

*Presidência da República  
Controladoria-Geral da União  
Secretaria Federal de Controle Interno*

# *Relatório de* **DEMANDAS EXTERNAS**

---

Número: 00218.002552/2012-59

Unidade Examinada: Município de Casimiro de Abreu/RJ



**Relatório de Demandas Externas**  
**n° 00218.002552/2012-59**

**Sumário Executivo**

Este Relatório apresenta os resultados das ações de controle desenvolvidas pela Controladoria-Geral da União (CGU) no Município de Casimiro de Abreu/RJ, cujos trabalhos foram realizados entre 24/06/2013 a 30/08/2013.

Foram analisados os itens financiados com recursos repassados ao Município pelo Ministério da Educação, no período de 01/01/2009 a 31/12/2012.

Cabe esclarecer que os executores dos recursos federais foram previamente informados sobre os fatos relatados, por meio do Ofício 30.701/2013/NAE/CGU-Regional/RJ/CGU-PR, de 07/10/2013, não havendo manifestação até a data de conclusão do presente relatório.

Cumprе registrar que sobre os fatos e situações apontados à CGU, são procedentes as constatações listadas a seguir, conforme demonstrado no corpo do relatório.

**Principais Fatos Encontrados**

**Ministério da Educação**

**Programa:** Brasil Escolarizado

**Ação:** Apoio ao Transporte Escolar na Educação Básica

- Falta de comprovação da utilização adequada dos insumos e de seus quantitativos na composição dos custos da diária dos veículos locados no Contrato n.º 71/2009.
- Ausência da publicidade exigida em certame licitatório e existência de fatos em comum entre empresas licitantes que possibilitam a ocorrência de restrição à competitividade em licitação destinada a contratar veículos para atender à Secretaria Municipal de Educação.
- Falta de controle no acompanhamento da execução do contrato de serviço de transporte escolar.
- Atuação deficiente do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB no acompanhamento da execução do PNATE.

**Principais Recomendações:**

Este Relatório é destinado aos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, gestores centrais dos programas de execução descentralizada, para a adoção de providências quanto às situações evidenciadas, especialmente, para a adoção de medidas preventivas e corretivas, visando à melhoria da execução dos Programas de Governo.

Foram feitas recomendações ao gestor federal no sentido de orientar o gestor municipal sobre o cumprimento dos art. 66 a 76 da Lei nº 8.666/93, no que se refere à execução dos contratos; orientar os conselheiros a respeito da sua responsabilidade; providenciar ação periódica de sensibilização e capacitação dos conselheiros municipais; implementar mecanismos capazes de verificar a efetividade das ações de controle social; e emitir parecer conclusivo contendo os esclarecimentos em relação aos pontos destacados, bem como cópia dos documentos que comprovam a instauração das tomadas de contas especiais julgadas cabíveis.



**PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA**  
**CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO**  
**SECRETARIA FEDERAL DE CONTROLE INTERNO**

**RELATÓRIO DE DEMANDAS EXTERNAS**

Número: 00218.002552/2012-59

## **1. INTRODUÇÃO**

## **2. DAS SITUAÇÕES VERIFICADAS**

### **2.1 MINISTERIO DA EDUCACAO**

2.1.1 – Programa:

Brasil Escolarizado

Ação:

Apoio ao Transporte Escolar na Educação Básica

## **3. CONCLUSÃO**

# 1. INTRODUÇÃO

1.1. Este Relatório apresenta os resultados de ação de controle desenvolvida em função de demanda do Ministério Público Federal à Controladoria-Geral da União - CGU, para apurar a regularidade da contratação emergencial de empresa para prestação de serviços de transporte escolar, bem como a regularidade de procedimento licitatório posterior, realizados pelo Município de Casimiro de Abreu/RJ e que deram origem ao processo nº 00218.002552/2012-59.

1.2. Sobre o assunto, encontra-se em andamento Procedimento Administrativo junto ao Ministério Público Federal instaurado no âmbito da Procuradoria da República - Procedimento de Investigação Criminal n.º 1.02.002.000078/2012-26 a partir de cópias de documentos que embasaram as conclusões do Relatório de Fiscalização n.º 01410, referente ao 28º Sorteio de Municípios realizado no município de Casimiro de Abreu/RJ a partir de sorteio público.

1.3 Foram abordados também neste relatório fatos pertinentes à atuação do gestor municipal na execução do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar – PNATE, em especial quanto à execução do PNATE pela Prefeitura Municipal, tendo como referência os normativos do Programa e quanto à atuação do Conselho de Acompanhamento e Controle Social.

1.4. O presente trabalho foi realizado no período de 24/06/2013 a 30/08/2013. Foram analisadas as despesas financiadas com recursos do Programa Nacional de Transporte Escolar - PNATE repassados ao município no período de 01/01/2009 a 31/12/2012 pelo ministério da educação.

1.5. Esclarecemos que os executores dos recursos federais foram previamente informados por meio do Ofício n.º 30.701/2013/NAE/CGU-Regional/RJ/CGU-PR, de 07/10/2013, sobre os fatos relatados, tendo se manifestado em 21/10/2013, cabendo ao Ministério supervisor, nos casos pertinentes, adotar as providências corretivas visando à consecução das políticas públicas, bem como à apuração das responsabilidades.

