



## Acórdão 00150/2024-1 - 1ª Câmara

**Processo:** 00761/2023-1

**Classificação:** Controle Externo - Fiscalização - Representação

**UGs:** PMPK - Prefeitura Municipal de Presidente Kennedy, SEME - Secretaria Municipal de Educação de Presidente Kennedy

**Relator:** Sérgio Aboudib Ferreira Pinto

**Representante:** EDILENE PAZ DOS SANTOS

**CONTROLE INTERNO DO ENTE PÚBLICO – REPRESENTAÇÃO – SUPOSTAS IRREGULARIDADES NA CONTRATAÇÃO DE TRANSPORTE ESCOLAR – CONTRATO ENCERRADO – AUSÊNCIA DE DANO AO ERÁRIO EM IRREGULARIDADES FORMAIS – EXTINÇÃO DO PROCESSO SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO – PAGAMENTO REALIZADO A MAIOR EM RAZÃO DA AUSÊNCIA DE CONTROLE NAS ROTAS, ITINERÁRIOS E KM EXECUTADOS – POSSIBILIDADE DE DANOS AO ERÁRIO E RESSARCIMENTO – NESSECIDADE DE APURAÇÃO PELO CONTROLE INTERNO DA MUNICIPALIDADE – DAR CIÊNCIA – ARQUIVAR.**

1. Analisada a documentação apresentada pelo Controle Interno do ente público e não observados os critérios de risco, relevância e oportunidade, bem como primando pelo princípio da economicidade e eficiência, sem a explicitação de eventual dano ao erário, impõe-se a extinção do feito, sem resolução do mérito, a teor do disposto a teor do disposto nos parágrafos 3º, inciso II, e 4º, do artigo 177-A do RITCEES.
2. No tocante aos fatos que ensejam a possibilidade de danos ao erário, e possível ressarcimento, impõe-se a necessidade de determinar ao Controle Interno da Municipalidade a adoção de medidas administrativas para caracterizar e ilidir dano, e caso seja necessário, instaurar tomada de contas especial, nos termos e em obediência a IN TC 32/2014;

## VOTO DO RELATOR

**EXMO. SR. CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO:**

### I. RELATÓRIO

Trata-se de Auditoria realizada nos **Contratos de Transporte Escolar** firmados pela **Secretaria Municipal de Educação**, constante no Relatório Conclusivo de Auditoria nº 0002/2019, encaminhado a esta Corte de Contas pela **Controladoria Geral do Município de Presidente Kennedy** e autuada como **Representação**, nos termos do art. 99, § 2º da Lei Complementar 621/2012 c/c o art. 182, Parágrafo único do RITCEES.

Instado a se manifestar, o Núcleo de Controle Externo de Outras Fiscalizações – NOF por meio da Manifestação Técnica 00472/2023, propôs, *verbis*:

#### **6 – PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

*Ante o exposto, submetemos à consideração superior a seguinte proposta de encaminhamento:*

**6.1 – Preliminarmente, autuar** o presente expediente como **Representação** e providenciar distribuição de Relatoria, a quem sugere admiti-la (receber);

*Neste caso, após providências acima, em homenagem ao princípio da celeridade processual, acolher (não necessariamente no sentido de encampar avaliação) manifestação e providenciar apreciação (concordando ou não com a manifestação), porém, dando tramitando o processo;*

**6.2 – Reconhecer**, nos termos do regramento posto no Regimento Interno deste Tribunal, art. 177-A, **ausência** ou **frágil** (baixo) de critérios de risco, relevância e oportunidade, bem como primando pelo princípio da economicidade e eficiência, sugerir a **extinção dos feitos, item 4, subitens a, b, c, d, e, f, g, h e j desta peça, sem resolução de mérito;**

**6.3 – Em relação ao item 4, letra i**, pelas razões expostas anteriormente, e em razão dos comandos legais, na possibilidade de danos ao erário, e possível ressarcimento, **determinar**, neste caso concreto, ao **Controle Interno do Município de Presidente Kennedy**, que adote medidas administrativas para **caracterizar e ilidir dano**, e caso seja necessário, **instaurar tomada de contas especial**, nos termos e em obediência a **IN TC 32/2014;**

**6.4 – Arquivar** os autos (futuro), após trânsito em julgado.

Por meio do **Despacho 08091/2023** (peça 69), **conheci** da presente Representação, e encaminhei os autos ao Ministério Público de Contas que, por meio do **Parecer 02064/2023** (peça 71), da **3ª Procuradoria de Contas**, da lavra do douto Procurador Heron Carlos Gomes de Oliveira, **anuiu** aos argumentos fáticos e jurídicos delineados na supracitada Manifestação Técnica.

## **II. FUNDAMENTAÇÃO**

Antes de adentrarmos ao mérito, convém registrar que o presente protocolo se refere à encaminhamento de cópia e de documentos de suporte relacionado à Relatório de Auditoria efetivado pelo Controle Interno de Presidente Kennedy, para conhecimento desta Corte e adoção de eventuais medidas, com fulcro no Art. 74, §1º, da CRFB, no art. 76, §1º, da Constituição Estadual e nos Arts. 43 e 44 da Lei Orgânica - LC 621/2012.

Nesse aspecto, tais documentos são recebidos como representação e recebem tramitação com a observância dos mesmos critérios definidos para as denúncias, nos termos do art. 99 da LC 621/2012 e art. 177-A do Regimento Interno, *in*

*verbis:*

*Art. 177-A. Atendidos os requisitos de admissibilidade e conhecida a denúncia pelo Relator, os autos serão remetidos à unidade técnica competente para avaliação do objeto de controle, segundo critérios de risco, relevância, materialidade e oportunidade, como condição para o processamento imediato de fiscalização ou, conforme o caso, para composição de matriz de risco.*

*§ 1º Para o disposto neste artigo, considera-se:*

*I - risco: critério pelo qual se avalia a possibilidade de algo acontecer e ter impacto nos objetivos do órgão ou entidade jurisdicionada ou de programas ou atividades governamentais, frustrando as expectativas da sociedade, sendo medido em termos de consequências e probabilidades;*

*II - relevância: critério pelo qual se avalia se o objeto de controle é atual, importante no âmbito do órgão ou entidade jurisdicionada e se envolve questões de interesse da sociedade, ainda que não seja material ou economicamente significativo;*

*III - materialidade: critério pelo qual se avalia o valor associado ao objeto de controle de modo, indicando o volume de recursos envolvidos e assegurando que a ação de controle possa proporcionar benefícios significativos em termos financeiros;*

*IV – oportunidade: critério pelo qual se avalia se a ação de controle está sendo proposta no momento adequado, considerando a disponibilidade de recursos humanos, de dados e de sistemas de informações confiáveis, bem como de auditores com conhecimentos e habilidades específicas e a inexistência de impedimento para sua execução*

*(...)*

*§ 3º A unidade técnica competente se manifestará:*

*I - pelo prosseguimento da instrução processual, quando a avaliação de que trata este artigo revelar, em alto grau, o risco, a materialidade ou a relevância do objeto e desde que seja constatada a oportunidade da execução da ação de controle, hipótese em que, desde já, analisará e instruirá o processo, na forma regimental; ou*

Como se vê, embora se trate de uma auditoria já realizada no jurisdicionado, nesta Corte, o tratamento a ser dado é um fato independente, não necessariamente vinculado ao trazido pelo Controle Interno, podendo haver discordância no mérito, na responsabilização, haja vista que há procedimentos a serem realizados internamente no Tribunal, fato que atrai a avaliação dos termos do art. 177-A do RITCEES.

Por outro lado, conforme a IN TC 32/2014, se constatado prática de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico que resulte em prejuízo ao erário, é dever da administração (jurisdicionado) adotar medidas administrativas para caracterizar ou elidir o dano, e uma vez esgotada sem a necessária resolução, é imperioso a instauração de Tomada de Contas Especial com o objetivo de apurar os fatos, identificar os responsáveis, quantificar o dano e obter o respectivo ressarcimento.

Neste caso, observado as regras estabelecidas na IN 32/2014, o encaminhamento ao Tribunal será da Tomada de Contas Especial e não mais de Relatório de Auditoria ou Representação, por exemplo.

Dito isto, passo à análise da presente Representação.

E, nesse aspecto, por considerar que a área técnica analisou detidamente os fatos e os documentos apresentados, adoto como razões de decidir os fundamentos apresentados no Manifestação Técnica 00472/2023, *in verbis*:

### **“3 – FATOS E OCORRÊNCIAS EXTRAÍDAS DOS AUTOS**

*Conforme consta do ofício de encaminhamento a esta Corte (registrado como Resposta de Comunicação), datado de 4 de janeiro de 2022, tratou-se de uma auditoria efetuada pelo Controle Interno de Presidente Kennedy nos contratos de transporte escolar nº 106/2015, 142/2015 e 239/2015.*

*À ocasião, em suas considerações restou registrado que equipe de auditores do Tribunal já havia realizado auditoria nos contratos 106/2015, 142/2015 e 239/2015, sendo a fiscalização da controladoria efetivada para período posterior ao do TCEES (Processo TC 3.489/2016).*

*Mais adiante, ainda no mesmo ofício, em conclusão, destacou:*

*Deste modo, a CONTROLADORIA GERAL DO MUNICIPIO, detentora da missão de auxiliar o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCE-ES) no exercício de sua missão institucional — art. 74, inc. IV, da CRFB/88, bem como em razão da responsabilidade em comunicar qualquer irregularidade nos termos do §1º do art. 74 da CRFB/88, apresenta a V. Sra. Relatório Conclusivo de Auditoria nº 002/2019 realizada nos contratos de Transporte Escolar firmados pela Secretaria Municipal de Educação de nº. 141/2018; 142/2018; 143/2018; 239/2015 e 106/2015 e todo os documentos que embasaram nossa análise para conhecimento e apreciação.*

*Ou seja, ao que se pode extrair das informações, já houve fiscalização por parte*

*desta Corte de contas em que alcançou transporte escolar. A partir deste procedimento do Tribunal, a Controladoria Municipal adotou medidas de auditoria para avaliar contratos que se referiam à questão e, uma vez efetivada encaminham para conhecimento e avaliação.*

*Pois bem, algumas confrontações necessitam ser efetuadas e enfrentadas para definir se:*

*- As fiscalizações efetuadas por esta Corte de Contas alcançam os mesmos contratos, ainda que parcialmente, daqueles auditados pelo controle interno do município;*

*- A linha de interpretação (entendimento) dada pela fiscalização do Tribunal de Contas se dá na mesma direção que a adotada pela auditoria efetuada pela controladoria;*

*- O posicionamento do Colegiado desta Corte, quando efetivamente ocorrido, ampara os termos destacados no Relatório de Auditoria do Controle Interno Municipal;*

*- A documentação de suporte constante neste expediente é suficiente para, se for o caso, prosseguir na tramitação, inclusive efetuar autuação de processo.*

#### **4 – AUDITORIA CONTROLE INTERNO/APURAÇÕES TCEES - ANÁLISES.**

*Esta Corte de Contas avaliou contratações de Transporte Escolar no Município de Presidente Kennedy, especialmente no processo TC 3.489/2016, conseqüentemente torna-se oportuno e necessário avaliar eventuais duplicidades e ou conflitos com deliberações do Colegiado deste Tribunal acerca do tema.*

*Ademais, já de antemão destaca-se que, nesta peça, haverá privilégio ao Princípio da Economicidade (tanto financeira como disponibilidade homem/hora), de forma que, se não for extremamente grave, achados que não se refiram à prejuízo ou danos aos cofres do Município, propor-se-á serem relevados (considerando risco, oportunidade, relevância, etc.).*

*Reforça o entendimento do parágrafo anterior o fato de que, até mesmo para efeitos pedagógicos e de orientações, tendo em vista a iminente efetivação de revogação das Leis 8.666/93 (normas gerais de licitação) e 10.520/02 (pregão), aliado a entrada em vigor da Lei 14.133/21 (nova Lei de Licitações), qualquer determinação ou observação, em tese, não produzirá os efeitos desejados.*

*Segue os achados (ementas) registrados no Relatório de Auditoria do Controle Interno Municipal e manifestação acerca dos fatos.*

**a) 4.1 ANÁLISE DO ITEM 3.1 - AUSÊNCIA DE ESTUDOS TÉCNICOS PRELIMINARES PARA ELABORAÇÃO DO TERMO DE REFERÊNCIA EM PROCEDIMENTO DE CONTRATAÇÃO DE TRANSPORTE ESCOLAR – PROCESSO Nº 18.560/2016 - PREGÃO 15/2018**

*Trata-se de um indício de irregularidade formal, isto no sentido que dos destaques no Relatório da auditoria não se vislumbra assertiva de que possui relação direta com danos ao Erário, portanto, isoladamente é um achado que se enquadra na hipótese de, a priori, ser relevado.*

*Ademais, para acalantar o posicionamento a ser proposto, necessário registrar que nas auditorias realizadas nos procedimentos licitatórios para transporte escolar, inclusive nos Pregões Eletrônicos nº 026/2014 e 068/2015 (TC 3.489/2016), não havendo evidências que já à ocasião houvesse o estudo técnico preliminar para escorar o procedimento licitatório. Ainda que possa não ter sido objetivo direto daquela auditoria, não se pode negar que ao não ser reportado resta ao jurisdicionado a impressão de que suas ações estariam corretas, o que, naturalmente, tem condão de respaldar e atenuar por realizar idênticos procedimentos posteriormente, o que parece ter sido o caso.*

*Ademais, em relação a exigência de Estudos Técnicos Preliminares, necessário uma digressão para posicionar e tratar do tema.*

*A Lei 8.666/93 apresenta no conceito de Projeto Básico a necessidade de que este seja embasado em estudo técnico preliminar, e durante muito tempo nas auditorias não se exigia este documento formal.*

*No artigo 38 a 40 da Lei 8666/93 encontra-se informações acerca da formatação dos processos licitatórios (fase interna – preparatória) e do conteúdo necessário nos Editais de Licitação. Não consta especificamente um documento “estudos técnicos preliminares”.*

*A Lei do Pregão, Lei 10520/02, não menciona o documento em discussão, porém no Decreto Regulamentador Federal, Decreto 10.024/19, em seu art. 8º, passou constar:*

*Art. 8º - O processo relativo ao pregão, na forma eletrônica, será instruído com os seguintes documentos, no mínimo:*

*I - estudo técnico preliminar, quando necessário;*

*Ou seja, o documento que não era mencionado em decretos anteriores, em 2019, passa constar da regulamentação, ainda assim com uma condicionante: “quando necessário”.*

*Em 2020, esta Corte de Contas foi provocada a levantar a discussão sobre o documento em questão. Tratou-se de uma consulta, cujo parecer aprovado possui*

*caráter normativo e constitui prejulgamento da tese, conseqüentemente, norteados os jurisdicionados deste tribunal.*

*Trata-se do Parecer Consulta TC 019/20 publicado em 23/11/2020, e a questão a ser respondida foi quanto á obrigatoriedade de Estudos Técnicos Preliminares para todas as contratações.*

*Na oportunidade, antes da instrução, observação de muita importância foi que o Núcleo de Jurisprudência e Súmula, informou a inexistência de deliberações que respondam aos questionamentos formulados na Consulta.*

