de 17.124 (dezesete mil, cento e vinte e quatro) km;
- f) a partir das informações obtidas por meio de entrevistas com 9 (nove) motoristas subcontratados, correspondente a 34% do total de funcionários que realizam serviço de transporte escolar, foi verificada a existência de pagamento a maior da ordem de R\$ 1.062.384,55 (um milhão, sessenta e dois mil, trezentos e oitenta e quatro reais e cinquenta e cinco centavos), diferença entre o valor dispendido contratualmente pelo município à empresa IVENIO TRANSPORTES LTDA e aquele efetivamente destinado a remunerar o transporte escolar, haja vista que os motoristas eram não somente os proprietários dos veículos como também os responsáveis pelas despesas relativas à sua manutenção e combustível;

Assinado eletronicamente pelo Conselheiro José de Ribamar Caldas Furtado em 16/03/2023.

III) irregularidades no Pregão Presencial nº 026/2017, com vistas ao registro de preço para eventual locação de veículos, máquinas e caminhões (Ata de Registro de Preço nº 026/2017), tendo como vencedora as empresas G.C.S. EQUIPAMENTOS E CONSTRUÇÕES LTDA (CNPJ 8.463.169/0001-90), PACHECO EMPREENDIMENTOS LTDA – ME (CNPJ 14.690.347/0001-18) e OLHO D'ÁGUA EMPREENDIMENTOS LTDA – ME (CNPJ nº 18.179.593/0001-60), no valor total de R\$ 5.450.186,50 (cinco milhões, quatrocentos e cinquenta mil, cento e oitenta e seis reais e cinquenta centavos):

- a) não obstante o edital exigisse a título de documento necessário à qualificação econômico-financeira dos licitantes as Demonstrações Contábeis e avaliação dos índices de Liquidez Geral (LG) e Liquidez Corrente (LC) referente ao último exercício (2016), a empresa PACHECO EMPREENDIMENTOS LTDA, as encaminhou com data de 31 de dezembro de 2015;
- b) as licitantes, embora tenham sido qualificadas como microempresas ou empresas de pequeno porte, não atendiam os critérios de classificação para tal enquadramento;
- c) foram locados 69 (sessenta e nove) veículos, sendo, dentre estes, 5 (cinco) contratados através da empresa OLHO D'ÁGUA EMPREENDIMENTOS LTDA: um para transporte de merenda escolar e os demais para permanecer a disposição da Secretaria Municipal de Educação e da APAE, ainda que a referida empresa somente tenha apenas um veículo registrado no DETRAN/MA, dando conta da existência subcontratação ilegal do serviço a terceiros, a quem foram repassadas as despesas relativas ao combustível e respectiva manutenção;
- d) a empresa OLHO D'ÁGUA EMPREENDIMENTOS LTDA foi contratada, no mesmo exercício, para construção de muros em escolas e reformas e prestação de serviço de pintura em prédios públicos, no total de R\$ 1.397.535,66 (um milhão, trezentos e noventa e sete mil, quinhentos e trinta e cinco reais e sessenta e seis centavos), e possui o mesmo endereço cadastrado que a empresa CAMPO ALEGRE EMPREENDIMENTOS LTDA, pessoa jurídica contratada no exercício financeiro de 2016 pelo município de Estreito para recapeamento asfáltico no valor de R\$ 1.475.914,39 (um milhão, quatrocentos e setenta e cinco mil, novecentos e quatorze reais e trinta e nove centavos), sendo os respectivos sócios irmãos;
- e) a partir das informações obtidas por meio de entrevistas com 4 (quatro) motoristas subcontratados, foi identificada a existência de sobrepreço da ordem de R\$ 83.376,00 (oitenta e três mil, trezentos e setenta e seis reais) entre o valor dispendido contratualmente pelo município à OLHO D'ÁGUA EMPREENDIMENTOS LTDA e aquele efetivamente destinado a remunerar o serviço, haja vista que os motoristas eram não somente os proprietários dos veículos como também os responsáveis pelas despesas relativas à sua manutenção e combustível.