1.6. As situações irregulares apontadas à CGU e examinadas neste trabalho dizem respeito a Situação Apontada:

- contratação emergencial de empresa para prestação de serviços de transporte escolar, bem como a regularidade do posterior procedimento licitatório realizado.

1.7. Registramos que inicialmente o escopo da fiscalização consistiu em verificar a regularidade da aplicação dos recursos federais na execução do Programa Nacional de Transporte Escolar - PNATE a partir das constatações originadas por meio do processo n.º 1155/2009 (dispensa emergencial) e do processo n.º 98/2009 (Pregão Presencial n.º 17/2009), em virtude de demanda do Ministério Público Federal.

1.8. Entretanto, cabe destacar que situações relativas à regularidade da contratação emergencial de empresa para prestação de serviços de transporte escolar não foram verificadas, uma vez que estão fora da competência de atuação da CGU devido a execução do contrato ter sido realizada com recursos próprios do ente fiscalizado.

1.9. Além das questões indicadas no item 1.6 deste relatório, foi apurada a seguinte situação relacionada ao programa que é objeto desta ação de controle:

- Atuação deficiente do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB quanto à aplicação dos recursos federais destinados à execução do PNATE.

1.10. Para a execução do trabalho foram adotadas as seguintes ações:

- Levantamento de informações no processo n.º 00218.002552/2012-59, disponibilizado na data de 27/06/2013.

- Verificação de vínculos entre os sócios das empresas licitantes.
- Verificação da comprovação das despesas realizadas com recursos do PNATE, conforme a norma legal.
- Verificação da prestação dos serviços contratados.
- Verificação dos controles adotados pelo gestor municipal na execução do contrato.
- Verificação da existência das empresas licitantes por meio de visitas "in loco" realizadas em 04/07/2013.

1.11. Os resultados pormenorizados dos trabalhos realizados, organizados por órgão superior e por programa/ação de governo, está apresentado no item 2, onde estão relatadas as constatações relacionadas às situações contidas nas demandas apresentadas.

## 2. DAS SITUAÇÕES VERIFICADAS

A seguir apresentamos as constatações relacionadas às situações que foram examinadas, agrupadas por Programa/Ação, e vinculadas aos respectivos órgãos superiores.

### 2.1 MINISTERIO DA EDUCACAO

<b>2.1.1 – Programa:</b>	
Brasil Escolarizado	
<b>Ação:</b>	
Apoio ao Transporte Escolar na Educação Básica	
<b>Objeto Examinado:</b>	
Garantir a oferta do transporte escolar aos alunos do ensino básico público, residentes em área rural, por meio de assistência financeira, em caráter suplementar, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, de modo a garantir-lhes o acesso e a permanência na escola.	
<b>Agente Executor Local:</b>	29.115.458/0001-78 CASEMIRO DE ABREU PREFEITURA GABINETE DO PREFEITO
<b>Montante de Recursos Financeiros Aplicados:</b>	R\$ 70.896,18
<b>Ordem de Serviço:</b>	201308632
<b>Forma de Transferência:</b>	Fundo a Fundo ou Concessão

#### 2.1.1.1

##### Situação Verificada

Apurar a regularidade da contratação emergencial de empresa para prestação de serviços de transporte escolar, bem como a regularidade do posterior procedimento licitatório realizado.

## CONSTATAÇÃO

Falta de comprovação da utilização adequada dos insumos e de seus quantitativos na composição dos custos da diária dos veículos locados no Contrato n.º 71/2009.

**a) Fato:**

Por meio da análise do processo n.º 98/2009, referente ao Pregão Presencial n.º 17/2009, realizado em 05/06/2009, verificamos que a Prefeitura Municipal de Casimiro de Abreu/RJ contratou a empresa Realiza Transporte e Locação de Veículos Ltda., em 10/06/2009, por meio do Contrato n.º 71/2009, no valor de R\$ 1.635.003,60 (um milhão, seiscentos e trinta e cinco mil, três reais e sessenta centavos) para a prestação de serviços de locação de veículos diversos, relacionados a seguir, para atender as necessidades da Secretaria Municipal de Educação – SEMED até 31/12/2009:

- a) 42 (quarenta e duas) camionetas padrão utilitário tipo standard;
- b) 02 (dois) veículos de serviço padrão utilitário tipo van;
- c) 01 (um) veículo de serviço utilitário com carroceria fixa;
- d) 01 (um) caminhão com carroceria fixa;
- e) 03 (três) veículos de passeio 04 portas.

Identificamos nos autos do processo os seguintes documentos como partes integrantes do edital do Pregão Presencial n.º 17/2009, utilizados na contratação dos serviços de locação de veículos:

- projeto básico/memorial descritivo (anexo III),
- memorial de cálculo (anexo IV),
- planilha orçamentária com orçamento analítico por serviços (anexo X);
- cálculo do quantitativo de horas de trabalho dos veículos para definição dos valores das diárias (anexo XI).