*Em busca da verdade material, disposta na LC 621/12 em seu art. 52, é de notório conhecimento que a esmagadora maioria dos processos que resultam em contratos públicos não constavam com estudo técnico preliminar, ao menos formal e juntado aos respectivos autos.*

*Como exemplos, o TC 3.499/2020, bem como, internamente, em processos administrativos do TCEES de nº TC 3.375/2019 e TC 2.166/2020, buscando contratação de serviços (mesmo que não relativo a transporte), mas por serem processos formatados e instruídos antes de novembro de 2020 quando esta Corte se posicionou derradeiramente nos termos do já citado Parecer em Consulta.*

*Disto se extrai que até novembro de 2020, com a publicação do Parecer Consulta 019/2020 não havia uma deliberação impositiva sobre o documento, que é o caso concreto neste subitem.*

*Aliás, nos termos da nova Lei de Licitações 14.133/2021, o Estudo Técnico Preliminar se torna obrigatório sendo conceituado e tratado de maneira que não haverá dúvidas de sua exigência.*

*Para complementar deve-se destacar que uma das principais finalidades do Estudo Técnico Preliminar, na legislação, seria reduzir riscos de que a Administração possa contratar algo inviável ou que atente contra meio ambiente, fatos estes que restou demonstrado não ter ocorrido.*

*Assim é que, por ter sido o processo administrativo em questão antes de novembro de 2020, e não ter sido identificado elementos que apontem a um prejuízo ao erário, bem como, em homenagem aos Princípios da Economicidade (financeira e disponibilidade horas/homem) e da própria Segurança Jurídica, reforça-se que seja relevada qualquer impropriedade que possa ter ocorrido em relação ao Estudo Técnico Preliminar.*

*Ademais, para fins de avaliação do art. 177-A do RITCEES não se vislumbra risco, relevância, além de, não ser oportuno.*



**b) 4.2 – ANÁLISE DO ITEM 3.2. INDICAÇÃO DE KM/VIAGEM COM PERCURSO VAZIO PARA FINS DE APURAÇÃO DE VALOR E APURAÇÃO DE PREÇO MÉDIO EM PROCEDIMENTO DE CONTRATAÇÃO DE TRANSPORTE ESCOLAR – PROCESSO Nº 18.560/2016 - PREGÃO 15/2018**

*Pela ementa tem-se uma visão de que há um valor cobrado sem que houvesse serviço sendo prestado de forma a contrariar o Edital de Licitação e os Termos Contratuais que afirmam que os pagamentos serão realizados por serviço efetivamente realizado. Ressalta-se que foi afirmado que houve “a inclusão de quilometragens vazia no mesmo quantitativo da quilometragem cheia, o qual seria computada para fins de pagamento”.*

*Para uma avaliação concreta, uma visão geral do objeto e do relatado, necessário seria, no mínimo, ser efetuada junto ao processo administrativo que tratou da licitação (Pregão Eletrônico), no entanto, cópia daquele não se encontra disponível no presente expediente e, desta forma, a análise se dá conforme documentação encaminhada.*

*À primeira vista, seria uma irregularidade com potencial prejuízo ao erário, entretanto, em toda narrativa e conclusão do relatório não existe tal levantamento, conseqüentemente, apontamento de valores envolvendo ressarcimento.*

*Desta forma, transmuta a eventual irregularidade que poderia ter aspectos de ser passível de ressarcimento para uma formalidade.*

*Neste ponto, merece esclarecimentos e, se for o caso de ser mantida, levantar os valores em que houve pagamento sem efetiva contraprestação de serviços (trecho de veículo vazio).*

*Aprofundando um pouco na questão, observa-se que consta do Relatório de Auditoria:*

*Insta destacar que no Termo de Referência, consta o Anexo I, no qual indica a especificação do serviço e o trajeto a ser percorrido por cada veículo, e no Anexo III a planilha orçamentária com a divisão dos serviços por lote, mas com a indicação de quilometragens total, sem fazer a diferenciação das rotas.*

*Apesar do relato e da auditoria basear-se no Edital de Pregão Eletrônico 015/2018 não consta na documentação encaminhada nenhuma cópia do mesmo. Assim, buscou-se visualizá-lo no portal da transparência do Município, e, não se verificou que o relatado encontre eco nos termos do Edital a que se refere, isto porque, não há menção de trajetos (trecho) a serem percorridos nos anexos mencionados, senão, unicamente no Anexo II (Descritivo, Quantitativo e valores médio dos objetos).*

*Também não trouxe dados relacionados com o resultado da licitação, que, não*

*obstante, também não está disponibilizado no site da transparência pesquisado.*

*De toda forma, o relato, as justificativas e outros elementos induzem a certificar que foi computado quilometragens vazias no transporte escolar para definir valores.*

*A dúvida, e é possível, e talvez provável, conforme consta do relatório preliminar – evento eletrônico 3, de que somente para coleta de preços e formação de custos (estimativa de preços por km rodado) considerou-se trechos a mais (viagem vazia).*

*Do que observa, e em análise das rotas e especificações constantes as fls. 17/24, ratificadas pela Secretaria como as especificações a servirem de base para apuração do valor médio para a licitação, houve grave erro quanto a indicação do quantitativo de viagens a serem realizadas por cada veículo, culminando num acréscimo do quantitativo de quilometragens rodadas para fins de apuração do valor e aferição do preço médio.*

*Se houve pagamentos, não se observa na documentação indícios probatórios consistentes de que efetivamente houve cobrança e dispêndio de recursos públicos por viagens de veículos vazios, e efetivamente ocorrido eventual prejuízo.*

*Especificamente neste expediente (reforça-se, posicionamento do TCEES em processos discutidos, avaliados e deliberados em situações concretas), diga-se, reconhecido pela Controladoria Municipal, que conforme posto no Relatório, o caso de Presidente Kennedy não encontra amparo em normativos, complementando, nem no Edital de Licitação nem nos termos contratuais:*

*Na Instrução Normativa SED 001/2013 de Presidente Kennedy, art. 17:*

*Art. 17. Da Contratação dos Serviços de Transporte Escolar.*

*[...]*

*III – para o transporte escolar da rede municipal e estadual de ensino os valores a serem pagos serão por **quilometragens cheias** e os valores praticados na região através de coleta de preços*

*Cláusula 17 – Do Pagamento, Edital de P. E. 15/2018:*

*17.1 - O(s) pagamento(s) será(ão) efetuado(s) mediante a apresentação de documento fiscal hábil, sem emendas ou rasuras, relativo ao(s) serviço(s) **efetivamente** prestado(s), que deverá ser encaminhada em nome do Município de Presidente Kennedy, com fornecimento dos materiais discriminados, a qual, após a atestação do setor competente, será encaminhada para processamento do pagamento, e realizada a aceitação dos mesmos, ocorrendo o pagamento em até 30 (trinta) dias, após o recebimento da nota fiscal.*

*Cláusula sexta da Minuta do Contrato - Edital de P. E. 15/2018:*

6.1. Os pagamentos serão efetuados mediante a apresentação de documento fiscal hábil, sem emendas ou rasuras, relativo ao(s) serviço(s) **efetivamente** prestado(s). Os documentos fiscais, depois de conferidos e visados, serão encaminhados para processamento e pagamento em até 30 (trinta) dias, após a sua apresentação.

De toda forma, entretanto, para confirmar possível dano, outras avaliações seriam necessárias, restando então, na conformidade do relatado, relevar o indício de irregularidade, já que, efetivamente, para a execução contratual, não demonstrou ter sido cobrado (dispendido recurso) trecho de percurso por serviço não prestado (veículo vazio).

Para efeitos do art. 177-A do RITCEES, na forma como relatado não se verifica risco, relevância e ou mesmo oportunidade para tramitar com os autos, entretanto, caso o Controle Interno de Presidente Kennedy, vislumbre prejuízo ao erário (ratifica-se que o Relatório de Auditoria não indicou ressarcimento), deve incumbir da devida apuração para caracterizar e ilidir o dano, e se for necessário, instaurar a Tomada de Contas Especial, nos termos da IN TC 32/2014

No que se refere à possibilidade de recomendação ao jurisdicionado, se fosse o caso, este já foi cumprido pela Auditoria do Controle Interno.

**c) 4.3 – ANÁLISE DO ITEM 3.3. PLANILHA DE COMPOSIÇÃO DE CUSTOS INSUFICIENTEMENTE DETALHADA OU/NÃO UTILIZADA PARA FORMAÇÃO DE PREÇOS EM PROCEDIMENTO DE CONTRATAÇÃO DE TRANSPORTE ESCOLAR – PROCESSO Nº 18.560/2016 - PREGÃO 15/2018**

Uma vez mais estar-se a referir em um eventual achado de auditoria com características de formalidades, sob aspecto de que não se indicou e quantificou prejuízo ao erário.

Razão parece assistir à auditoria, muito embora apresente vários relatos sobre processo administrativo, inclusive, descrevendo páginas dos autos, porém na documentação acostada neste expediente não foi possível identificá-los.

Por outro lado, baseado em fiscalizações passadas realizadas por esta Corte, questões envolvendo planilha de custos na contratação de serviços de transporte escolar no Município é estrutural e vem de outros tempos.

Essa afirmativa encontra arrimo, por exemplo, nos autos TC 3.489/2016, em que se avaliou os Pregões Eletrônicos 026/2014 e 068/2015, registrando em Relatório para ambos:

**2.2 AUSÊNCIA DE PLANILHA DE CUSTOS PARA FORMAÇÃO DE PREÇOS EM PROCEDIMENTOS DE CONTRAÇÃO DE SERVIÇOS DE TRANSPORTE**

## ESCOLAR

Os autos que cuidou do tema foi julgado nesta Corte em 27 de setembro de 2019, Acórdão TC 338/2019 – segunda câmara, restando positivado:

1.11. **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.

*Ou seja, a determinação externada por esta Corte foi expedida após a realização dos procedimentos efetuados no Município, em 2018, no Pregão Eletrônico 015/2018.*

*Assim, partindo do princípio que as formalidades, bem como, de aspectos relacionados com orientação sobre Lei 8.666/93 e 10.520/02 seriam mitigados, em favor do Princípio da Economicidade, e neste caso, privilegiando disponibilidade horas/homens para eventuais capacitações da nova Lei (14.133/21) que muito em breve (abril de 2023) será exclusiva (em relação à Administração Direta) no tratamento para contratações públicas, sugere-se, neste caso concreto que se releve a irregularidade.*

*Ainda que tratando de outro caso em concreto, o Acórdão TC 319/2019 primeira câmara, discutindo a irregularidade abaixo descrita, ou seja, tema ausência de planilha de custos, tem-se que a mesma foi afastada.*

**2.1 – AUSÊNCIA DE PLANILHA DE CUSTOS PARA FORMAÇÃO DE PREÇOS EM PROCEDIMENTO DE CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE LOCAÇÃO DE VEÍCULOS. AUSÊNCIA DE ESTUDO DE VIABILIDADE ECONÔMICO FINANCEIRA.**

*Para reforço do posicionamento proposto anteriormente, além do aspecto temporal da determinação imposta pelo Tribunal (2019) e o fato consumado (2018) no jurisdicionado, há precedentes (Acórdão TC 319/2019 primeira câmara e também o TC 1.000/2017 Plenário) que embora não fosse o tema de discussão, reconheceu-se ausência de planilha de custos e ainda assim nem mesmo recomendação ou alerta sobre o tema foi emitido, respaldando que mesmo ausente a planilha de custos a irregularidade pode ser relevada e ou afastada.*

*Ademais, conforme destacado na ementa do achado, não é que inexistia planilha de custos, mas sim, que a equipe auditora do Controle Interno Municipal vislumbrou ser insuficientemente detalhada, embora, também tenha sido registrado que a mesma não teve impacto na composição do preço estimado para a contratação,*

*uma vez que alegado ter se baseado em cotações de preços com empresas do ramo.*

*Fato que chama atenção, e merece registro, não tem a ver, diretamente, com a questão deste subitem (ementa), porém da análise e conclusão do achado na auditoria, apresentando confrontações entre planilhas apresentadas pela SEME, do Processo e do SEMOB, afirma que se houvesse realizado a planilha de forma correta, 15 das 21 rotas teriam valores a menor. Aqui mais uma vez, torna-se duvidoso quanto a existência de sobrepreço, superfaturamento e prejuízo ao erário, de forma que, uma vez reavaliando o tema, e passar a ter o entendimento de que existe dano, cabe a administração abertura de procedimento para caracterizá-lo e ilidi-lo, e se necessário for (mais provável, já que contrato exaurido), instaurar tomada de contas especial.*

*Da forma como relatado, sem indicação de prejuízo, quanto a risco, relevância e oportunidade, todos nas expectativas do art. 177-A do RITCEES, neste subitem, não se vislumbra.*

**d) 4.4 – ANÁLISE DO ITEM 3.4. PREÇOS CONTRATADOS ACIMA DOS VALORES PRATICADOS NO MERCADO PARA A CONTRATAÇÃO DE TRANSPORTE ESCOLAR – PROCESSO Nº 18.560/2016 - PREGÃO 15/2018**

*Apesar da ementa afirmar preço acima do mercado, ao se avaliar o relatado pela auditoria, observa-se que não se sustenta e até difícil de contextualizar nesta peça e neste subitem.*

*Nenhum momento foi indicado ou afirmado um único centavo de prejuízo, ou seja, não se demonstrou quanto foi cobrado e qual seria o preço correto (de mercado).*

*Primeiro a afirmativa que o preço referencial disponibilizado pela SEDU não poderia ser parâmetro uma vez que não possuía as mesmas características:*

*Do que se observa, é que os contratos realizados pelo Município possuem os seguintes itens: cadeirinhas apropriadas à faixa etária das crianças que frequentam a creche; ar-condicionado; dois acompanhantes; Plataforma elétrica de elevação; e Espaço próprio destinado a fixação de cadeirinha de roda; o que não consta na tabela referencial da SEDU, o que impacta não só no valor em si do automóvel, mas também dos custos com manutenção e combustível.*

*Vale destacar que, na planilha de custos apresentadas no processo em análise, também não constou as referidas indicações já elencadas. Desta forma, o uso de outros parâmetros fica prejudicado na medida em que não há descrição nas planilhas de custos apresentadas, os custos dos insumos acrescidos aos serviços contratados, que permitiria confrontar o preço orçado para cada um dos itens de*

*acordo com o mercado.*

*Ainda assim, com relatório preliminar, notificou pretensos responsáveis para apresentarem justificativas, sendo que ao término (conclusão) do achado, remete ao mesmo tema disposto no subitem anterior, isto é, planilha de custos.*

*Desta forma, embora o Sr. Leonardo dos Santos não tenha apresentado defesa prévia para o referido item, entendemos que é competência do órgão requisitante a elaboração da planilha de composição de custos, restando assim afastada a irregularidade para o Justificante, e optamos pela NÃO CONFORMIDADE DESTE ITEM, indicando aos agentes responsáveis o que segue:*

*Em relação ao que restou do achado, (na verdade inova na conclusão quando desvia tema para elaboração da planilha de custos), tem-se que a mesma não deva ser reconhecida, pois que tratada no subitem anterior. Ou seja, inicialmente o achado foi tratado como sobrepreço, no entanto, da discussão chegou-se à conclusão que o problema estaria na insuficiência da planilha de custos, tema este que foi debatido no subitem anterior, de forma que, também aqui, afasta-se risco e relevância necessários conforme o art. 177-A do RITCEES para prosseguir.*