2. Regularmente citado por intermédio do Ofício nº 155/2017, o responsável apresentou defesa, sustentando, em suma, que:

- a) a diferença existente entre o Termo de Referência e o respectivo Contrato quanto à responsabilidade pela despesa relativa ao combustível e manutenção do veículo foi um “erro ocorrido no momento da formalização do Termo de Referência, devendo ser levado em consideração o que prevê a Ata de Registro de Preços”;
- b) em se tratando de Ata de Registro de Preço, não há que se falar em obrigação de contratação por todo o seu período de validade, de modo que o pagamento deve ser realizado a medida que o serviço é realizado;
- c) as próprias entrevistas apontadas no relatório de fiscalização dão conta que as empresas IVÊNIO TRANSPORTE LTDA – ME e OLHO D'ÁGUA EMPREENDIMENTOS possuem sede física;
- d) inexistiu subcontratação integral do objeto, haja vista que alguns dos veículos utilizados no transporte escolar estão em nome de uma das sócias: Areli Ribeiro da Silva, mas sido sublocados tão somente daqueles necessários ao fiel cumprimento do serviço contratado;
- e) apesar de não possuir autorização especial para o serviço de transporte escolar devidamente expedido pelo DETRAN, todas as demais normas de trânsito foram observadas;
- f) não houve, em verdade, sobrepreço nos contratos, haja vista que “a empresa não atuou como intermediária, objetivando apenas o lucro, pois além de colocar seus veículos nas rotas, fiscalizava os demais veículos subcontratados, pagava os impostos sobre os serviços, funcionários e demais encargos de uma empresa”.

3. Analisando a defesa, a Unidade Técnica de Controle Externo 05 (UTCEX5), através do Relatório de Instrução nº 16017/2018 – UTFCEX05/SUCEX17, afastou tão somente a irregularidade relativa ao não envio de documento necessário à qualificação econômico financeira da empresa PACHECO EMPREENDIMENTOS LTDA no Pregão Presencial nº 026/2017, ratificando a ocorrência das demais ocorrências.

4. Chamado a se pronunciar, o Ministério Público de Contas, por intermédio do Parecer nº 3356/2019, da lavra do Procurador Paulo Henrique Araújo dos Reis, aquiesceu com as ponderações do corpo técnico, opinando pelas seguintes medidas:

“a – Transformar do processo em Tomada de Contas Especial, para fins de citação, uma vez que, verificado dano ao erário decorrente de ato de gestão ilegal, ilegítimo ou antieconômico, desfalque ou desvio de dinheiro, bens ou valores (art. 31, IV da Instrução Normativa nº 01/1999 TCE/MA);

b – Inabilitar, Cícero Neco Moraes, CPF: 403.047.873-53, Prefeito e Ordenador de despesa do Município de Estreito, por um período que variará de cinco a oito anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública estadual ou municipal em razão de irregularidades contadas nos autos do processo de Auditoria, conforme prevê o art. 69 da Lei Orgânica do TCE/MA;

c – Declarar a inidoneidade da Empresa Ivênio Transportes Ltda - ME. CNPJ: 15.590.294/0001-26, IR Transportes (Rua Frei Gil, 637, Centro, Estreito) para participar, por até cinco anos, de licitação na Administração Pública estadual ou municipal, conforme prevê o art. 70 da Lei Orgânica do TCE/MA;

d – Comunicar o Ministério Público sobre as irregularidades apuradas por ocasião da fiscalização realizada no município;

e – Determinar ao Prefeito do Município que:

Assinado eletronicamente pelo Conselheiro José de Ribamar Caldas Furtado em 16/03/2023.

e.1 Exija das empresas que realizam ou que por ventura venham realizar o transporte escolar no município, que providenciem Certificado de Registro dos veículos escolares, em observância ao disposto no art. 123, caput e inciso III, do Código de Trânsito Brasileiro (CTB);

e.2 Faça constar nos futuros processos licitatórios, bem como no contrato, a descrição dos veículos (tipo, capacidade, idade), o itinerário, quilometragem a ser percorrida, horários e número de alunos a serem transportados em cada veículo, em atendimento ao disposto no art. 7º, § 4º; art. 54, § 1º e art. 55, I e II, da Lei Federal nº 8.666/93;

e.3 Faça constar nos futuros Processos Licitatórios e nos Contratos de Prestação de Serviços de Transporte Escolar, os requisitos e as condições para o transporte de passageiros estabelecido nas normas do CNTB, art. 136 a 139, bem como, exigir na prática, a idade máxima dos veículos que realizam o transporte escolar levando-se em consideração um critério mais próximo de sete anos, em observância ao critério sugerido pelo Manual de Regulação do Transporte Escolar e pelo Guia do Transporte Escolar do Ministério da Educação de 2011;

e.4 Realize o controle de viagens dos veículos, indicando o controle do odômetro, consumo de combustível e nome do motorista;

e.5 Amplie a forma de publicidade nas futuras contratações, isto é, publicar em diferentes jornais de maior alcance, ampliando assim, a competitividade, para que se tenha maior número de ofertantes, consequentemente maior concorrência e economia para a Administração Pública;

e.6 Observe o princípio da economicidade na gestão da Administração Pública, mas especificamente no tocante aos serviços de transporte escolar e locação de veículos, optando, sempre que possível, adquirir veículos próprios, o que facilitaria o controle pela Gestão, gerando economia de gasto público."