A formalização do referido processo foi aprovada pelo prefeito municipal, em 15/05/2009, tendo em vista o término dos prazos de execução dos serviços de locação de veículos, conforme previsto no Contrato n.º 11/2009 decorrente de dispensa emergencial formalizada em 03/02/2009.

A estimativa de custo das diárias dos veículos objeto da licitação foi realizada com base no Sistema de Custos da Empresa de Obras Públicas do Estado do Rio de Janeiro – EMOP.

Selecionamos para análise o custo da camionete padrão utilitário tipo standard (código 19.004.036-2 e 19.004.036-4 da tabela EMOP), tendo em vista que o mesmo foi alocado no transporte escolar da rede municipal de ensino, bem como o seu quantitativo contratado.

Constatamos que o gestor calculou o custo dos serviços com base na premissa de que os veículos (camionete padrão tipo standard) contratados para transporte escolar percorreriam os trajetos durante 4,5 horas por dia (custo produtivo) e ficariam à disposição do serviço nas outras 3,5 horas restantes (custo improdutivo). A partir dessa premissa, calculou-se o custo da diária dos veículos com base na tabela EMOP (tabela de referência de custos aplicada a obras e serviços correlatos). Entretanto, não identificamos nos autos do processo justificativa para os insumos e os quantitativos que compuseram o custo das diárias dos veículos como critério de aceitabilidade dos preços praticados pelas empresas licitantes no certame.

Os quadros a seguir relacionam os insumos dos custos produtivos e improdutivos que compõem o custo da diária do veículo camionete padrão utilitário standard:



Quadro I: Composição do Custo Produtivo código - 19.004.036-2

Código	Descrição	Unidade	Quantidade	Valor unitário em R\$	Valor do insumo em R\$
215	Gasolina comum na bomba	L	36	2,26	81,3600
220	Óleo lubrificante suplementar	L	0,6075	6,25	3,7968
222	Graxa comum (Tambor de 170kg)	KG	0,2385	5,05	1,2044
884	Conjunto pneus	UN	0,1125	1.381,28	15,5394
1479	Camionete utilitário motor gasolina 53 CV	UN	0,000792	41.588,72	32,9382
1940	Salário Mínimo	Mês	0,0351	550,42	19,3197
1981	Motorista de caminhão e carreta	H	4,5	6,82	30,6900
Valor do custo produtivo					184,8100

Fonte: Tabela EMOP – mês referência 02/2009

Quadro II: Composição do Custo Improdutivo - 19.004.036-4

Código	Descrição	Unidade	Quantidade	Valor unitário em R\$	Valor do insumo em R\$
1479	Camionete utilitário motor gasolina 53 CV	UN	0,000406	41.588,72	16,8850
1940	Salário Mínimo	Mês	0,0273	550,42	15,0264
1981	Motorista de caminhão e carreta	H	3,5	6,82	23,8700

Valor do custo improdutivo	55,7500
----------------------------	---------

Fonte: Tabela EMOP – mês referência 02/2009

Por meio da Solicitação de Fiscalização n.º 201308632/10, de 14/08/2013, requisitamos à Secretaria Municipal de Educação informações a respeito da utilização do insumo Salário Mínimo (código 1940 da tabela EMOP) na composição dos custos produtivo e improdutivo que compõem a diária do veículo camionete padrão utilitário tipo standard. Requisitamos também informações a respeito da fixação do quantitativo de 4,5 horas como custo produtivo do referido veículo, ou seja, tempo de utilização do veículo em movimento. Vale salientar que valores dos insumos que compõem o custo produtivo da diária estão diretamente relacionados com o quantitativo de horas de utilização dos veículos. Apesar de reiterarmos o gestor, por meio da n.º 201308632/11, de 30/08/2013, acerca dessas informações, não obtivemos respostas até a elaboração deste Informativo.

Cabe destacar que também não foi possível verificarmos a adequabilidade do insumo depreciação do veículo (código 1479 da tabela EMOP) no custo da diária, uma vez que a Prefeitura Municipal não disponibilizou a relação dos veículos contratados e seus respectivos documentos de licenciamento. Consta no Projeto Básico/Memorial Descritivo (Anexo III do edital) a exigência de veículos fabricados a partir do ano de 2004. Apesar de ter sido requisitado por meio da SF 201308632/002, de 02/07/2013, e reiterado, por meio da SF 201308632/006, de 08/07/2013, o gestor não disponibilizou os referidos documentos até a elaboração deste Informativo.

Apesar de constar no edital as rotas utilizadas pelos veículos (fls. 120 a 122), não houve indicação da quilometragem, do número de viagens ou do quantitativo de alunos que seriam transportados em cada rota, o que tornaria inviável calcular o custo dos serviços prestados. Cabe destacar que o quantitativo de 4,5 horas deveria estar relacionado com as referidas variáveis.

Diante dos fatos, constatamos a falta de comprovação da utilização adequada dos insumos e de seus quantitativos na composição dos custos da diária do veículo camionete padrão utilitário tipo standard, a fim de comprovar a adequada utilização da tabela EMOP como referência.