**e) 4.5 – ANÁLISE DO ITEM 3.5. NÃO COMPROVAÇÃO DE CUMPRIMENTO DAS EXIGÊNCIAS CONSTANTES NO EDITAL PARA FINS DE ASSINATURA DO CONTRATO - PROCESSO Nº 18.560/2016.**

*Este subitem, por si só, da leitura simples de sua ementa refere-se a eventual achado de natureza formal, o que a priori, para efeitos desta análise e do procedimento adotado, se choca ao Princípio da Economicidade a que privilegia esta peça, de forma que, mesmo que pudesse vir a ser confirmado, neste momento pugna-se por ser relevado.*

*O relato é que para fins de assinatura de contratos administrativos oriundos do Pregão Eletrônico 015/2018, haviam exigências a serem cumpridas pelas vencedoras do certame, conforme previsão no item 10.0 – Qualificação Técnica, constante no Termo de Referência, e item 15.6 do Edital.*

*Em 25 de junho de 2018, após homologação do certame, foi realizada vistoria técnica nos veículos pelo Chefe de Divisão de Inspeção Escolar e pelo Presidente do Conselho Municipal de Educação, e ao final informaram que “todos os veículos apresentaram as condições mínimas exigidas para a prestação do serviço de transporte Escolar”.*

*Ressaltou, entretanto, que na apuração constatou que o quantitativo de veículo, motorista e monitores a serem apresentados pelas empresas deveriam estar em conformidade com o quantitativo contratado, porém, todas as empresas NÃO*

*atenderam ao item 15.6, alínea “e” do Edital e item 6.3, inciso III do Termo de Referência.*

*Do que se observa através de tabela elaborada por esta Controladoria e já demonstrada na fase Preliminar, é que todas as empresas NÃO atenderam ao item 15.6, alínea “e” do Edital e item 6.3, inciso III do Termo de Referência.*

*As mencionadas cláusulas são:*

*15.6 - Para fins de assinatura de Contrato a empresa deverá apresentar as seguintes documentações:*

*(...)*

*e) Certificado de Registro e Licenciamento do Veículo com comprovação de existência de seguro obrigatório (DPVAT) e comprovação de seguro de responsabilidade civil facultativa (RCF). (Compatível com os veículos mencionados na proposta de preços)*

*Quanto ao item 6, trata de qualificações do condutor, estando regrado na clausula 6.III:*

*6.3. O condutor de veículo destinado ao transporte de escolares deverá cumprir com os seguintes requisitos:*

*(...)*

*III - Apresentação de certidão negativa do registro de distribuição criminal, relativa aos crimes de homicídio, roubo, estupro e corrupção de menores, renovável a cada cinco anos, conforme exigência prevista no artigo 329 do CTB.*

*Ora, de pronto, a cláusula 6.3, III, diga-se que é de suma importância, principalmente considerando que trata-se de transporte de crianças.*

*Aliás mesmo expediente, ainda que não conste no CTB, deveria ser também exigido dos monitores (o que não consta do Edital). Entretanto, não se verifica vinculação direta entre as condições prévias de motoristas de veículos com a documentação exigida na cláusula 15.6, “e”, para assinatura de contrato.*

*E em relação a cláusula 15.6, “e”, não se observa relatado que algum dos vencedores do certame tenha deixado de apresentar, ou mesmo que realizado, não atendessem as normas estabelecidas.*

*Portanto, baseado no que consta da documentação carreada neste expediente e dos documentos dos veículos exigidos na cláusula mencionada acima, não há como sustentar tal achado e promover citação de agentes públicos.*

*Ademais, é contrário aos pareceres de vistoria dos veículos emitidos por Chefe de Divisão de Inspeção Escolar e pelo Presidente do Conselho Municipal de Educação.*

*No entanto, algumas constatações foram efetuadas quanto as condições e qualificações de motoristas e monitores, estes sim, necessários para que se firmassem contratos (cláusula 15.6 “c”), contudo não se pode afirmar que deixaram de ser apresentados, mas que foram constatadas inconsistências.*

*Dito isto, há que se ponderar que os contratos foram firmados em 2018, os serviços executados, não havendo conhecimento de relatos ou ações que tivessem desqualificado motorista e ou monitor que tenha efetivamente prestado serviço durante execução contratual. Ademais, no curso da auditoria em questão (2019), mesmo que extemporânea (contrato de 2018), interpreta-se que a documentação foi apresentada.*

*Consequentemente, no confronto achado de auditoria (necessário destacar fatos, atribuir adequadamente responsabilidade, citar, obter resposta, concluir, tramitar em Gabinetes, etc.), neste momento, é tido por baixo risco e gravidade (contrato já executado – nova licitação em 2021, P.E. nº 001/2021), com os Princípios da Economicidade e da Eficiência (custo x benefício e término de vigência das Leis 8.666/93 e 10.520/02), a balança tende a pender para que se releve eventual irregularidade.*

*Uma vez mais afasta-se critérios de risco, relevância e oportunidade para prosseguir no atendimento deste subitem, nos termos do art. 177-A do Regimento Interno do Tribunal.*

**f) 4.6 – ANÁLISE DO ITEM 3.6 NÃO CUMPRIMENTO DAS NORMAS CONSTANTES NA LEI PARA A ELABORAÇÃO/PRORROGAÇÃO/REAJUSTES DO CONTRATO - PROCESSOS Nº 11.573/2015 – 5.429/2013; e 18.560/2016.**

*Neste subitem, além das questões envolvendo cálculos para reajuste contratual, também se questionou não ter sido encontrado publicação de extrato de alguns contratos.*

*Um registro é que o relatório foi elaborado de uma forma que dentro deste único achado há varias justificativas, análises e conclusão dos achados, isto em razão de tratar individualmente os contratos no mesmo subitem. A conclusão que se registrou foi sempre de manter o achado, sem, contudo, deixar claro se haveria valor a ser ressarcido. De toda forma, avalia-se o tema com base no que consta do expediente.*

*No que se refere ao último mencionado (não publicação), processo 18.560/2016 e contratos 141/2018, 142/2018 e 143/2018, a execução contratual já se exauriu, serviços já foram prestados o que neste caso poderia ser relevado. Há precedentes neste sentido, cita-se Acórdão TC 634/2019. Ademais, para o tema não se verifica risco, relevância e materialidade.*



*Há um outro ponto, este sim, explícito na ementa, que diz respeito a aditivos contratuais.*

*Apesar de mencionar danos ao Erário não foi efetivamente quantificado e a bem da verdade, a forma como conduzida e relatada não há uma clareza nos acontecimentos, de forma que há de se avaliar as principais questões postas no relatório.*

*O contrato 239/2015 foi firmado em 29/09/2015. Aqui relata que o item relativo ao transporte do ensino superior, apontou-se uma divergência de valores entre anexos do contrato, I e II.*

*A princípio em razão de arredondamento de preços (várias casas decimais) e, posteriormente, identificado entre os anexos, totalizando diferença de R\$ 315,28. Trata-se de um valor irrisório (por si só, poderia ser relevado) e que, aparentemente, na execução contratual, isto é, na medição dos serviços tende a não se concretizar.*

*Explica-se: o valor correto é o estipulado para o quilometro multiplicado por sua execução, ou seja, por sua rodagem. Assim, uma vez acertado o valor por km/rodado (e quanto a isto não se contesta), tanto o valor total atribuído ao anexo I quanto ao anexo II se tornam irrelevantes e nenhum dos dois pode vir a se consumir. Se a irregularidade existe, trata-se de mera formalidade e erro de cálculo que não tem o condão de influir financeiramente nos pagamentos a serem efetuados pelo contratante.*

*Verificou-se, também, que 2 trechos com igual quilometragem foram vencidos por preços distintos, diferença de R\$ 0,06 (R\$ 23,58 – R\$ 23,52), e assim apontou-se um eventual desconto que poderia ser de R\$ 514,80. Uma vez mais, trata-se de valor irrisório e que por si só, tenderia a ser relevado.*

*Aqui a uma pequena distinção na lógica, trata-se de mesma quantidade de quilômetros a serem rodados, porém com itinerários distintos, o que, potencialmente afetaria valores a serem cobrados.*

*Não há no expediente e no relatado nenhuma evidência de que tenha havido preço contratado acima do valor de mercado, não se verificando motivações para interferência desta Corte (especialmente pelo valor unitário da diferença).*

*Aliás, para desencargo, porque não imaginar que pudesse ser o contrário, isto é, os dois trechos a R\$ 23,58 por km/rodado. Para se ter razão nesta empreitada careceria a auditoria de trazer outros elementos que comprovassem tratar de cobrança de valor desproporcional e majorada, o que, na prática não ocorreu.*

*Em relação ao 1º termo aditivo (contrato 239/2015) a auditoria registra que, o IPCA a ser aplicado seria de 8,9750%, porém, como ainda não havia vencido o período em que o índice fosse disponibilizado (adendo: o cálculo foi à época e a auditoria 3*

*anos depois, já conhecedor destes índices), aplicou-se 8,93%. O valor reajustado ficou abaixo do que poderia (deveria) em R\$ 2.110,84. O que se reclama, então, é que este percentual foi concebido (aceito) sem a necessária avaliação.*

*Aqui vale a mesma lógica, para efeitos de apuração de valores concretos o que deve ser avaliado é o valor por km/rodado.*

*Com as devidas vênias, a avaliação entre a necessidade de decidir a tempo e hora na época da prorrogação contratual não pode ser comparado com passagem de 3 anos, consolidada toda apuração de índices financeiros. Ainda que fosse o caso de valores serem a maiores, não se valorizaria completamente o achado (sem observar caso concreto), muito menos então, sendo os valores (índices) aplicados benéficos à administração.*

*Em relação ao 2º aditivo no contrato 239/2015, sob fundamento de terem sido adicionados novos alunos do ensino infantil e fundamental, aditou-se 25% da quilometragem e o valor do contrato reajustado em 16,38%. Detalhou-se, então, as rotas acrescidas.*

*A questão da auditoria então foi a de que as rotas (algumas) já estavam contempladas no trajeto. Entretanto, a informação trazida pelos gestores registrou elevado número de novos alunos, ainda que no mesmo trajeto.*

*Passou-se, então a questionar que não se anexou documentação comprovando a justificativa, depois não foi anexado ao processo documento de regularidade da empresa e ainda, mais adiante, questiona não ter ficado claro que houve reajuste de 25% na quilometragem.*

*Com todas as vênias, neste ponto, a auditoria não transparece enfrentar o problema. Aliás, se o problema existe, este é um dos pontos em que o Controle Interno pode criar ou melhorar, se já existente, as normas internas de controle ao objeto.*

*A falta de justificativa ou de anexação de documento (regularidade) no processo não pode ser o mote principal desta demanda, é mera formalidade, existindo a justificativa escrita ou não, a fiscalização (e auditores desta Corte efetuaram inúmeras vezes) deve medir esforços para confirmar a alteração do trajeto, por exemplo, subindo no ônibus acompanhando e marcando a distância percorrida, utilizando-se de hodômetro ou tacógrafo, se existente no veículo, confere e confirma com terceiros, uma lista de alunos e seus endereços, entre outros, isto é, não se conformar com o que esteja escrito (havendo justificativa formal ou não).*

*Desta forma, à primeira vista, sem elementos concretos o que se tem é mera formalidade e pode ser relevado. Por outro lado, não há impeditivo, apesar do tempo em que ocorreu (2017, pode ser que alguns períodos sejam alcançados pelo instituto da prescrição), que possa ser avaliado concretamente uma anomalia que*

*redunde em necessidade de recomposição ao erário. Sempre com a ideia de que deve ser ilidido o dano administrativamente e, caso necessário, instaurar tomada de contas especial.*

*Aliás, tendo sido mencionado a Prescrição, registra-se que, indiscutivelmente, formalidades ocorridas nos exercícios de 2016 e 2017 (aditivos contratuais) não fazem sentido de serem discutidos, ainda mais quando a Lei que os rege (contratos) perde eficácia em poucos meses e qualquer recomendação, em tese, se torna inócua.*

*Quanto ao terceiro termo aditivo, após várias digressões, afirma-se que foi utilizado índice correto, porém, que não se utilizou o valor base do último contrato (2º termo aditivo), apontando uma diferença de R\$ 16,12, isto, em um aditivo da monta de R\$ 6.093.106,82.*

*Ora, por si só esta diferença, seria irrisória e que poderia ser relevada, ainda mais porque se verifica que trata, se é que existiu, de equívoco que não prejudicou a municipalidade, isto porque, conforme relato, a contadora ao fazer cálculos utilizou como base o valor de R\$ 5.947.058,70, contudo, a auditoria afirma que o valor do último contrato seria maior, R\$ 5.947.074,71.*

*Ademais, esse terceiro termo aditivo é datado de 28/09/2017, portanto ocorrência a mais de um quinquênio, o que reforça entendimento de que não se deve envidar esforços para prosseguir com o tema.*

*Derradeiramente, para o contrato 239/2015, tem-se relatos sobre o 4º termo aditivo.*

*Primeiro, questionado o valor do novo contrato (aditivo) que foi apresentado preenchido a mão sem indicar o índice de atualização. Depois houve manifestação que o índice atualizado foi o IPCA e apresentou gráfico relativo ao período de agosto de 2017 a julho de 2018. Porém, segundo auditoria, em momento algum deixou explícito o índice utilizado, somente apresentou o gráfico.*

*Utilizou-se de um índice de 4,27% e o aditivo alcançou o valor de R\$ 6.353.392,05, porém, segundo relatório da auditoria o IPCA de setembro de 2017 a setembro de 2018 (na verdade seria agosto de 2018) foi de 4,1927%, o que resultaria em R\$ 6.348.572,51, conseqüentemente, um reajuste a maior em R\$ 4.819,54.*

*A auditoria notificou “responsabilizados” para justificarem índices, porém não foi de bom proveito, isto porque, não se trouxe mérito, a discussão ficou na responsabilização pelos cálculos.*

*Aparentemente existe uma diferença, e com as devidas vênias, para comparação, um contrato de mais de 6 milhões de reais, o montante de R\$ 4.819,54, torna-se irrisório.*

*Para apontar um prejuízo ao erário, somente o valor estabelecido para o contrato*

*não basta, é necessário que se estabeleça o valor a maior, se existir, no preço do quilômetro rodado e confrontá-lo com o efetivamente percorrido. O fato de existir um valor mencionado em um contrato não significa que efetivamente será executado no todo.*

*Ademais, embora a análise da auditoria em relação ao prazo de um ano para reajuste contratual pareça correto, no caso concreto a um fator que pode vir alterar entendimento e, se for o caso, a Controladoria Municipal desejar prosseguir na apuração, deve ser levado em consideração.*

*Quatro foram os aditivos contratuais. O primeiro para setembro de 2016, com reajuste no índice de IPCA (segundo relatório de auditoria, por um índice menor). O segundo em maio de 2017, neste caso, não o reajuste contratual, mas sim implementação de novas rotas e ou alteração de percursos. O terceiro para setembro de 2017, reajuste pelo índice do IPCA.*