VOTO

Trata-se de processo de fiscalização instaurado, em observância ao Plano Semestral de Fiscalização do 1º Semestre de 2017, através de auditoria realizada na Prefeitura de Estreito/MA, de responsabilidade do Senhor Cícero Neco Moraes (Prefeito), para análise da qualidade e efetiva prestação dos serviços de transporte escolar e de locação de veículos naquela municipalidade.

2. Ao final da instrução processual, analisados os argumentos defensivos e documentos trazidos pelo responsável, restaram sem saneamento as seguintes ocorrências:

I) irregularidades no Pregão Presencial nº 031/2017, com vistas ao registro de preço para eventual contratação de serviço de transporte escolar (Ata de Registro de Preço nº 031/2017), tendo como vencedora a empresa IVENIO TRANSPORTES LTDA (CNPJ 15.590.294/0001-26), no valor total de R\$ 2.536.734,84 (dois milhões, quinhentos e trinta e seis reais, setecentos e trinta e quatro reais e oitenta e quatro centavos):

a) não comprovação de que o valor contratado encontra-se compatível com os de mercado, haja vista que a cotação prévia de preços foi realizada com somente duas empresas e não de forma ampla, em descumprimento ao art. 43, IV da Lei nº 8.666/1993, e com indícios de direcionamento (item 6.1.1.1);

b) não publicação da convocação dos interessados em jornal de grande circulação, em descumprimento ao art. 4º, I, da Lei nº 10.520/2002 (item 6.1.1.2);

c) descompasso entre o Termo de Referência e o Contrato acerca da responsabilidade pelas despesas relativas ao combustível para o transporte escolar: enquanto o primeiro a atribui ao município, o segundo a imputa ao contratante (item 6.1.1.3);

d) fixação do período de vigência do contrato pelo período de 12 (doze) meses, ainda que o ano letivo totalize somente 200 (duzentos) dias, equivalente a 10 (dez) meses de serviços a serem prestados;

II) irregularidades na execução do contrato decorrente do Pregão Presencial nº 031/2017:

a) a empresa contratada IVENIO TRANSPORTES LTDA não possui registro de veículos no Departamento de Trânsito/MA, tendo ilegalmente subcontratado terceiros, sem autorização legal/contratual, a quem foram repassadas as despesas relativas ao combustível e à manutenção dos veículos;

b) após visita ao endereço apresentado pela contratada, verificou-se a inexistência física da empresa, local onde funciona, em verdade, uma loja de assistência técnica de televisões, cujo proprietário informou não saber da existência de qualquer empresa de locação de veículos na localidade;

c) verificou-se, ainda, que o endereço da empresa constante do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) é o mesmo de seus sócios, o qual também coincide com de outra empresa "Areli Ribeiro da Silva -ME", de propriedade de uma das sócias, corroborando os indícios que apontam tratar-se de uma "empresa de fachada";

d) os veículos que realizam o transporte escolar não possuem autorização especial para esse fim expedida pelo DETRAN/MA, assim como não ostentam a pintura de faixa horizontal na cor amarela nas partes traseira e laterais com a identificação "ESCOLAR", além de não disporem grade de segurança separando os alunos do local do motor, como determina as normas de trânsito vigente e em desacordo com item 6.6 do Termo de Referência;

e) após análise das 4 (quatro) maiores rotas de transporte escolar da municipalidade, a título de amostragem, correspondente a 15% do total das existentes na zona rural, e considerando a diferença entre o prazo da vigência do contrato e a duração do ano letivo, foi identificada a contratação a maior de 17.124 (dezessete mil, cento e vinte e quatro) km;

f) a partir das informações obtidas por meio de entrevistas com 9 (nove) motoristas subcontratados, correspondente a 34% do total de funcionários que realizam serviço de transporte escolar, foi verificada a existência de pagamento a maior da ordem de R\$ 1.062.384,55 (um milhão, sessenta e dois mil, trezentos e oitenta e quatro reais e cinquenta e cinco centavos), diferença entre o valor dispendido contratualmente pelo município à empresa IVENIO TRANSPORTES LTDA e aquele efetivamente destinado a remunerar o transporte escolar, haja vista que os motoristas eram não somente os proprietários dos veículos como também os responsáveis pelas despesas relativas à sua manutenção e combustível;