#### **b) Manifestação da Unidade Examinada:**

Por meio do Ofício n.º 202/2013, de 14/10/2013, o Prefeito de Casimiro de Abreu apresentou as seguintes manifestações quanto aos fatos apontados:

##### **"1.1 – Da solicitação do Órgão Requisitante – Secretaria Municipal de Educação**

Preliminarmente importa ressaltar que, apesar de ter constado no Informativo de Fiscalização que não foi localizado nos autos do processo de licitação a solicitação expressa do órgão solicitante, é possível verificar que consta às fls. 01 a solicitação da contratação dos serviços pelo órgão solicitante, qual seja, a Secretaria Municipal de Educação, subscrita pela então Secretária de Educação, a Sra. M.I.C.M.A.(editado), que também subscreveu a justificativa juntada aos autos às fls. 09 (j. em anexo, doc. 01, fls. 01 e 09, proc. adm. 98/09).

##### **1.2 – Da composição dos Custos das diárias**

O objeto da licitação que ensejou o contrato 71/09, oriundo do Pregão Presencial 17/09 e que consagrou vencedora a empresa Realiza Transporte e Locação de Veículos LTDA, foi à **locação dos veículos** descritos no memorial descritivo, **com motorista e combustível**.

Para cálculo das diárias da camionete padrão tipo standart com capacidade para 9 (nove) pessoas, foi levado em conta o custo produtivo diário de 4,5 horas por dia e o custo improdutivo de 3,5 por dia. A partir dessa premissa calculou-se o custo da diária com base na tabela EMOP.

Vale ressaltar que, foi em razão do objeto licitado (**Veículo+condutor+combustível**) que na

composição dos custos da diária dos veículos locados também consta o “**salário mínimo**” como um dos insumos na composição dos custos. Também foi levado em conta os preços de mercado e todos os elementos indicadores dos insumos dos custos produtivos e improdutivos que compõem o custo da diária do veículo camioneta padrão utilitário standart, como gasolina, óleo lubrificante, graxa, salário mínimo e combustível.

A composição de custos foi elaborada pelos técnicos da Secretaria Municipal de Obras e subscrito pelo Engenheiro Civil V.S.P.(editado), CREA 2002100303, com base no Sistema de Custos da Empresa de Obras Públicas do Estado do Rio de Janeiro – EMOP, que é o instrumento oficial utilizado pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro e que orienta os técnicos do jurisdicionado, por determinação do próprio órgão fiscalizador.

A metodologia de cálculo para a composição de custos está descrita nos autos do processo administrativo 98/09 às fls. 14/22 (cópias em anexo), levando em conta todos os indicadores necessários a conclusão do valor estimado para a licitação e mantido durante todo o período de execução do contrato (01/09 a 12/12).

Portanto, os insumos e os quantitativos na composição do custo da diária dos veículos se justificam como critério de aceitabilidade dos preços praticados porque além do **veículo (camionete tipo padrão standart ou Kombi)**, foi levado em conta o **custo do motorista** e do **combustível**.

Desta forma, inquestionável é o fato de que o preço contratado foi mediante prévia estimativa obtida com base em dados técnicos, preços de mercado e fixados por órgão oficial do governo (art. 43, Lei 8666/93), consultada para obter os custos dos insumos e quantitativos que compuseram o custo das diárias dos veículos, observados os princípios da economicidade e vantajosidade para a Administração Pública contratante.

#### **1.2.1- Especificação de quantidade de alunos transportados e quilometragem percorrida.**

O Informativo de Fiscalização aponta que na composição dos custos não foi especificado a quilometragem e o quantitativo de alunos transportados, o que poderia interferir na estimativa de preço ofertado pela licitante em razão da imprevisibilidade na execução dos serviços.

O formalismo na composição de custos em planilhas já foi objeto de análise do Egrégio TCU (**Acórdão 4.621 - 2ª Câmara**), que concluiu não haver prejuízo para a Administração Pública, se na composição do preço não foi especificado algum item, mormente por se tratar de item que ao final promoverá ônus tão somente para a empresa contratada.

No caso em tela, como o objeto licitado foi à **locação do veículo com mão de obra e combustível**, não é difícil concluir que ainda que estejam ausentes alguns itens que poderiam compor o custo final, por si só, demonstra a razoabilidade do preço final praticado pela empresa vencedora, sendo plenamente ajustado no quantitativo dos insumos calculados, pois se assim não fosse, a execução do contrato não teria sido suportado pela licitante vencedora do certame.

Portanto, a ausência de qualquer outro insumo, como a quilometragem percorrida ou o quantitativo de alunos, não trouxe nenhuma consequência a execução contratual.

Vale lembrar que o projeto básico foi elaborado com a previsão de 42 (quarenta e dois) camionetes padrão utilitário tipo standart, motor gasolina 53 cv, com capacidade para 9 (nove) pessoas, incluindo motorista e gasolina, pelo período diário das 7:00 às 17:00 horas, cuja diária foi calculada sobre horas produtivas e horas improdutivas ou a disposição da Secretaria Municipal de Educação. Isto leva a crer que a não indicação do quantitativo de alunos e da quilometragem percorrida foi irrelevante para a Administração Pública, tendo em vista que foi indicado o quantitativo de veículos e as rotas a serem percorridas com prévio conhecimento das empresas concorrentes, que fizeram visitas técnicas as rotas e calcularam os seus custos.