*Chega-se ao quarto termo aditivo, 2018, e o reajuste é o contratual, isto é, IPCA. Aqui para tratar de eventual prejuízo ao erário, vez que, erros formais tem toda aparência de ter ocorrido (para atestar concretamente somente após contraditório), alguns aspectos devem ser refletidos.*

*A pergunta é, a correção a menor no primeiro aditivo deve ser considerada para efeitos de cálculos? Em regra, quando se aplica índice a maior no reajuste de um aditivo, este é replicado nos demais, para alcançar valores a serem ressarcidos. Assim, à primeira vista, o percentual correto (para fins de garantir prejuízo ao erário) deve ser aplicado, e, portanto, é possível que a base utilizada não tenha sido a mais adequada.*

*O terceiro aditivo reajusta valores, ocorre que em maio de 2017 novas rotas foram adicionadas. Estas rotas (do 2º aditivo) deveriam ter reajuste em setembro de 2017? Isto porque não estariam no prazo de um ano. Em havendo nova rota, inexistiria parâmetro, portanto, é possível ter sido atribuído valor “de face” e a correção desta seria em maio de 2018, não cabendo, novo reajuste em setembro de 2018.*

*Ou seja, há fatores que não deixam claros e explícitos a existência de nova rota, a motivação para ter sido incluída no contrato em comento (239/2015) e não em outros existentes ou uma outra (nova) contratação, qual valor de km rodado foi estipulado, tudo influenciando.*

*Portanto, são elementos e questionamentos que não possibilitam afirmar que em relação ao contrato 239/2015, apesar de reconhecer indícios de irregularidades formais, tenha, efetivamente, ocorrido prejuízo ao erário.*

*É fato que, tampouco a auditoria do Controle Interno tenha mencionado que haveria recursos financeiros passíveis de serem ressarcidos ao erário. É que as circunstâncias poderiam impulsionar nessa direção.*

*Portanto, reafirma-se, no campo da formalidade, não se verifica risco e relevância para este achado (relação contrato e aditivos no 239/2015), restando a administração, como mencionado em outras oportunidades, se entender que houve prejuízo ao erário, buscar ilidir administrativamente e, se não obter êxito, instaurar tomada de contas especial.*

*Continuou, no mesmo subitem, tratando de fatos relacionados com contrato e seus aditivos nº 106/2015. Foram 4 termos aditivos.*

*O questionamento e as informações acerca do 1º termo aditivo registram que foi reajustado com data de 29 de abril de 2016 (assinatura contratual) quando poderia ter sido em 06/04/2016, data de apresentação da proposta. Assim, não houve prejuízo a municipalidade e até mesmo a afirmativa do relatório de auditoria encontra barreira em cláusula contratual que prevê reajuste em 12 meses. Isto é, fosse o caso de prosseguir até mesmo uma irregularidade formal seria questionável e discutível. Assim não há risco e relevância atingindo este 1º termo aditivo.*

*Em relação ao segundo termo aditivo, registrou a auditoria que o índice aplicado de IPCA foi correto, porém os cálculos efetuados ocorreram com equívoco.*

*Assim, o valor do contrato (aditivo) que deveria ser de R\$ 9.079.169,19 foi de R\$ 9.072.926,80, perfazendo uma diferença menor de R\$ 6.235,39, portanto, não prejudicial ao jurisdicionado, pelo contrário.*

*Continuando, afirma que o 2º termo aditivo funcionou concomitantemente com o 1º, sobrepondo-se. Isto porque no 1º termo aditivo teve início a partir de maio de 2016, quando se expediu ordem de serviços e o 2º termo iniciou em abril de 2017, na assinatura contratual.*

*Não há notícias de prejuízo ao erário, assim não há risco e relevância, pois que o contrato já exaurido, inclusive, houveram um 3º e 4º aditivos e, especialmente, uma formalidade ocorrida em 2017, portanto mais de 5 anos, conseqüentemente, por todas estas razões, se é que existiram, os indícios de irregularidades (no 2º aditivo do contrato 106/2015) merecem ser relevados.*

*O terceiro termo aditivo ao contrato 106/2015, traz algumas ponderações e uma afirmativa da auditoria de que redundou em prejuízo ao erário. Portanto, faz-se reflexão sobre os fatos. Antes, porém, importante registrar que neste item específico, 3º termo aditivo, um membro da equipe auditora, deu-se por impedida, não participando do levantamento.*

*Primeiro traz esclarecimento quanto a cálculos efetuados, questões relativas ao arredondamento de números e valores, e afirmou-se que a administração aplicou IPCA de 2,8448 (período 31 de março 2017 a 31 de março 2018) reajustando para R\$ 9.331.031,50. Discorda, entretanto, sob alegação de que a correção deveria referir-se ao período de 27 de abril de 2017 a 27 de abril de 2018, índice de IPCA*

2,6807, totalizando R\$ 9.316.140,67, conseqüentemente, gerando uma diferença de R\$ 12.890,82.

*Numa primeira avaliação, há um equívoco no relato, pois que o percentual de 2,8448 é referente ao IPCA acumulado dos últimos 12 meses relativo a fevereiro de 2018 (portanto, reajustando contratos a partir de março 2018). Já o percentual 2,6807 é o IPCA acumulado em março de 2018, portanto, aplicável aos contratos relativos a abril em diante.*

*A título de esclarecimento, entendimento nesta peça é de que, se um contrato é firmado em janeiro para vigorar 12 meses e reajustá-lo, o período a ser acumulado vai de janeiro a dezembro (12 meses), portanto para reajuste de contratos firmados em abril, a correção um ano depois é com base no acumulado do mês de março do ano que se aditará o contrato. Por exemplo, de forma simples, no caso concreto, o contrato 106/2015 foi firmado em abril de 2015 e em abril de 2016 houve reajuste, o índice de IPCA aplicado pela administração e avalizado pela auditoria foi de 9,3869 que representa o acumulado no mês de março de 2016, portanto, dentro do mesmo entendimento. Como registro, o 2º termo aditivo, reajustado em 4,5710 que representa o IPCA acumulado em março de 2017.*

*O terceiro aditivo, aqui em discussão, foi reajustado o contrato em 2,8448% que é o IPCA acumulado em fevereiro de 2018, portanto, utilizado de forma equivocada. Acertadamente a auditoria utilizou-se do percentual acumulado em março de 2018, 2,6807 para apurar valor de reajuste.*

*Ocorre, porém, que a diferença apontada pode ser potencialmente um prejuízo ao erário, mas é presumida. Como já dito anteriormente, o fato do contrato prever um valor (principalmente serviços) não significa que o dano se consolidará. Isto irá depender da execução e dos pagamentos a serem (ou que foram) efetuados, portanto necessário seria aprofundar na apuração.*

*Tem-se aqui, ainda, o fato de que o primeiro termo aditivo foi subdimensionado, conforme relatado pela auditoria e este fato deve ser motivo de avaliação. Aquele reajuste aquém no 1º aditivo refletiu também no 2º aditivo, e, conseqüentemente afeta os cálculos para o aditivo que aqui se enfrenta. Portanto, para avaliar se realmente há um prejuízo ao erário tudo isto deve ser sopesado.*

*Grosso modo, a título de conforto para o posicionamento a ser adotado, partindo do valor original do contrato, R\$ 7.937.229,60, aplicando percentuais de reajuste admitidos, IPCA, março 2016 – 9,3869%, março 2017 – 4,5710% e março 2018 – 2,6807, extraindo diferenças ínfimas de arredondamento, o 3º aditivo atingiria o valor de R\$ 9.322.541,81 enquanto que os cálculos atingidos na auditoria (sem aplicar o que de fato poderia) montou em R\$ 9.316.140,67.*

*Ademais, significa, portanto, que mesmo utilizando valor atingido pela auditoria*

*(sem considerar a reflexão proposta acima), o máximo de uma eventual recomposição ao erário estaria em R\$ 12.890,82 (3.939,01 VRTE - 2018). Por outro lado, de parte desta análise, entende-se que, fosse o caso de ser suficiente só o valor contratado (sem apurar a execução), com os reajustes autorizados nos contratos (aplicação de IPCA corretamente), não se reconheceria efetivo prejuízo à administração.*

*Sendo assim, reforça-se que não sustenta risco e relevância, nesse achado (3º termo aditivo).*

*Quanto ao 4º termo aditivo, em relação ao apurado, a própria equipe auditora finaliza com informação que no reajuste, houve uma vantagem para a administração municipal em R\$ 72.624,34, conseqüentemente não se fala em prejuízo ao erário, e o que resta, então, são formalidades.*

*Compilando todo indício de irregularidade, avaliando questões que pudessem ser desviadas para prejuízo ao erário, e o complexo de questões envolvendo este subitem (global) reafirma-se que não se constata fatores de risco e relevância para fazer frente aos princípios da economicidade e efetividade.*

#### **g) 4.7 – ANÁLISE DO ITEM 3.7. EXECUÇÃO INADEQUADA DOS SERVIÇOS CONTRATADOS**

##### **g.1) 4.7.1 – ANÁLISE DO ITEM 3.7.1 - MODIFICAÇÃO DAS ROTAS CONSTANTES NO CONTRATO Nº 106/2015 - COSTA SUL TRANSPORTE E TURISMO LTDA**

*Refere-se á uma irregularidade registrada no Relatório de Auditoria sem que fosse indicado prejuízo ao erário, portanto, nesta peça considerado indício de irregularidade formal.*

*A forma de produção do Relatório Conclusivo da Auditoria (subsídio principal desta peça) deixa alguns aspectos de insegurança ao subscritor, especialmente em possíveis danos ao erário, e assim poder produzir uma manifestação técnica sem muitas contestações.*

*No presente caso, há relato de que houve alterações substanciais na alteração de rotas contratadas na municipalidade (exercício 2019), e faz menção a uma planilha que constou do relatório preliminar e entende-se desnecessário reprodução.*

*Ora aqui uma primeira questão que não demonstra ser a melhor prática, isto porque, no Relatório Conclusivo tudo de importante deve estar consolidado, sob pena do cidadão, de agentes do controle externo, etc. ter que visitar vários relatórios (preliminares) para vislumbrar medidas necessárias e se posicionar. Ademais, no site da transparência, somente o Relatório Conclusivo está disponível, de forma que*

*tal planilha não se torna clara e visível ao público em geral.*

*Por um lado, destacou-se que o corpo técnico (da controladoria) confrontando pagamentos efetuados com os itinerários da Secretaria de Educação resultou em uma “enorme” diferença de quilometragem. E completou, alguns casos a maior e em outros a menor.*

*Constou ainda do Relatório:*

*Registra-se que tal confrontação possuiu apenas o condão de demonstrar a precariedade quanto ao controle da Secretaria em relação aos serviços executados, não tendo condições de possuir relevância para fins de apuração quanto a eventuais valores que por ventura possam decorrer desta análise.*

*E, em conclusão, no Relatório:*

*Em relação à justificativa para as alterações contratuais, 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.*

*Ocorre que vislumbramos que, todos os trajetos foram modificados com raras justificativas apresentadas através do Protocolo nº 21.551/2019.*

*Há no Relatório, informação de que alterações de Rotas não significaram aumento de quilometragens executadas (não houve acréscimo de 25%). Foi informado pela empresa contratada de que na verdade, estaria recebendo idêntico valor por execução a maior de itinerário (rota), o que não foi “derrubado” (contestado) no Relatório de Auditoria.*

*E, com o devido respeito, o ideal em uma fiscalização de transporte (escolar), é que o fiscalizador (auditor ou controlador) imponha regras de validação “in loco” (subir no ônibus e comprovar trajeto) ou no mínimo pelo hodômetro ou tacógrafo do veículo, para garantir a exatidão quando ao itinerário (seus desvios, curvas, ruas de mão e contramão, desvios, etc.), com o intuito de evitar que concretamente não haja comprovação efetiva de prejuízo ao erário, posto que, é possível que, eventual dano, afundará no campo da formalidade ou da presunção. Demais disto, tendo em vista preços diferenciados, em relação às alterações nas rotas (itinerário), deve-se atentar para o “famoso” jogo de planilhas.*

*Assim, a princípio, somente em razão da falta de justificativa no processo (como observação, não se garante que inexistia motivo real para alteração), não se vislumbra risco e relevância para prosseguir com andamento dos (futuros) autos.*

*De mais a mais, segue na argumentação já posta em outras ocasiões nesta peça, caso o objetivo ou levantamento feito pela Controladoria seja de ocorrência de*



*prejuízo ao erário, cabe a administração apurar internamente e providenciar resolução para recompor o Erário, e em não sendo possível, instaurar tomada de contas especial na conformidade com a IN TC 32/2014.*

**g.2) 4.7.2 – ANÁLISE DO ITEM 3.7.2 - MODIFICAÇÃO DAS ROTAS CONSTANTES NO CONTRATO Nº 239/2015 – COSTA SUL TRANSPORTE E TURISMO LTDA.**

*Neste subitem há uma identificação substancial com os apontamentos anteriores da auditoria. Contudo, concluiu por uma ausência prévia de aditivo ou apostilamento em razão de alterações de rota (inclusive adição de projeto férias – 2016 e 2017, portanto mais de 5 anos).*

*De igual forma, encampando as razões postas no subitem anterior, inclusive, atenuadas no afastamento no próprio relatório conclusivo de questões entendidas anômalas. Assim, a priori, não se vislumbra critérios de risco e relevância capazes de alterar entendimento e amparar prosseguimento do feito nesta Corte.*

**g.3) 4.7.3 – ANÁLISE DO ITEM 3.7.3 - MODIFICAÇÃO DAS ROTAS CONSTANTES NO CONTRATO Nº 141/2018 – AMT MOREIRA TRANSPORTE E TURISMO LTDA.**

*No mesmo sentido dos dois subitens anteriores, após apontamentos e análises, em nenhum momento se descreveu indício de prejuízo ao erário, conseqüentemente tratado como formalidade.*

*Neste sentido o risco e relevância confrontado com Princípios de Economicidade e eficiência, se existentes, devem ser afastados, pugnando por não prosseguir com a tramitação do expediente, no que se refere a instrução e eventual citação de responsabilizados.*

**g.4) 4.7.4 – ANÁLISE DO ITEM 3.7.4 - MODIFICAÇÃO DAS ROTAS CONSTANTES NO CONTRATO Nº 142/2018 – COOPERSULES – COOPERATIVA DE TRANSPORTES DA REGIÃO SUL.**

*O presente achado encontra similaridade com os achados (letra g) anteriores. Neste caso, o Relatório de Auditoria informa que os itinerários apresentados pela SEME são quantitativos maiores que o contratado/pago, embora conste que de acordo com apuração em planilhas haveria “enorme diferença” sendo umas vezes a maior e outras a menor.*

*Concluiu, como no subitem g.1, ausência de justificativa. Neste caso, como já*

*mencionado não restou claro se havia ou não motivações para que as rotas fossem alteradas, mas sim que não se formalizou (por escrito) as justificativas.*

*Vale para este subitem o que já fora apontado e analisado no subitem g.1, razão pela qual não se reconhece risco e relevância para prosseguir na instrução deste achado (no caso, este subitem).*