III) irregularidades no Pregão Presencial nº 026/2017, com vistas ao registro de preço para eventual locação de veículos, máquinas e caminhões (Ata de Assinado eletronicamente pelo Conselheiro José de Ribamar Caldas Furtado em 16/03/2023.

Registro de Preço nº 026/2017), tendo como vencedora as empresas G.C.S. EQUIPAMENTOS E CONSTRUÇÕES LTDA (CNPJ 8.463.169/0001-90), PACHECO EMPREENDIMENTOS LTDA – ME (CNPJ 14.690.347/0001-18) e OLHO D'ÁGUA EMPREENDIMENTOS LTDA – ME (CNPJ nº 18.179.593/0001-60), no valor total de R\$ 5.450.186,50 (cinco milhões, quatrocentos e cinquenta mil, cento e oitenta e seis reais e cinquenta centavos):

a) as licitantes, embora tenham sido qualificadas como microempresas ou empresas de pequeno porte, não atendiam os critérios de classificação para tal enquadramento;

b) foram locados 69 (sessenta e nove) veículos, sendo, dentre estes, 5 (cinco) contratados através da empresa OLHO D'ÁGUA EMPREENDIMENTOS LTDA: um para transporte de merenda escolar e os demais para permanecer a disposição da Secretaria Municipal de Educação e da APAE, ainda que a referida empresa somente tenha apenas um veículo registrado no DETRAN/MA, dando conta da existência subcontratação ilegal do serviço a terceiros, a quem foram repassadas as despesas relativas ao combustível e respectiva manutenção;

c) a empresa OLHO D'ÁGUA EMPREENDIMENTOS LTDA foi contratada, no mesmo exercício, para construção de muros em escolas e reformas e prestação de serviço de pintura em prédios públicos, no total de R\$ 1.397.535,66 (um milhão, trezentos e noventa e sete mil, quinhentos e trinta e cinco reais e sessenta e seis centavos), e possui o mesmo endereço cadastrado que a empresa CAMPO ALEGRE EMPREENDIMENTOS LTDA, pessoa jurídica contratada no exercício financeiro de 2016 pelo município de Estreito para recapeamento asfáltico no valor de R\$ 1.475.914,39 (um milhão, quatrocentos e setenta e cinco mil, novecentos e quatorze reais e trinta e nove centavos), sendo os respectivos sócios irmãos;

d) a partir das informações obtidas por meio de entrevistas com 4 (quatro) motoristas subcontratados, foi identificada a existência de sobrepreço da ordem de R\$ 83.376,00 (oitenta e três mil, trezentos e setenta e sei reais) entre o valor dispendido contratualmente pelo município à OLHO D'ÁGUA EMPREENDIMENTOS LTDA e aquele efetivamente destinado a remunerar o serviço, haja vista que os motoristas eram não somente os proprietários dos veículos como também os responsáveis pelas despesas relativas à sua manutenção e combustível.

3. De uma análise detida dos autos, verifico que, embora tenham sido identificadas irregularidades de natureza grave, que trazem indícios de dano ao erário municipal, as contas do município referente ao exercício 2017, foram posteriormente à instauração da presente fiscalização, prestadas a este Tribunal de Contas, estando ainda em fase de instrução.

4. Sob esta perspectiva, em se tratando de ocorrências sob o escopo da análise da prestação de contas, especialmente considerando o transcurso de largo prazo (6 anos), entendo ser o caso de juntada ao respectivo processo de contas para que as informações aqui coligidas sejam aproveitadas em seu julgamento, evitando-se, nessa esteira, ocorrência de duplo processamento e julgamento sobre os mesmos fatos, conforme inteligência do art. 19 da LOTCE/MA.

5. Desse modo, dissinto do parecer do Ministério Público e VOTO para que este Tribunal de Contas decida pela juntada da presente fiscalização à respectiva prestação de contas.

SALA DAS SESSÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO MARANHÃO, EM SÃO LUÍS, 15/03/2023.

José de Ribamar Caldas Furtado

Conselheiro Relator