Ademais, as rotas são do conhecimento público e qualquer empresa poderia ter tido conhecimento prévio com antecedência suficiente para calcular as suas propostas antes da data do Pregão

Presencial.

Portanto, tendo a licitante vencedora, apresentado o menor preço, certo é que, ofenderia os princípios da razoabilidade e da economicidade desclassificar a proposta mais vantajosa e exequível, por uma suposta falha formal na composição de custos, que não prejudicou a análise do preço contratado de acordo com as normas pertinentes.

Ademais, apontada ausência da indicação de quilometragem e do quantitativo de alunos não causou prejuízos à Administração Pública e nem vantagem à licitante vencedora, pois o que interessou foi o preço contratado pelos serviços licitados.

Nesse sentido, basta observar que se tivesse constado esses elementos na composição dos custos, bastaria que a empresa tivesse ajustado o mesmo preço da proposta sem qualquer alteração no resultado final, o que se denota pelo fato de que não houve questionamento quanto ao fato em discussão.

Contudo, o fato é que qualquer erro formal que venha a ser apontado não comprometeu o caráter competitivo ou qualquer aspecto que macule a legalidade do certame."

### **c) Análise do Controle Interno:**

O gestor alegou que a composição dos custos foi elaborada com base no Sistema de Custos da Empresa de Obras Públicas do Estado do Rio de Janeiro – EMOP e que o mesmo é considerado instrumento oficial utilizado pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro – TCE, o qual orientou os técnicos da prefeitura municipal a utilizar o referido sistema. Entretanto, vale ressaltar que a orientação emanada pela Egrégia Corte do TCE não afasta a necessidade de ajustes na composição dos custos parametrizados pela EMOP, a fim de adequar-se às necessidades reais da Unidade fiscalizada quando da contratação dos serviços requisitados. O entendimento é corroborado quando da fixação do quantitativo de horas que serão utilizadas nos custos produtivos que compõem o custo da diária, o que permite concluir que as horas utilizadas para executar o serviço contratado são fixadas pelo órgão contratante.

O gestor questionou o entendimento adotado pelo Órgão de Controle Interno quanto à relação entre o custo produtivo, a quilometragem e o quantitativo de alunos transportados diariamente. Entretanto, não foram justificadas as razões pelas quais o gestor fixou os custos produtivos em 4,5h diárias para efetuar o transporte dos alunos.

Ressaltamos que a precificação da diária dos veículos está diretamente relacionada com os custos produtivos (4,5h) e improdutivos (3,5h) estabelecidos pela Secretaria Municipal de Educação para atender as suas necessidades demandadas. Neste diapasão, deve-se levar em consideração o quantitativo de alunos transportados diariamente e a quilometragem utilizada para efetuar o transporte destes alunos.

Dessa forma, não é oportuno alegar que a adoção das 4,5h diárias como custo produtivo não influencia o custo final de cada insumo (gasolina, óleo lubrificante, graxa, salário mínimo e combustível) que compõe o valor da diária do veículo objeto da contratação.

Em relação ao insumo da depreciação utilizado na composição dos custos da diária, a Secretaria Municipal de Obras considerou o valor da camionete utilitário (item 1479 do código 19.004.036-2 do Sistema de Custos da EMOP – referência fevereiro/2009) em R\$ 41.588,72 (quarenta e um mil, quinhentos e oitenta e oito reais e setenta e dois centavos) para efeito de depreciação do veículo. Entretanto, verificamos que o valor adotado não corresponde ao preço de mercado de todos os veículos contratados, conforme verificado nos dados dos veículos apresentados e nas consultas realizadas no endereço eletrônico <http://www.fipe.org.br/web/index.asp> do sitio da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas – FIPE.

A Prefeitura Municipal somente disponibilizou a relação das 42 (quarenta e duas) placas de veículos utilizados na prestação dos serviços contratados, conforme informação apresentada por

meio do Ofício CG n.º 202/2013 de 14/10/2013, após a elaboração do Informativo apresentado ao prefeito.

Ressaltamos que o Anexo do edital exigiu a locação de veículos fabricados a partir do ano de 2004 para prestar os serviços objeto de contratação. Entretanto, identificamos 08 (oito) veículos com ano de fabricação anterior a 2004 utilizados na execução do Contrato n.º 71/2009.

O quadro a seguir relaciona os veículos contratados com ano de fabricação anterior a 2004:

Quadro III: Veículos contratados em desacordo com as exigências do edital

<b>Placa</b>	<b>Modelo</b>	<b>Ano de Fabricação</b>	<b>Ano Modelo</b>	<b>Valor do Veículo Tabela FIPE em fevereiro de 2009</b>
KMS2288	Kombi	1997	1998	R\$ 13.103,00
KRJ3365	Kombi	1999	1999	R\$ 17.955,00
LNE6696	Kombi	2000	2000	R\$ 19.733,00
LOD5897	Kombi	2002	2003	R\$ 21.617,00
LOJ6350	Kombi	2002	2003	R\$ 21.617,00
LOM8400	Kombi	2002	2003	R\$ 21.617,00
LOP2463	Kombi	2002	2003	R\$ 21.617,00
HAY9065	Kombi	2003	2003	R\$ 23.853,00

Fonte: Relação de veículos disponibilizada pela Prefeitura Municipal

Tal fato denota a utilização inadequada do insumo da depreciação no custo da diária referente à locação destes 08 (oito) veículos.