**g.5) 4.7.5 – ANÁLISE DO ITEM 3.7.5 - MODIFICAÇÃO DAS ROTAS CONSTANTES NO CONTRATO Nº 143/2018 – LR LOCAÇÕES E SERVIÇOS EIRELI EPP.**

*Os fatos envolvendo este subitem não difere substancialmente dos anteriores.*

*Ademais, ficou registrado no Relatório da Auditoria:*

*Constatou-se também que, os itinerários indicados pela SEME apresentam um quantitativo de rota diária maior ou a menor que o quantitativo contratado e o quantitativo pago.*

*A conclusão, como em outros subitens, foi de que careceu de justificativa para as alterações, aqui destacando que houve alteração nas rotas sem as necessárias formalidades.*

*Não há motivos para que se altere entendimento posto em pontos anteriores, de forma a fortalecer e ratificar o não reconhecimento de risco e relevância para prosseguir na instrução do achado posto neste subitem.*

**h) 4.8 – ANÁLISE DO ITEM 3.8 – AUSÊNCIA DE ATUAÇÃO DA FISCALIZAÇÃO EM TODOS OS CONTRATOS DE TRANSPORTE ESCOLAR.**

*Neste subitem a fiscalização (auditoria) identificou veículos sendo utilizado o transporte escolar com mais de 10 anos de uso. Notificado quanto aos fatos foi providenciada a troca dos veículos, restando, ainda um ônibus para ser substituído.*

*Embora o veículo possuísse mais de 10 anos de uso não há notícia de que não estivesse em bom estado de conservação e que o serviço não fora prestado, portanto, não houve apontamento de prejuízo financeiro ao erário.*

*Pelo relato a questão de fiscalização contratual no Município, interpreta-se como situação contumaz. Portanto, um dos legados a que se anseia de uma fiscalização no controle interno é a formalização, quiçá, se já existente, a adequação de normas internas padronizadas para atuação regular das fiscalizações contratuais.*

*Neste sentido (para normatizar), importa destacar alguns regramentos da nova Lei de Licitações (11.433/2021) uma vez que a partir de abril de 2023 a Administração*

*Pública somente a ela poderá se socorrer (não fará sentido basear na Lei 8.666/93):*

*Art. 117. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por 1 (um) ou mais fiscais do contrato, representantes da Administração especialmente designados conforme requisitos estabelecidos no art. 7º desta Lei, ou pelos respectivos substitutos, permitida a contratação de terceiros para assisti-los e subsidiá-los com informações pertinentes a essa atribuição.*

*§ 1º O fiscal do contrato anotarà em registro próprio todas as ocorrências relacionadas à execução do contrato, determinando o que for necessário para a regularização das faltas ou dos defeitos observados.*

*§ 2º O fiscal do contrato informará a seus superiores, em tempo hábil para a adoção das medidas convenientes, a situação que demandar decisão ou providência que ultrapasse sua competência.*

*§ 3º O fiscal do contrato será auxiliado pelos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno da Administração, que deverão dirimir dúvidas e subsidiá-lo com informações relevantes para prevenir riscos na execução contratual.*

*Questões de risco e relevância para prosseguir neste subitem é matéria que deve ter sua ausência reconhecida, especialmente, em razão de que o contrato já se exauriu.*

#### ***i) 4.9 – ANÁLISE DO ITEM 3.9. – PAGAMENTO REALIZADO A MAIOR EM RAZÃO DA AUSÊNCIA DE CONTROLE NAS ROTAS, ITINERÁRIOS E KM EXECUTADOS E CONTRATADOS***

*Os achados a serem tratados nestes subitens, na forma como relatadas concluem quanto à possibilidade de redundarem em ressarcimento. Para efeitos de emitir uma opinião embasada e resguardada nos preceitos adequados, será providenciada uma breve e sucinta síntese individualizada, para que, após apresentação, seja realizada a análise conjunta e unificada, refletindo e possibilitando o posicionamento a ser adotado para a forma que merece ser conduzido os presentes subitens.*

#### ***i.1) 4.9.1 – ANÁLISE DO ITEM - 3.9.1. – PAGAMENTO REALIZADO A MAIOR EM RAZÃO DA AUSÊNCIA DE CONTROLE NAS ROTAS, ITINERÁRIOS E KM EXECUTADOS E CONTRATADOS REFERENTE AO CONTRATO Nº 106/2015***

*Neste subitem é tratado fatos relacionados ao Contrato nº 106/2015, firmado com a empresa Costa Sul Transporte e Turismo Ltda., para execução de transporte escolar em 34 rotas no Município de Presidente Kennedy.*

*A equipe de Auditoria entre outros procedimentos fez um comparativo das quilometragens executadas pela SEME com as rotas constantes nos processos de pagamentos, concluindo por eventuais danos ao erário.*

*Ficou registrado que nas apurações haviam rotas cuja execução obtiveram variações a maior e outras a menor. Entretanto, como se observa, para efeitos de apontar prejuízo ao erário e possível ressarcimento considerou os valores que se demonstraram maiores.*

*- 2016 (mais de 5 anos)*

**De julho a dezembro de 2016 (primeiros meses de 2016 equipe técnica deste Tribunal tratou em auditoria nos autos TC 3.489/2016).** *No confronto das rotas (apuração de planilhas) constatou-se que no período houve pagamento (de rotas) a maior no valor de R\$ 158.473,51 e, por outro lado, pagamento a menor de R\$ 191.523,64. No caso, a fiscalização da controladoria entendeu pela possibilidade de ressarcir o valor de R\$ 158.473,51.*

*Após oportunizar aos responsabilizados a possibilidade de se justificarem, concluiu por ressarcimento no valor de R\$ 90.186,51.*

*- 2017 (mais de 5 anos)*

*No exercício de 2017, conforme apurado (Relatório), houve pagamentos (rotas) a maior de R\$ 678.438,51, e de pagamentos a menor no valor de R\$ 185.067,86. Para ressarcimento indicou R\$ 678.438,51.*

*Ao final após avaliar justificativas dos responsabilizados concluiu-se por ressarcimento de R\$ 243.375,12.*

*- 2018*

*Em relação ao ano de 2018, informou-se que houve pagamentos (rotas) a maior de R\$ 225.614,88, e de pagamentos a menor no valor de R\$ 308.149,77. Para ressarcimento indicou R\$ 225.614,88.*

*Em conclusão a este tema, após manifestação dos responsabilizados apontou-se possível prejuízo de R\$ 239.578,08.*

*- 2019*

*No exercício em que foi realizada a auditoria, até junho de 2019, informou-se que houve pagamentos a maior de R\$ 225.106,47, e de pagamentos a menor no valor de R\$ 90.955,94.*

*Informa que procedeu em duas metodologias, uma que alcança prejuízo ao erário de R\$ 1.267.203,52. A outra, com as devidas vênias, não restou clara, porém conforme posto nos demais itens, provavelmente indicaria R\$ 225.106,47.*

*Finalizando, após justificativas dos responsabilizados apontou-se possível prejuízo de R\$ 86.852,74, valores pagos a maior.*

***i.2) 4.9.2 - ANÁLISE DO ITEM 3.9.2. PAGAMENTO REALIZADO A MAIOR EM RAZÃO DA AUSÊNCIA DE CONTROLE NAS ROTAS, ITINERÁRIOS E KM EXECUTADOS E CONTRATADOS REFERENTE AO CONTRATO 239/2015.***

*Refere este subitem a fatos relativos à execução do Contrato nº 239/2015, firmado com a empresa Costa Sul Transporte e Turismo Ltda., referente a transporte escolar em 20 rotas no Município de Presidente Kennedy.*

*A fiscalização da Controladoria Municipal, entre outros procedimentos fez um comparativo das quilometragens executadas pela SEME com as rotas constantes nos processos de pagamentos, concluindo por eventuais danos ao erário.*

*Porém, no Relatório fez a seguinte consideração:*

*Registra-se que tal confrontação possui apenas o condão de demonstrar a precariedade quanto ao controle da Secretaria em relação aos serviços executados, não tendo condições de possuir relevância para fins de apuração quanto a eventuais valores que por ventura possam decorrer desta análise.*

*2015 – Reproduz-se do Relatório*

*No exercício de 2015, foram apontadas divergências nos trechos denominado TRAJETO: Presidente Kennedy – Alegria – Leonel I – Leonel II = escola de Leonel, houve pagamento irregular, decorrente do aumento da KM, cujo valor pago a maior restou em R\$ 1.098,00, e no trecho denominado Água Preta - Élcio China – Valdeir Hora – Fazenda Camilo – Cosminho – São João do Lago – Água Pretinha – Escola Água Preta houve pagamento irregular, decorrente de valor atribuído pela contratada distinto do previsto no contrato cujo valor pago a maior restou em R\$ 2.391,12.*

*Assim, as diferenças apuradas no exercício de 2015, exceto para aqueles meses que já foram objeto de análise pelo TCEES restou no valor total de R\$ 3.489,12, conforme demonstrado de forma mais detalhada no Relatório Preliminar.*

*Ao final, após manifestação dos então responsabilizados, indicou possibilidade ressarcimento de R\$ 6.582,96.*

*2016 - Reprodução*

*No exercício de 2016, foram apontadas divergências no trecho denominado Água Preta - Élcio China – Valdeir Hora – Fazenda Camilo – Cosminho – São João do Lago – Água Pretinha – Escola Água Preta houve pagamento irregular, decorrente de valor atribuído pela contratada distinto do previsto no contrato, cujo valor pago a*

maior restou em R\$ 12.312,00, e no trecho contratado para o Ensino Infantil, houve pagamento irregular, decorrente do aumento injustificado da KM/dia contratada. Essas divergências na atribuição da quilometragem ocorreram em todos os setes trechos constante do Contrato nº 239/2015 relativos ao serviço de transporte escolar do ensino infantil lançados na planilha de pagamento. Portanto, em fase preliminar, opinou-se pela manutenção da irregularidade, cujo valor pago a maior restou em R\$ 93.957,18.

Relativo ao trecho contratado para o Ensino Infantil, para os meses de outubro/dezembro, houve pagamento irregular, decorrente do aumento injustificado da KM/dia contratada, cujo valor pago a maior restou em R\$ 113.334,69, e no trecho contratado para o Ensino Fundamental, para os meses de outubro/dezembro, houve pagamento irregular, decorrente da divergência constante nas datas de dias letivos apresentados para pagamento e do Calendário Escolar, cujo valor pago a maior restou em R\$ 34.578,38. Assim, as diferenças apuradas no exercício de 2016, exceto para aqueles meses que já foram objeto de análise pelo TCEES restou no valor total de R\$ 254,182,25.

Em conclusão, após justificativas dos responsabilizados restou como passível de ressarcimento o valor de R\$ 2.221,12 (referente a cobrança de um dia de rodagem a mais em R\$ 1.089,28 e R\$ 1.131,84 nos trechos identificados no relatório).

2017 – Constou relatado

No exercício de 2017, foram encontradas divergências no trecho contratado para o Ensino Infantil, para o ano de 2017, houve pagamento irregular, decorrente do aumento injustificado da KM/dia contratada e divergências de dias apresentados nos processos de pagamento com o Calendário Escolar, cujo valor pago a maior restou em R\$ 145.541,98, e no trecho denominado Água Preta - Élcio China – Valdeir Hora – Fazenda Camilo – Cosminho – São João do Lago – Água Pretinha – Escola 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. Denota -se o mesmo equívoco nesse Primeiro aditivo cujo valor unitário contratado é de R\$ 10,90 KM e foi cobrado pela empresa o valor de R\$14,17 KM. 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, cujo valor pago a maior restou em R\$ 11.301,12.

As informações e a conclusão das análises não deixam claro (ao menos na interpretação do subscritor), se existem e quais os valores e motivos de apontamento para ressarcimento, podendo ter havido inovações e outros argumentos no item, em relação ao exercício de 2017.

*Não há relato relevante, no relatório preliminar, acerca do exercício de 2018, portanto, segue para o exercício de 2019 onde registrou-se*

*Em relação ao 2019, houve a comparação da rota, quilometragem e valor unitário do KM/dia contratado com as informações apresentadas nos processos de pagamentos conforme já demonstrado detalhadamente na fase preliminar.*

*Do que se constatou em relação aos serviços executados em 2019, a empresa Contratada solicitou em todos os pagamentos a rota idêntica ao da contratação constante no Lote 01 e 02, cujo total são 19 ônibus, uma vez que a quilometragem são as mesmas, no entanto, em relação ao valor unitário, em algumas rotas a empresa solicitou o pagamento com valor unitário a maior (algumas casas decimais) comparado ao valor evidenciado nas Ordens de Serviço e ao Mapa de Cotação (anexo I do Contrato).*

*Assim, as diferenças apuradas para este Contrato no exercício de 2019, foram o arredondamento de algumas casas decimais e a divergência de alguns dias letivos, o que influenciou diretamente no valor total do pagamento, o que foi constatado até junho de 2019 um total pago a maior de R\$ 14.095,39.*

*Porém, ainda quanto a 2019, registrou:*

*No entanto, para o ano de 2019, esta Controladoria Geral utilizou de duas metodologias de análise, UMA QUE FOI ELENCADE ACIMA QUE RESULTOU NA CONFRONTAÇÃO DA QUILOMETRAGEM CONTRATADA COM A QUILOMETRAGEM NO PROCESSO DE PAGAMENTO, SENDO ESTES VALORES OS INDICADOS PARA O DEVIDO RESSARCIMENTO, RESULTANDO NO VALOR DE R\$ 428.609,86 (QUATROCENTOS E VINTE E OITO MIL, SEISCENTOS E NOVE REAIS E OITENTA E SEIS CENTAVOS).*

*Não há muitas outras informações de 2018 e 2019, mas ao findar do item (todo período), constou:*

*Diante dos fatos apurados, e com base na documentação apresentada, esta Equipe opina pela NÃO CONFORMIDADE DESTE ITEM, com manutenção das irregularidades no valor de R\$ 172.369,00 (42.718,4634 VRTE), com valores detalhados nas tabelas anexo.*

*Também importa destacar que 2018 e 2019, no relatório conclusivo, consta apontamento de despesa irregular relativo à transporte de alunos para curso de mestrado, não sendo considerado pela auditoria como autorizado pela Secretaria de Educação.*

*Ademais, como já mencionado, faz alusão a duas metodologias, fato que se tornou incompreensivo (para o subscritor) e, também, qual a adequada e que teria sido seguida para conclusão.*

***i.3) 4.9.3 - ANÁLISE DO ITEM 3.9.3 - PAGAMENTO REALIZADO A MAIOR EM RAZÃO DA AUSÊNCIA DE CONTROLE NAS ROTAS, ITINERÁRIOS E KM EXECUTADOS E CONTRATADOS REFERENTE AO CONTRATO 141/2018 – AMT MOREIRA TRANSPORTE E TURISMO LTDA EPP.***

*Os fatos relacionados ao Contrato nº 141/2018, firmado com a empresa AMT Moreira Transporte e Turismo Ltda., é tratado neste subitem. Refere-se a prestação de serviços de transporte escolar em 11 rotas no Município de Presidente Kennedy.*

*A equipe de Auditoria entre outros procedimentos fez um comparativo das quilometragens executadas pela SEME com as rotas constantes nos processos de pagamentos, concluindo por eventuais danos ao erário.*