Cabe destacar que a prestação dos serviços de forma diversa da pactuada na contratação de 08 veículos (locação de veículo com especificação distinta da exigida no edital) foi decorrente da falta de controle efetivo na fiscalização da execução contratual, conforme tratado no item 2.1.1.3 deste relatório.

Salientamos que não foi possível a realização de inspeção física dos veículos apresentados, uma vez que a fiscalização ocorreu após o término de vigência do contrato. Dessa forma, não podemos assegurar que os veículos apresentados efetivamente prestaram o serviço de transporte escolar.

Em relação à argumentação de que as rotas são do conhecimento público e qualquer empresa poderia ter tido conhecimento prévio com antecedência suficiente para calcular a sua proposta, vale ressaltar que foi imprescindível a vistoria dos locais onde os serviços seriam prestados pelas empresas licitantes. Corroboramos o entendimento o item 11.4.2 do edital que estabelece a necessidade do Atestado de Visita Técnica firmado pelo representante da licitante e do servidor municipal encarregado pelo acompanhamento das vistorias, não prosperando dessa forma a argumentação apresentada pelo gestor.

### **Recomendação : 1**

Emitir parecer conclusivo contendo os esclarecimentos em relação aos pontos destacados, bem como cópia dos documentos que comprovam a instauração das tomadas de contas especiais julgadas cabíveis.

#### **d) Conclusão sobre a situação verificada:**

Diante dos fatos apresentados, verificamos a utilização inadequada do insumo de depreciação na composição dos custos da diária de 08 (oito) veículos locados no Contrato n.º 71/2009, bem como a falta de comprovação da adequação do quantitativo de 4,5 h utilizadas na composição dos custos produtivos.

#### **2.1.1.2**

##### **Situação Verificada**

Apurar a regularidade da contratação emergencial de empresa para prestação de serviços de transporte escolar, bem como a regularidade do posterior procedimento licitatório realizado.

### **CONSTATAÇÃO**

**Ausência da publicidade exigida em certame licitatório e existência de fatos em comum entre empresas licitantes que possibilitam a ocorrência de restrição à competitividade em licitação destinada a contratar veículos para atender à Secretaria Municipal de Educação.**

#### **a) Fato:**

Por meio da análise do processo n.º 98/2009, referente ao Pregão Presencial n.º 17/2009, realizado em 05/06/2009, verificamos que a Prefeitura Municipal de Casimiro de Abreu/RJ contratou a empresa Realiza Transporte e Locação de Veículos Ltda., em 10/06/2009, por meio do Contrato n.º 71/2009, no valor de R\$ 1.635.003,60 (um milhão, seiscentos e trinta e cinco mil, três reais e sessenta centavos) para a prestação de serviços de locação de veículos diversos para atender as necessidades da Secretaria Municipal de Educação – SEMED até 31/12/2009.

Do valor contratado, R\$ 30.592,00 (trinta mil, quinhentos e noventa e dois reais) foram pagos com

recursos do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar – PNATE, o que representa aproximadamente 1,9 % da utilização de verbas federais. O contrato foi executado até 31/12/2012 por meio da formalização de 07 (sete) termos aditivos.

Com base nas notas fiscais de prestação de serviços disponibilizadas, identificamos que o valor total do contrato executado até o término de sua vigência foi de R\$ 10.088.286,49 (dez milhões, oitenta e oito mil, duzentos e oitenta e seis reais e quarenta e nove centavos), dos quais R\$ 143.877,89 (cento e quarenta e três mil, oitocentos e setenta e sete reais e oitenta e nove centavos) foram pagos com recursos do PNATE, o que representa 1,4 % do total das despesas realizadas. O restante foi pago com recursos próprios da prefeitura municipal.

Em análise ao referido processo, observamos que não houve a publicidade da licitação exigida, restringindo, dessa forma, a competitividade do certame, uma vez que o aviso da licitação não foi publicado em jornal de grande circulação nacional. Consta apenas a publicação resumida do edital em jornal semanal de publicação regional (Jornal Folha dos Municípios) e no Jornal Oficial do Município de Casimiro de Abreu, contrariando o artigo 9, inciso I, do Decreto Municipal n.º 031/2006. De acordo com a referida norma, é exigida a publicação no Diário Oficial do Município e/ou Estado, e para licitações de valores estimados acima de R\$ 1.000.000,00 (hum milhão), também deverá haver publicação de aviso em jornal de grande circulação nacional e por meio eletrônico na internet, por meio do site oficial do Município.