*Registrou que nas apurações identificou, para o exercício de 2018, um prejuízo de R\$ 25.163,46. Para 2019 constatou que houve uma diferença, caracterizada como dano, na ordem de R\$ 37.236,03.*

*Descreveu, entretanto, no relatório:*

*No entanto para o ano de 2019, esta Controladoria Geral utilizou de duas metodologias de análise, UMA FOI ELENCADE ACIMA, QUE RESULTOU NA CONFRONTAÇÃO DA QUILOMETRAGEM CONTRATADA COM A QUILOMETRAGEM NO PROCESSO DE PAGAMENTO, SENDO ESTES VALORES OS INDICADOS PARA O DEVIDO RESSARCIMENTO NO VALOR DE R\$ 62.399,49 (SESSENTA E DOIS MIL, TREZENTOS E NOVENTA E NOVE REIAS E QUARENTA E NOVE CENTAVOS)*

*Após avaliar justificativas dos responsabilizados, entende-se que o prejuízo seria de R\$ 37.509,20 para 2018 e de R\$ 46.616,11 para 2019.*

***i.4) 4.9.4 - ANÁLISE DO ITEM 3.9.4 - PAGAMENTO REALIZADO A MAIOR EM RAZÃO DA AUSÊNCIA DE CONTROLE NAS ROTAS, ITINERÁRIOS E KM EXECUTADOS E CONTRATADOS REFERENTE AO CONTRATO 142/2018 – COOPERSULES.***

*No presente subitem é tratado fatos relacionados ao Contrato nº 142/2018, firmado com a empresa COOPERSULES – Cooperativa de Transportes da Região Sul, para execução de transporte escolar em 4 rotas no Município de Presidente Kennedy.*

*A equipe de Auditoria entre outros procedimentos fez um comparativo das quilometragens executadas pela SEME com as rotas constantes nos processos de pagamentos, concluindo por eventuais danos ao erário.*



*Registrou que nas apurações identificou, para o exercício de 2018, um prejuízo de R\$ 8.910,12. E para 2019 constatou que houve uma diferença, caracterizada como dano, na ordem de R\$ 6.179,54.*

*Descreveu, entretanto, no relatório:*

*No entanto para o ano de 2019, esta Controladoria Geral utilizou de duas metodologias de análise, UMA FOI ELENCADE ACIMA, QUE RESULTOU NA CONFRONTAÇÃO DA QUILOMETRAGEM CONTRATADA COM A QUILOMETRAGEM NO PROCESSO DE PAGAMENTO, SENDO ESTES VALORES OS INDICADOS PARA O DEVIDO RESSARCIMENTO NO VALOR DE R\$ 15.089,66 (QUINZE MIL, OITENTA E NOVE REIAS E SESENTA E SEIS CENTAVOS)*

*Após avaliar justificativas dos responsabilizados, entende-se que o prejuízo seria de R\$ 6.208,11 para 2018 e de R\$ 6.208,18 para 2019.*

***i.5) 4.9.5 ANÁLISE DO ITEM 3.9.5 - PAGAMENTO REALIZADO A MAIOR EM RAZÃO DA AUSÊNCIA DE CONTROLE NAS ROTAS, ITINERÁRIOS E KM EXECUTADOS E CONTRATADOS REFERENTE AO CONTRATO 143/2018 – LR LOCAÇÕES E SERVIÇOS EIRELLI***

*Neste subitem é tratado os fatos relacionados ao Contrato nº 143/2018, firmado com a empresa LR Locações e Serviços Eireli, para execução de transporte escolar em 6 rotas no Município de Presidente Kennedy.*

*Os auditores do Município, entre outros procedimentos, fizeram um comparativo das quilometragens executadas pela SEME com as rotas constantes nos processos de pagamentos, concluindo por eventuais danos ao erário.*

*Registrou que nas apurações identificou, para o exercício de 2018, um prejuízo de R\$ 8.127,32. E para 2019 constatou que houve uma diferença, caracterizada como dano, na ordem de R\$ 16.653,35.*

*Descreveu, entretanto, no relatório:*

*No entanto para o ano de 2019, esta Controladoria Geral utilizou de duas metodologias de análise, UMA FOI ELENCADE ACIMA, QUE RESULTOU NA CONFRONTAÇÃO DA QUILOMETRAGEM CONTRATADA COM A QUILOMETRAGEM NO PROCESSO DE PAGAMENTO, SENDO ESTES VALORES OS INDICADOS PARA O DEVIDO RESSARCIMENTO NO VALOR DE R\$ 24.780,67 (VINTE E QUATRO MIL, SETECENTOS E OITENTA REIAS E SESENTA E SETE CENTAVOS)*

*Após avaliar justificativas dos responsabilizados, concluiu no subitem (engloba 2018 e 2019)*

*Diante dos fatos apurados, e com base na documentação apresentada, esta Equipe opina pela NÃO CONFORMIDADE DESTES ITENS, com manutenção das irregularidades no valor de R\$ 34.906,92.*

### **AVALIAÇÃO/MANIFESTAÇÃO**

*Este é um subitem que deve ser alvo de reflexão, englobando i.1, i.2, i.3, i.4 e i.5, todos com iguais princípios e relatos parecidos.*

*Um processo externo, vindo do jurisdicionado (no caso, controle interno), em regra, será uma representação (auditoria planejada e realizada, apuração de notícia de irregularidade recebida, inspeção, etc.), ou uma tomada de contas especial.*

*Para efeitos de fiscalização interna, uma vez que não há hierarquia na relação entre controles externos e internos, os procedimentos são adotados da forma que entender conveniente (registrou-se utilização das Normas de Auditoria Governamental – NAG's), e provavelmente observando as regras, normas (ISSAI), de auditoria, inclusive definido em órgãos internacionais (INTOSSAI), e já para a Tomada de Contas Especial, além destas últimas deve-se obedecer às definições da IN TC 32/2014 e, em especial, seu artigo 8º.*

*Art. 8º Instaurada a tomada de contas especial, são pressupostos para o desenvolvimento válido e regular do processo a existência de elementos fáticos e jurídicos suficientes para:*

*I - comprovação da ocorrência de dano; e Instrução Normativa TC nº 32/2014*

*II - identificação das pessoas físicas ou jurídicas que deram causa ou concorreram para a ocorrência de dano.*

*Parágrafo único. A demonstração de que tratam os incisos I e II deste artigo abrange, obrigatoriamente:*

*I - descrição detalhada da situação que deu origem ao dano, lastreada em documentos, narrativas e outros elementos probatórios que deem suporte à comprovação de sua ocorrência;*

*II - exame da suficiência e da adequação das informações, quanto à identificação e quantificação do dano;*

*III - evidenciação da relação entre a situação que deu origem ao dano e a conduta ilegal, ilegítima ou antieconômica da pessoa física ou jurídica a quem se imputa a obrigação de ressarcir os cofres públicos, por ter causado ou concorrido para a ocorrência de dano*

*Em qualquer das hipóteses (representação oriunda de auditoria ou tomada de contas especial), quando chega ao Tribunal de Contas converte-se em processo*

*autônomo, independente (inclusive de outras instâncias, como judiciária por exemplo). Registra-se que se a representação constar com elementos essenciais e necessários o processo pode ser convertido em tomada de contas especial, e julgado (naturalmente, obedecendo contraditório e ampla defesa).*

*Como, no geral, haverá instrução e julgamento, independente do que ocorrer na apuração no jurisdicionado, cumprindo com regras constitucionais, antes de deliberar por responsabilizações é obrigatoriamente necessário que seja promovida citações e garanta oportunidade de contraditório e ampla defesa.*

*Para tanto, no processo do Tribunal de Contas todas as evidências dos fatos tidos por irregulares necessitam estarem presentes. Por exemplo, se é definido a conduta ilícita de um gestor ao assinar contrato, atestar serviço, entre outros é preciso constar cópia de documento demonstrando a assinatura. Também, para ampla defesa, a demonstração do que foi pago (rotas, quilometragem executada, entre outras) e a que realmente foi executada.*

*Entre apurações, podem haver evidências, elementos para ofertar ampla defesa, e que talvez pudessem subsidiar, e no caso concreto, o Controle Interno de Presidente Kennedy em seu encaminhamento do expediente (evento eletrônico 1) informa existência de tabelas de demonstração, contudo não conseguiria encaminhar, solicitando endereço para cumprir:*

*Destaco que, a análise da equipe pautou-se na elaboração de tabelas no formato Excel, todavia, não há possibilidade de envio das mesmas através do sistema de protocolo, razão pela qual solicitamos a indicação após a distribuição do presente protocolo, de um endereço eletrônico para envio dos mencionados arquivos.*

*De qualquer forma, sobre este aspecto, documentações e evidências (provas) o presente expediente e, conseqüentemente, futuros autos, não estarão maduros para prosseguir com instrução, isto porque, na observação realizada para elaborar esta peça não as vislumbrou, ao menos de forma clara.*

*Saindo da documentação comprobatória, para avaliar, ainda que superficialmente, a essência do Relatório de Auditoria (peça eletrônica 02) no que se refere à este subitem, com as escusas necessárias, inclusive quanto a provável ignorância do subscritor, não se verifica uma peça concisa e clara suficientemente, inclusive para elaborar uma instrução inicial. O Relatório não pode ser efetuado para quem atua no processo (os auditores), mas sim para os clientes da Administração (tribunais de contas, ministério público, legislativo, cidadãos, etc.), por isto deve ser elaborado (descrito) de forma clara.*

*O expediente tramitará no Ministério Público de Contas, no Gabinete do Relator, e, em casos de vistas dos autos em outros Gabinetes, e lá poderá ser realizado uma leitura e interpretação distinta da visão posta nesta peça. Porém, partindo do*

*princípio de que o cliente e principal afetado com decisões de processos desta natureza será o responsabilizado, uma vez que este subscritor, auditor de controle externo, não vislumbrou claramente a “acusação”, seria desleal transferir a questão sem deixar tal registro. Por este viés, também é de entendimento que o expediente não está maduro para prosseguir.*

*Com as devidas vênias, o que se leu e observou do Relatório, traduzindo e adaptando a processos no tribunal de contas tem mais aparência de uma instrução conclusiva. Em regra, o que ocorreu no Relatório foi o levantamento de um problema, notificação daqueles que a auditoria entendeu responsável, as justificativas e uma análise. Desta análise conclui-se mantendo irregularidades e indicando valor a ser restituído (diferente do inicial), sem que, ao olhar do subscritor naquela peça, estivesse claro de onde surgiu. Aqui, um registro e talvez motivo de alguns desconfortos, as apurações parecem constar do relatório preliminar, de forma que se torna necessário trabalhar com ambos concomitantemente.*

*A análise do subitem no Relatório ataca diversos pontos e situações, ao final afasta ou mantém, e no discorrer informa que trechos são acrescido (e é verdade, há diversas atas de reunião na divisão de transporte escolar entre fiscais e outros agentes em que é registrado alterações de rotas por excesso de alunos em veículos, por exemplo) sem formalizar aditivo (o que, diga-se nesta análise, se de fato alterou rota, a ausência de aditivo seria formalidade, diferente para o caso de não haver execução na rota efetivamente executada, que seria passível de ressarcimento). Reforça-se, para o subscritor não fica claro no Relatório (no subitem) quais pontos deveriam ser atacados e promover citação. Aliás, também no Relatório Conclusivo, por vezes mantém-se irregularidade e ressarcimento, porém como são vários responsabilizados, não fica claro qual participação de cada um deles e qual “fatia” do ressarcimento, individual ou solidário (e entre quais agentes existiria), de forma a propiciar que nesta Corte houvesse instrução inicial apta a promover citação.*

*Algumas questões são duvidosas, não estão suficientemente claras e parecem não caminhar na direção da interpretação e modo de agir nesta Corte. Isto é, os contratos são oriundos de licitação, em lotes arrematados por preço global. Em regra, nestas situações a apuração no Tribunal de Contas realiza, diga-se, “um encontro de contas” entre valores pagos a maior e a menor para imputar eventual ressarcimento. No caso deste expediente, é possível entender que somente os trechos (rotas) pagos a maior foi considerada.*

*Aliás, observando o relatório de auditoria constante dos autos TC 3.489/2016, fiscalização realizada por auditores deste Tribunal, avaliando os contratos 106/2015, 142/2015 e 239/2015 (execução até meados de 2016) o procedimento de apuração de indicativo de ressarcimento foi este, confronto de pagamentos a maiores com os menores. A título de registro, a equipe de auditores desta Corte não*

*identificou irregularidades (do tema) no contrato 106/2015, registrando somente ao 239/2015 e 142/2015.*

*É possível observar (peça eletrônico 03 – Relatório preliminar), e talvez seja razão para conclusão do TCEES registrada acima divergente no expediente em avaliação, exemplificando em relação ao contrato 106/2015, o que a auditoria do controle interno registrou em sua apuração (tabela de cálculo):*

*“não contabilizou-se o saldo negativo de - R\$ 1.055.401,92 visto que quanto maior o km menor o valor unitário.”*

*Não para tomar posição em favor ao que os auditores do Tribunal de Contas procederam, mas em razão da lógica que traz tal afirmativa, e eventual incoerência na apuração da Controladoria. Ora, sendo verdade que quanto maior a quilometragem executada menor é o valor unitário a ser cobrado, o inverso também deve ser verdadeiro. Isto é, quanto menor a quilometragem a ser executada, maior será o valor unitário a ser cobrado. Entretanto, para as quilometragens a menores não se furtou a registrar o valor apurado.*

*Há uma descrição que leva a interpretação de que as rotas (quilometragens) foram apresentadas no processo de pagamento, e as cobranças com informe de quilometragem maior que contratado foram glosadas, no entanto, as menores, desconsideradas, sob argumento de que se foi cobrado pelo contratado então foi aceito por ele. Na verdade, este tipo de apuração não demonstra o que realmente foi executado, ou seja, quantos quilômetros realmente transitou os veículos para transporte de alunos. Não parece adequado que se use dois pesos e duas medidas nesta apuração, isto é, a origem da informação é do contrato, o que beneficia a administração é aceito e o que prejudica é glosado, isto, agravado por estar baseado em informes, sem efetiva confirmação do real deslocamento.*

*Para que nesta Corte possa alterar a forma de apuração, isto é, “encontro de contas” como no processo 3.489/2016, necessário mais elementos e argumentações, sob pena de propiciar enriquecimento sem causa da administração. Por isto, reafirma-se, nesta seara também o subitem não está maduro para prosseguir.*

*Ainda que visto superficialmente, também em relação ao indiciamento, responsabilização, o Tribunal ao tratar de processo autônomo, precisa se resguardar e obter todos elementos necessários para sua realização.*

*A princípio verifica-se que o Relatório de Auditoria afastou responsabilização de determinado fiscal pois que o mesmo teria sido isentado de responsabilização no processo TC 10.267/2019 – Acórdão 1.628/2020 (Recurso de Reconsideração ao TC 3.489/2016), ocorre que não restou demonstrado que as irregularidades apontadas, os processos administrativos avaliados e as condições eram as mesmas.*

*Ao que parece, o afastamento do fiscal não ocorreu pela fundamentação, mas sim porque outrora fora afastado de responsabilidade nesta Corte.*