A partir de consultas a sistema corporativo do Governo Federal, nas datas de 25/06/2013 e 02/08/2013, não identificamos, à época do certame, sócios em comum entre as empresas licitantes. Entretanto, identificamos a seguir situações que apontam para a existência de relacionamento entre as licitantes Realiza Transporte e Locações Ltda. e Menezes Fortunata Locação de Veículos Ltda., inscritas no CNPJ, respectivamente, sob o n.º 09.463.649/0001-31 e n.º 10.749.769/0001-60:

a) a senhora (...), inscrita no CPF sob o n.º \*\*\*.493.017-\*\*, sócia da empresa Menezes Fortunata Locação de Veículos Ltda., constituída em 18/03/2009, integrou o quadro societário da empresa Realiza Transporte e Locações Ltda., vencedora do Pregão Presencial n.º 17/2009, tendo sido excluída em 29/05/2008;

b) conforme registrado na primeira alteração contratual de 09/04/2008 (fls. 143 a 145), a empresa Realiza Transporte e Locações Ltda. já foi sediada à rua Maria Adelaide n.º 185, Vila Nova, Conceição de Macabu/RJ à época em que a senhora (...), inscrita no CPF sob o n.º \*\*\*.493.017-\*\*, sócia da empresa Menezes Fortunata Locação de Veículos Ltda., residia neste endereço.

c) a segunda alteração contratual da empresa Realiza Transporte e Locações Ltda. (fls. 141 e 142), com data de 20/03/2009, e o contrato de constituição de sociedade empresarial da empresa Menezes Fortunata Locação de Veículos Ltda. (fls. 155 e 156), com data de 18/03/2009, foram assinados pelas mesmas testemunhas, inscritas no CPF sob o n.º \*\*\*.289.517-\*\* e CPF sob o n.º \*\*\*.606.177-\*\*. Identificamos que as referidas testemunhas possuem vínculo de parentesco por consanguinidade em 2º e 3º grau (irmã e sobrinha) com a contadora da empresa Realiza Transporte e Locações Ltda.;

d) a declaração de enquadramento de ME (fl. 157) da empresa Menezes Fortunata Locação de Veículos Ltda. e o registro da segunda alteração contratual (fls. 141 e 142) da empresa Realiza Transporte e Locações Ltda. ocorreram no mesmo dia (25/03/2009) na Junta Comercial do Estado do Rio de Janeiro, respectivamente sob os protocolos n.º 00-2009/044087-0 e n.º 00-2009/044089-7. A sequência dos números dos protocolos indica que o serviço foi prestado para ambas as empresas pela mesma pessoa;

e) em consulta a sistema corporativo do Governo Federal,, realizada na data de 14/02/2013, verificamos para ambas as empresas o registro do telefone (22) 2779-4597. Em 01/08/2013, verificamos no sistema de Cadastro Nacional de Pessoas Físicas que o referido telefone pertence à contadora da empresa Realiza Transporte e Locações Ltda. e que o contato telefônico da empresa Menezes Fortunata Locação de Veículos Ltda. foi alterado para (22) 2779-2780, o qual pertence à

sócia CPF n.º \*\*\*.946.927-\*\* desta última empresa, inclusa em seu quadro societário na data de 22/03/2010.

f) o preço da proposta (fl. 175) da empresa Realiza Transporte e Locações Ltda., apresentado pela sócia inscrita no CPF sob o n.º \*\*\*.862.837-\*\*, e o preço constante na proposta (fl. 187) da empresa Menezes Fortunata Locação de Veículos Ltda., apresentado pelo seu representante, são idênticos, qual seja: R\$ 1.642.572,00 (um milhão, seiscentos e quarenta e dois mil, quinhentos e setenta e dois reais). Entretanto, o valor total dos serviços que compõem a planilha de preços (fl. 188) desta última foi de R\$ 1.642.836,00 (um milhão, seiscentos e quarenta e dois mil, oitocentos e trinta e seis reais). Ressaltamos que em 03 (três) dos 05 (cinco) itens que compõem a planilha as licitantes apresentaram preços idênticos. Em 02 (dois) itens houve variação de R\$ 1,00 (um real) no preço da proposta apresentada pela empresa Menezes Fortunata Locação de Veículos Ltda..

Vale destacar ainda outros fatos relacionados ao certame licitatório em análise, conforme a seguir:

a) evolução do capital social da empresa Realiza Transporte e Locações Ltda. de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais) para R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais) aproximadamente 2 (dois) meses antes da publicação do edital de licitação, conforme identificado na segunda alteração contratual da empresa (fls. 141 e 142), ocorrida em 20/03/2009.

b) constituição da empresa Menezes Fortunata Locação de Veículos Ltda. aproximadamente 2 (dois) meses antes da publicação do edital de licitação, conforme identificado no contrato de constituição de sociedade empresarial da empresa (fls. 155 e 156), com data de 18/03/2009;

c) alteração contratual da empresa Arte da Construção Comércio e Serviços Ltda., inscrita no CNPJ sob o n.º 09.442.432/0001-27, cujo objetivo principal é o comércio de materiais de construção, edificação e reformas, que passou a incluir no ramo da atividade o aluguel e transporte e a locação de automóveis com condutor a menos de 30 (trinta) dias da publicação do edital de licitação, conforme identificado na segunda alteração contratual da empresa (fls. 149 a 151), ocorrida em 02/05/2009. A empresa realizou o registro da alteração contratual na Junta Comercial do Estado do Rio de Janeiro na data de 22/05/2009 (fl. 151);