*O que se quer demonstrar é que há outros agentes em mesma situação sendo responsabilizados, a questão de afastamento da irregularidade não é pessoal, mas, das condições em que se encontra. A fundamentação adotada no Tribunal de Contas (não que seja entendimento do subscritor, registra-se) foi de que o fiscal do contrato recebia pouco e não estava capacitado para executar o trabalho, assim, esta fundamentação merecia ser alvo de avaliação aos demais agentes em igual situação (situações iguais merecem interpretações iguais, sob pena de ferir princípio da impessoalidade).*

*Aqui, um ponto de reflexão, e de registro, com respeito e obediência ao definido pelo Tribunal de Contas, ao afastar agente responsabilizado que não estava capacitado, por lógica e coerência, a autoridade nomeante deveria ser responsabilizada por culpa in elegendo, sob pena de nomeação dos qualificados “laranjas” venham a sombrear ilícitos planejados.*

*Ou seja, quanto a responsabilização, para que esta Corte prosseguisse na instrução dos subitens aqui tratados, mais elementos e avaliações, em respeito a fundamentações e não decisões personificadas, deveria ser enfrentada.*

*Ademais, chama atenção que há fatos relacionados a calendário escolar, e nota-se que quem atesta os dias letivos e o transporte escolar respectivo são os diretores escolares. Ou seja, participam da cadeia de eventos do item tido por irregular, e suas condutas necessitam ser avaliadas, e se for o caso, chamados a responder.*

*Por mais que possa adentrar a investigação da controladoria, a partir do momento que o Tribunal passa cuidar do tema, a responsabilidade, inclusive possibilidade de alcance para leis de abuso de autoridade, paciente de mandado de segurança, tudo isto se transfere a esta Corte, portanto, é preciso tais considerações.*

*Particularmente, o caso dos fiscais, exemplificando, são 40, 50 ou 60 rotas, ou seja, é uma quantidade que torna, se não impossível, difícilíssima de ser cumprida (diariamente), neste caso, a informação de diretores escolares ou supervisores que seja, mas que respalde de que naquele determinado mês houve “tantos” dias letivos e o transporte escolar funcionou em todos eles ou não, indicando quantos dias é elemento essencial. E no caso concreto, pelo que se observa da documentação é o que de fato ocorria.*

*Como já mencionado, o fato de que no subitem, vários exercícios e responsabilizados, sendo ao final mantida irregularidade e prejuízo, não resta claro qual participação e individualização de ressarcimento, por exemplo, e ainda, se haveria solidariedade, enfim, elementos claros para se promover citação nesta Corte.*

*Ou seja, o expediente, futuramente autuado em processo, não estará apto e maduro para que seja abastecido com instrução inicial. Demais disto, conforme regramento legal, na ocorrência de danos ao erário identificado é dever da administração instaurar procedimento administrativo para ilidi-lo, ou se necessário, instaurar tomada de contas especial.*

*Conforme Lei do Município nº 1.076/2013, art. 15, XX, é dever do Controle Interno alertar a autoridade quanto a necessidade de instauração de tomada de contas especial.*

*Assim, com todas as vênias, quanto aos presentes subitens, identificando-se e confirmando não estarem presentes elementos necessários para prosseguimento, e com base em fundamentação legal deve-se **determinar** ao jurisdicionado a **apuração administrativa** e, se for o caso, a **instauração da tomada de contas especial** para cuidar do tema, observando os termos da IN TC 32/2014, em especial ao art. 8º.*

*É de competência deste Tribunal **determinar que o Controle Interno proceda com as apurações**, e neste caso, com mais razão, haja vista que aquele órgão se encontra familiarizado com o tema, assim, sugere-se que a determinação lhe seja encaminhada.*

*Faz-se importante deixar registrado a necessidade de que a eventual tomada de contas especial, faça-se acompanhar das evidências e comprovações das irregularidades e, especialmente, da apuração do dano, o que dá respaldo e garante a instrução dos autos e possibilita fornecer elementos a garantir a ampla defesa ao responsabilizado.*

*Também é importante que a tomada de contas especial traga a apuração mês a mês (fato que foi efetuado na auditoria), isto porque, o Tribunal quando recebe o processo e inicia instrução, com a citação válida é que se considera contagem para efeitos de prescrição. Como visto há fatos mencionados de 2015 a 2019, portanto, é possível que alguns períodos enfrentem questões relativos àquele instituto.*

*Por hora deixa-se de se manifestar acerca da matéria postergando para uma fase seguinte, ocasião em que poderá ser melhor enfrentada (a matéria e o caso concreto), entretanto, caso manifestações posteriores a esta (MPC e Relator) queiram definir a questão, já fica o alerta e, registra a sempre possibilidade de que decisão possa limitar a apuração de 2018 em diante, por exemplo, conseqüentemente, considerando fatos relacionados aos exercícios 2015, 2016 e 2017 amparados por prescrição.*

*E mais, registrasse e desde já pede desculpas pela incompreensão, porém não se mostra adequado e pertinente sugerir prosseguir e eventualmente punir gestores com dever de ressarcir ao Erário valores, cujos fatos, ocorrências, detalhamento*

*dos valores, metodologia aplicada, não consegue discernir e caracterizar. Estes fatos, potencialmente, tendem a inviabilizar exercício de contraditório e a ampla defesa, razão pela qual reforça que seja adotada a proposta efetuada.*

**j) 4.10 EXISTÊNCIA DE QUANTITATIVO DE MONITORES NOS VEÍCULOS CONTRATADOS SEM JUSTIFICATIVA LEGAL**

*Relatou-se que nos processos licitatórios exigiu-se acompanhante (monitores), sendo que para as creches seriam 02 monitores para cada rota, e para os demais níveis de ensino apenas um monitor para cada rota.*

*Contudo, registrou-se que não se vislumbrou justificativa que amparasse a quantidade de monitores exigida pela Secretaria, nas demais modalidades de Ensino, uma vez que conforme IS 93/2016-ES, evidencia-se que é obrigatório nos veículos a presença de acompanhante no transporte escolar com alunos de até 09 (nove) anos de idade.*

*Registrou que no Processo 20.200/2019, restou demonstrado que a Secretaria Municipal de Educação, possuía um total de 47 monitores de Transporte Escolar Contratados em Designação Temporária*

*Ao final, após a manifestação dos responsabilizados, concluiu por manter o achado e recomendar ao gestor. Ou seja, não há ressarcimento envolvido.*

*Nestes termos, embora não se mencione quais são as licitações, o fato é que não se identifica risco e relevância para este subitem, já que, inclusive a própria controladoria, ao final, emitiu recomendação.*

*Neste ponto, um aspecto a mais a ser considerado e no intuito de reforçar o que anteriormente dissertado, o legado das auditorias do controle interno, deve ser que uma vez identificado um problema (sanável), e encontrado a solução, independente de recomendações efetuadas, o fato é que, deve-se extrair da essência da fiscalização as situações equivocadas e transformar na emissão ou adequação de normas internas de padronização nos procedimentos de controle aplicados na municipalidade.*

Pois bem.

Como se vê, a área técnica, preliminarmente, procedeu à análise de toda documentação encaminhada pela Controladoria Municipal de Presidente Kennedy, relativo à fiscalização por ela efetuada em contratos de transporte escolar, período 2015 a 2019, avaliando, item a item, questões de risco, relevância e oportunidade.



E, nesse aspecto, tratando de fatos relacionados a contratos que já se exauriram, aquelas irregularidades formais (aqui entendida aquelas que não se referiam a prejuízo ao erário) enfrentariam oposição aos princípios da economicidade (financeira e, especialmente, da disponibilidade horas/homens – auditores – que se encontram engajadas em outras tarefas e, inclusive, capacitação para aplicabilidade da nova Lei de Licitações, um dos principais expedientes da Administração, já que afeta a todas as despesas públicas) e do princípio da efetividade (poder propor ações relacionadas a Lei revogada).

Demais disto, há subitens que não há expressamente apontamento de prejuízo ao Erário, porém, da forma como consta da ementa e de alguns modos de relato podem levar à crença de que haveria danos a serem reparados. Para estas situações, sugeriu o corpo técnico que fosse afastado/relevado o subitem, deixando registrado, contudo, que se o entendimento posto na análise foi equivocado, poder-se-ia o Controle Interno, reavaliar e promover processo administrativo para ilidir dano e, caso necessário, instaurar a devida tomada de contas especial.

Sendo assim, por considerar que a área técnica abordou detalhadamente todas as questões, inclusive, segundo critérios de risco, relevância e oportunidade, acompanho o corpo técnico e ilustre *Parquet* de Contas, para **relevar fatos constantes do item 4, em suas letras “a”, “b”, “c”, “d”, “e”, “f”, “g”, “h” e “j”, extinguindo o processo sem resolução do mérito.**

No tocante a letra “i” do item 4, entretanto, por se referir a informação de que haveria danos ao erário, com os dados constantes do expediente, o futuro processo não estaria apto a prosseguir (no caso elaborar instrução técnica inicial), isto porque: a redação posta no relatório de auditoria não se demonstrou claro e preciso; não se identificou (ao menos facilmente) indícios de provas e elementos a serem fornecidos a eventuais responsabilizados para exercício de contraditório e ampla defesa; não avaliação de responsabilizados (afastou um fiscal e não demonstrou dar mesmo tratamento aos demais – ao menos ressaltar distinção de situações) e de agentes participantes da cadeia de condutas (diretores atestavam dias de serviços prestados).

Ademais, tratava-se de fatos que conduziria a prejuízo ao erário, e neste caso,

a legislação não determina encaminhar ao Tribunal de Contas, mas, de que seja instaurada tomada de contas especial.

Nesse diapasão, no tocante a letra “i” do item 4, acompanhando o corpo técnico e o ilustre *Parquet* de Contas, e **determino ao Controle Interno da Municipalidade a apuração administrativa (inclusive, se for o caso e entender necessário a reavaliação do que fora feito) e promover resolução, e caso não seja efetivo, que se promova a instauração de tomada de contas especial.**

### III. PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Ante o exposto, acompanhando o entendimento técnico e ministerial, **VOTO** no sentido que o Colegiado aprove a seguinte minuta de Acórdão que submeto à sua consideração.

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em Sessão da 1ª Câmara desta Corte de Contas, ante as razões expostas pelo relator em:

**III.1 EXTINGUIR o processo sem resolução de mérito**, na forma do artigo 177 A, § 3º, inciso II, do Regimento Interno do TCEES, por não ter atendido aos critérios de risco, relevância e oportunidade, bem como primando pelo princípio da economicidade e eficiência, os feitos subscritos no **item 4, subitens a, b, c, d, e, f, g, h e j da fundamentação**;

**III.2 DETERMINAR** ao Controle Interno do Município de Presidente Kennedy, que adote medidas administrativas para caracterizar e ilidir dano, e caso seja necessário, instaurar tomada de contas especial, nos termos e em obediência a IN TC 32/2014, **no tocante ao item 4, letra i**, da fundamentação, em razão da possibilidade de danos ao erário, e possível ressarcimento;

**III.3 DAR CIÊNCIA** aos interessados da presente decisão;

**III.4 ARQUIVAR** os autos nos termos do art. 330, IV, da Resolução nº 261/13, RITCEES.

**SERGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO**

Conselheiro Relator

**VOTO VISTA**

**O EXMO. SR. CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO:**

**1 RELATÓRIO**

Solicitei vista deste processo, de relatoria do Conselheiro **Sérgio Aboudib Ferreira Pinto**, que trata de Representação de Auditoria realizada nos **Contratos de Transporte Escolar** firmados pela **Secretaria Municipal de Educação**, constante no Relatório Conclusivo de Auditoria nº 0002/2019, encaminhado a esta Corte de Contas pela **Controladoria Geral do Município de Presidente Kennedy** e autuada como **Representação**, nos termos do art. 99, § 2º da Lei Complementar 621/2012 c/c o art. 182, Parágrafo único do RITCEES.

Instado a se manifestar, o Núcleo de Controle Externo de Outras Fiscalizações – NOF por meio da **Manifestação Técnica 00472/2023-6** (evento 66), propôs, *verbis*:

**6 – PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

*Ante o exposto, submetemos à consideração superior a seguinte proposta de encaminhamento:*

**6.1 – Preliminarmente, autuar o presente expediente como Representação e providenciar distribuição de Relatoria, a quem sugere admiti-la (receber);**

*Neste caso, após providências acima, em homenagem ao princípio da celeridade processual, acolher (não necessariamente no sentido de encampar avaliação) manifestação e providenciar apreciação (concordando ou não com a manifestação), porém, dando tramitando o processo;*

**6.2 – Reconhecer, nos termos do regramento posto no Regimento Interno deste Tribunal, art. 177-A, ausência ou frágil (baixo) de critérios de risco, relevância e oportunidade, bem como primando pelo princípio da economicidade e eficiência, sugerir a extinção dos feitos, item 4, subitens a, b, c, d, e, f, g, h e j desta peça, sem resolução de mérito;**

6.3 – Em relação ao **item 4, letra i**, pelas razões expostas anteriormente, e em razão dos comandos legais, na possibilidade de danos ao erário, e possível ressarcimento, **determinar**, neste caso concreto, ao **Controle Interno do Município de Presidente Kennedy**, que adote medidas administrativas para **caracterizar e ilidir dano**, e caso seja necessário, **instaurar tomada de contas especial**, nos termos e em obediência a **IN TC 32/2014**;

6.4 – **Arquivar** os autos (futuro), após trânsito em julgado.

Por meio do **Despacho 08091/2023** (evento 69), o Conselheiro Relator conheceu da presente Representação, e encaminhou os autos ao Ministério Público de Contas que, por meio do **Parecer 02064/2023-4** (evento 71), da lavra do douto Procurador Heron Carlos Gomes de Oliveira, **anuiu** aos argumentos fáticos e jurídicos delineados na supracitada Manifestação Técnica.

Pautados os autos na 2ª Sessão Ordinária da 1ª Câmara, o Conselheiro Relator proferiu **Voto do Relator 0038/2024-6** (evento 73), no seguinte sentido:

#### ACÓRDÃO

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em Sessão da 1ª Câmara desta Corte de Contas, ante as razões expostas pelo relator em:

**III.1 EXTINGUIR o processo sem resolução de mérito**, na forma do artigo 177 A, § 3º, inciso II, do Regimento Interno do TCEES, por não ter atendido aos critérios de risco, relevância e oportunidade, bem como primando pelo princípio da economicidade e eficiência, os feitos subscritos no **item 4, subitens a, b, c, d, e, f, g, h e j da fundamentação**;

**III.2 DETERMINAR** ao Controle Interno do Município de Presidente Kennedy, que adote medidas administrativas para caracterizar e ilidir dano, e caso seja necessário, instaurar tomada de contas especial, nos termos e em obediência a IN TC 32/2014, **no tocante ao item 4, letra i**, da fundamentação, em razão da possibilidade de danos ao erário, e possível ressarcimento;

**III.3 DAR CIÊNCIA** aos interessados da presente decisão;

**III.4 ARQUIVAR** os autos nos termos do art. 330, IV, da Resolução nº 261/13, RITCEES.

Com pedido de vistas vieram os autos a este Gabinete.

**É o relatório.**

## 2 FUNDAMENTAÇÃO

É de conhecimento acadêmico que os Tribunais de Contas podem atuar de duas formas: de ofício ou mediante provocação. No primeiro caso, o próprio Tribunal, ao fazer seu planejamento, estabelece as prioridades e define o objeto de fiscalização; no segundo caso, há provocação de agentes externos para que haja atuação do órgão de controle.

Nos casos em que os Tribunais de Contas são provocados a atuarem, recebem-se denúncias e/ou representações, cujos critérios de processamento são previstos na legislação de cada órgão de controle.

Não diferente, este Tribunal de Contas, no exercício da atribuição de aplicador dos direitos fundamentais, zelando para que as relações jurídicas não fiquem à mercê de uma perene instabilidade, expressamente previu os requisitos e processamentos das denúncias e representações nos arts. 93 e seguintes, e arts. 99 e seguintes, respectivamente, da sua Lei Orgânica (Lei Complementar nº 621/2012) e arts 176 e seguintes, e arts. 181 e seguintes, respectivamente, do RITCEES (Resolução nº 261/2013).

Nesse contexto, nos termos do art. 177-A do RITCEES (com redação alterada recentemente pela Emenda Regimental nº 23), os processos de denúncia e representações, **após análise de admissibilidade feita pelos Conselheiros Relatores**, seguem ao órgão de instrução, competente para análise prévia da seletividade:

Art. 177-A. Atendidos os requisitos de admissibilidade e conhecida a denúncia pelo Relator, os autos serão remetidos à unidade técnica competente para análise prévia de seletividade do objeto de controle, segundo critérios de risco, relevância, oportunidade, materialidade, gravidade, urgência e tendência, definidos em ato normativo, como condição para a instrução preliminar ou de mérito, a realização de fiscalização ou a inclusão em banco de dados a ser considerado no planejamento das futuras ações de controle externo.

E mais recentemente, esta Corte de Contas publicou a Resolução nº 375/2023 (regulamentada pela Decisão Plenária nº 011/2023), que dispõe sobre o Procedimento de Análise de Seletividade de informações de irregularidade destinado a priorizar as ações de controle externo.

Essa nova resolução estabeleceu critérios objetivos para análise das demandas externas de fiscalização, de forma a priorizar as ações de controle e o seu alinhamento à estratégia organizacional, com intuito de dar maior efetividade a atividade controladora.

Instituiu-se então o intitulado 'princípio da seletividade', em que a Resolução 375/2023 definiu um procedimento de análise prévia dos critérios e pesos desses critérios da seletividade das informações recebidas pelos jurisdicionados.

Eis o que consta no art. 1º da norma mencionada (Res. 375/2023):

“Art. 1º Fica instituído o Procedimento de Análise de Seletividade (PAS) no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCEES), regulado nos termos desta Resolução, destinado a priorizar ações que estejam alinhadas à estratégia institucional e em harmonia com o planejamento das atividades de controle e com os recursos disponíveis.”

A referida resolução, em conjunto com a Decisão Plenária, previu, além dos critérios para verificação da seletividade das informações externas recebidas pelo Tribunal, quais sejam materialidade, relevância, oportunidade, risco, gravidade, urgência e tendência, também previu o procedimento a ser seguido nesta análise, atribuindo competência ao órgão de instrução para conclusão pelo prosseguimento ou não da instrução processual (previsto também no §3º do art. 177-A do RITCEES). *Verbis*:

**Res. 375/2023**

“Art. 6º No Procedimento de Análise de Seletividade, a unidade técnica competente concluirá:

I - pelo prosseguimento da instrução processual, quando a informação de irregularidade alcançar a pontuação mínima na análise de seletividade e for constatada a oportunidade da execução da ação de controle, hipótese em que, desde já, analisará e instruirá o processo, na forma regimental; ou

II - pela notificação do órgão ou entidade jurisdicionada e do órgão responsável pelo controle interno, para a adoção de providências que entenderem cabíveis, quando a análise de seletividade revelar o não atendimento dos critérios de seletividade ou, ainda, quando a ação de controle não se mostrar oportuna, bem como pela extinção do feito sem resolução de mérito e seu posterior arquivamento, dando-se ciência ao denunciante ou representante, conforme o caso.”

Assim, o órgão de instrução pode proferir manifestação técnica nos seguintes sentidos:

- a) pelo prosseguimento da instrução processual, quando a informação de irregularidade alcançar a pontuação mínima na análise de seletividade e for constatada a oportunidade da execução da ação de controle, hipótese em que, desde já, analisará e instruirá o processo, na forma regimental;  
OU
- b) pela notificação do órgão ou entidade jurisdicionada e do órgão responsável pelo controle interno, para a adoção de providências que entenderem cabíveis, quando a análise de seletividade revelar o não atendimento dos critérios de seletividade ou, ainda, quando a ação de controle não se mostrar oportuna;  
OU
- c) pela extinção do feito sem resolução de mérito e seu posterior arquivamento, dando-se ciência ao denunciante ou representante, quando a análise de seletividade revelar o não atendimento dos critérios de seletividade ou, ainda, quando a ação de controle não se mostrar oportuna.

Verifiquei que se tornou recorrente na maioria dos processos de denúncia e/ou representação o opinamento do órgão de instrução pela extinção do feito sem resolução de mérito, com conseqüente arquivamento, em razão do suposto não atendimento aos critérios da nova Resolução, como nos presentes autos.

Para regular tramitação, os autos são encaminhados em sequência ao Ministério Público de Contas que, por sua vez, tem emitido parecer no sentido de conhecimento e prosseguimento da demanda, com remessa dos autos para instrução na forma regimental e legal, sob os seguintes fundamentos:

- a) contesta a legalidade da aplicação do art. 177-A do RITCEES, notadamente porque promove indevida restrição ao direito subjetivo de denúncia constitucionalmente garantido aos cidadãos (violação ao direito de denúncia);
- b) representa afastamento das atribuições constitucionais desta Corte de Contas por meio de ato regimental (violação das hierarquias das normas);
- c) direito constitucional de qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato (art. 74, §2, CF) ter o regular processamento e apreciação das

- irregularidades e ilegalidades denunciadas pelo órgão de controle externo;
- d) interesse público, supremo e indisponível, inexistindo espaço para qualquer solução processual que impeça o livre exercício da função dos Tribunais de Contas, sobretudo que implique renúncia de competências;
  - e) negar a deflagração de procedimento de fiscalização, uma vez preenchidos os requisitos de admissibilidade, constitui verdadeira negativa de jurisdição, além de fomentar a impunidade;
  - f) os chamados requisitos para processamento da denúncia e representação, risco, relevância, materialidade e oportunidade, não apresentam sequer um critério seguro para sua aplicabilidade, de modo que fica ao livre arbítrio do julgador decidir diante do caso concreto pela conveniência ou não de exercer a fiscalização ou simplesmente, em prol da eficiência, extinguir o processo em exame do mérito;
  - g) a avaliação da unidade técnica quanto aos requisitos do grau de risco, materialidade e relevância da fiscalização é equivocada, mormente quando sopesados a complexidade da matéria, o elevado valor estimado da contratação, a extensão do objeto contratual e o caráter sensível do público-alvo dos serviços a serem contratados;
  - h) a unidade técnica não fez o devido e necessário exame pormenorizado dos fundamentos que sustentam a ocorrência das irregularidades, o que obsta a emissão de qualquer juízo de valor acerca da relevância, da materialidade e da necessidade da realização da fiscalização;
  - i) o Tribunal de Contas tem, inexoravelmente, o dever de apurar e, constatada violação às normas de natureza contábil, financeira, orçamentaria, operacional e patrimonial, haja ou não dano erário, punir qualquer agente ou particular, aplicando-lhes as sanções legalmente previstas.

Desta feita, compreende-se que a matéria em debate, acerca da aplicabilidade do art. 177-A do RITCEES, está dissonante no âmbito desta Corte de Contas, em razão dos diversos posicionamentos adotados tanto pelo órgão de instrução quanto pelos nobres Conselheiros julgadores.



Diante da divergência e repercussão que o caso demanda, principalmente na jurisdição prestada por esta Corte aos cidadãos, a Procuradoria-Geral da República ajuizou ação direta de inconstitucionalidade de nº 7.459, com pedido de medida cautelar, perante o Supremo Tribunal Federal, em face do art. 177-A do RITCEES, o qual dispõe sobre a análise prévia de seletividade do objeto de controle, pela unidade técnica competente, como condição para instrução preliminar ou de mérito, realização de fiscalização, ou inclusão em banco de dados para planejamento de ações futuras de controle externo de competência do TCE/ES.

Preliminarmente, defende que a norma questionada se reveste de abstração, generalidade e primariedade normativa suficientes para se qualificar como ato sujeito a controle concentrado, e que a análise de sua constitucionalidade prescinde da interpretação de norma infraconstitucional, o que, sob a ótica do postulante, legitima o exame de mérito da matéria posta em discussão.

No mérito, alega que as normas impugnadas “inovam indevidamente a disciplina da organização e da forma de fiscalização da corte de contas, afastando-se do modelo federal de organização do TCU, o qual [...] não estabelece disciplina alguma atinente a **controle prévio de seletividade** a denúncias cuja admissibilidade foi constatada pelo relator”.

Requer, ao final, a concessão de medida de cautelar, visando à suspensão do art. 177-A do Regimento Interno do TCE/ES, aprovado pela Resolução nº261/2013, com alterações das Emendas Regimentais nºs 11/2019, 16/2020 e 23/2023, e, no mérito, pugna pela declaração de inconstitucionalidade da norma.

O Ministro Dias Toffoli, relator da referida ADI 7459, proferiu recente decisão monocrática (publicada em 04/10/2023) nos autos aplicando rito abreviado a ação, em razão da relevância da questão debatida, conferindo-se prazo as partes para se manifestarem.

Seguindo-se o trâmite, os autos encontram-se atualmente conclusos para manifestação do Ministro Relator, após deferimento do pedido de ingresso nos autos como *amicus curie* feito pelo Ministério Público Estadual.

**Com efeito, considerando que o objeto da ADI 7459 é justamente a inconstitucionalidade do art. 177-A do RITCEES e considerando a divergência dos membros desta Corte de Contas acerca da matéria, compreendo prudente o sobrestamento destes autos até ulterior decisão do Excelso STF.**

Por esta razão, observo a necessidade de evitar, na condução do processo, desperdício de trabalho e tempo, causadores de entraves no curso processual, o que restaria em inobservância aos Princípios Constitucionais da Celeridade e Duração Razoável do Processo:

#### **Constituição Federal**

“Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...)”

LXXVIII - a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.”.

Tais princípios também se encontram disciplinados no Código de Processo Civil, que possui utilização subsidiária no âmbito desta Corte:

#### **Código de Processo Civil**

“Art. 4º As partes têm o direito de obter em prazo razoável a solução integral do mérito, incluída a atividade satisfativa. (...)”

Art. 6º Todos os sujeitos do processo devem cooperar entre si para que se obtenha, em tempo razoável, decisão de mérito justa e efetiva. (...)”

Art. 8º Ao aplicar o ordenamento jurídico, o juiz atenderá aos fins sociais e às exigências do bem comum, resguardando e promovendo a dignidade da pessoa humana e observando a proporcionalidade, a razoabilidade, a legalidade, a publicidade e a eficiência.”

Assim, neste caso específico, a fim de assegurar resultado satisfatório com o mínimo de emprego possível de atividades processuais, e entendendo importante a atuação uniforme desta Corte, visando a garantia da segurança jurídica, deixo de apreciar neste momento a integralidade do mérito processual

e, em observância aos princípios da celeridade, duração razoável do processo e economia processual, entendo pelo sobrestamento do feito até posterior decisão do Excelso STF.

Digo integralidade do mérito processual, pois sugiro o sobrestamento do feito apenas em relação aos itens que foram julgados sem resolução de mérito pelo Conselheiro Relator, quais sejam fatos do **item 4, das letras a, b, c, d, e, f, g, h e j**. Já no tocante a **letra i do item 4**, entretanto, por se referir a informação de que há danos ao erário, acompanho o órgão de instrução, o Parquet de Contas e o Conselheiro Relator, no sentido de **determinar ao Controle Interno da Municipalidade a apuração administrativa (inclusive, se for o caso e entender necessário a reavaliação do que fora feito) e promover resolução, e caso não seja efetivo, que se promova a instauração de tomada de contas especial.**

Ante o exposto, obedecidos todos os trâmites processuais e legais, VOTO no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte deliberação que submeto à sua consideração.

### **3 PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO**

#### **DECISÃO**

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, em:

- 1. SOBRESTAR** o julgamento dos presentes autos quanto ao **item 4, letras a, b, c, d, e, f, g, h e j**, até ulterior decisão a ser proferida na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7459 em trâmite no Excelso Supremo Tribunal Federal, pela fundamentação exposta, em observância aos princípios da celeridade, duração razoável do processo e economia processual.
- 2. DETERMINAR** ao Controle Interno do Município de Presidente Kennedy, que adote medidas administrativas para caracterizar e ilidir dano, e caso seja necessário, instaurar tomada de contas especial, nos termos e em

obediência a IN TC 32/2014, **no tocante ao item 4, letra i**, da fundamentação, em razão da possibilidade de danos ao erário, e possível ressarcimento.

## **SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO**

Conselheiro

### **1. ACORDÃO TC-150/2024:**

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão colegiada, ante as razões expostas, em:

**1.1. EXTINGUIR o processo sem resolução de mérito**, na forma do artigo 177 A, § 3º, inciso II, do Regimento Interno do TCEES, por não ter atendido aos critérios de risco, relevância e oportunidade, bem como primando pelo princípio da economicidade e eficiência, os feitos subscritos no **item 4, subitens a, b, c, d, e, f, g, h e j da fundamentação**;

**1.2. DETERMINAR** ao Controle Interno do Município de Presidente Kennedy, que adote medidas administrativas para caracterizar e ilidir dano, e caso seja necessário, instaurar tomada de contas especial, nos termos e em obediência a IN TC 32/2014, **no tocante ao item 4, letra i**, da fundamentação, em razão da possibilidade de danos ao erário, e possível ressarcimento;

**1.3. DAR CIÊNCIA** aos interessados da presente decisão;

**1.4. ARQUIVAR** os autos nos termos do art. 330, IV, da Resolução nº 261/13, RITCEES.

**2. Por maioria**, nos termos do voto do relator, conselheiro Sérgio Aboudib Ferreira Pinto. Parcialmente vencido o conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo, que votou pela determinação e pelo sobrestamento até ulterior decisão a ser proferida na ADIN nº 7459, em trâmite no STF.

3. Data da Sessão: 23/02/2024 - 6ª Sessão Ordinária da 1ª Câmara.

4. Especificação do quórum:

4.1. Conselheiros: Sebastião Carlos Ranna de Macedo (presidente) e Sérgio Aboudib Ferreira Pinto (relator).

4.2. Conselheiro substituto: Donato Volkers Moutinho (em substituição).

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

**Presidente**

CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

**Relator**

CONSELHEIRO SUBSTITUTO DONATO VOLKERS MOUTINHO

**Em substituição conforme Ato Convocatório nº 1/2024**

Fui presente:

PROCURADOR DE CONTAS HERON CARLOS GOMES DE OLIVEIRA

**Em substituição ao procurador-geral**

LUCIRLENE SANTOS RIBAS

**Subsecretária das Sessões**