d) aumento do capital social para R\$ 160.000,00 (cento e sessenta mil reais) por meio da primeira alteração contratual da empresa Arte da Construção Comércio e Serviços Ltda, conforme identificado na segunda alteração contratual da empresa (fls. 149 a 151), ocorrida em 02/05/2009. Não foi possível identificarmos o valor inicial do aporte do capital social da referida empresa quando do registro do contrato social na junta comercial. Entretanto, ressaltamos a exigência de capital mínimo de 5% (cinco por cento) do valor estimado da contratação, conforme identificado no item 11.5.3 do edital de licitação n.º 17/2009;

e) registro da empresa Adriana da S. Gomes Transporte, inscrita no CNPJ sob o n.º 10.750.018/0001-64, na Junta Comercial do Estado do Rio de Janeiro em 20/03/2009, aproximadamente 02 (dois) meses antes da publicação do edital de licitação, conforme identificado no requerimento de empresário (fls. 161);

f) embora a licitação aponte a participação da empresa Adriana da S. Gomes Transporte, não há nenhuma evidência no processo de que essa empresa com um capital de apenas R\$ 8.000,00 (oito mil reais) tivesse condições operacionais e econômico-financeira para administrar um contrato de valor acima de R\$ 1.600.000,00;

g) a empresa Menezes Fortunata Locação de Veículos Ltda., inscrita no CNPJ sob o n.º 10.749.769/001-60, não apresentou lances após a sua proposta inicial, conforme identificado no relatório de lances;

h) conforme relatório de lances (fl. 190), o preço unitário apresentado para o item 1 (locação de camionete padrão utilitário) pela empresa Ostras Viagens Turismo e Eventos Ltda., inscrita no CNPJ sob o n.º 05.879.821/0001-63, no terceiro lance do pregão sofreu um acréscimo de R\$ 0,15 (quinze centavos) em relação ao seu preço praticado no segundo lance, prática incomum nas



negociações realizadas na modalidade pregão. Os quadros a seguir demonstram os preços apresentados pela referida empresa e os preços praticados pela empresa Realiza Transporte e Locações Ltda., inscrita no CNPJ sob n.º 09.463.649/0001-31, vencedora do certame licitatório:

Quadro I – Preços apresentados pela Empresa Ostras Viagens Turismo e Eventos Ltda

Empresa CNPJ n.º 05.879.821/0001-63										
Veículo tipo camionete (Item 1) 5.544 diárias	Veículo tipo van (Item 2) 468 diárias	Veículo utilitário (Item 3) 132 diárias	Veículo tipo caminhão comp carroceria fixa (Item 4) 132 diárias	Veículo tipo passeio (Item 5) 396 diárias	Lance					
Preços em R\$	Preços em R\$	Preços em R\$	Preços em R\$	Preços em R\$						
240,10	1.331.114,40	335,40	156.967,20	187,00	24.684,00	336,00	44.352,00	217,20	86.011,20	1º
239,00	1.325.016,00	335,00	156.780,00	187,00	24.684,00	336,00	44.352,00	217,00	85.932,00	2º
239,15	1.325.847,60	334,20	156.405,60	185,10	24.433,20	333,00	43.956,00	215,00	85.140,00	3º

Fonte: Relatório de Lances

Quadro II – Preços apresentados pela Empresa Realiza Transporte e Locações Ltda

Empresa CNPJ n.º 09.463.649/0001-31										
Veículo tipo camionete (Item 1) 5.544 diárias	Veículo tipo van (Item 2) 468 diárias	Veículo utilitário (Item 3) 132 diárias	Veículo tipo caminhão comp carroceria fixa (Item 4) 132 diárias	Veículo tipo passeio (Item 5) 396 diárias	Lance					
Preços em R\$	Preços em R\$	Preços em R\$	Preços em R\$	Preços em R\$						
240,00	1.330.560,00	335,00	156.780,00	189,00	24.948,00	336,00	44.352,00	217,00	85.932,00	1º

239,10	1.325.570,40	334,20	156.405,60	185,50	26.486,00	333,50	44.022,00	215,50	85.338,00	2°
239,00	1.325.016,00	334,20	156.405,60	185,50	24.486,00	333,00	43.956,00	215,00	85.140,00	3°

Fonte: Relatório de Lances

Em relação ao terceiro lance de negociações, a empresa Ostras Viagens Turismo e Eventos Ltda. apresentou preços idênticos aos preços praticados pela empresa vencedora em 03 (três) dos 05 (cinco) itens no terceiro lance da negociação. A referida empresa apresentou preço inferior ao praticado pela vencedora apenas em relação ao item 3. Entretanto, o preço apresentado para o item 1 permitiu a consagração da empresa Realiza Transporte e Locações Ltda. como vencedora do certame, devido à quantidade significativa de diárias a ser contratada. Cabe destacar que apenas essas duas empresas participaram do terceiro lance na rodada de negociações.

A fim de verificarmos a existência física e a capacidade operacional das empresas participantes da licitação, foram realizadas visitas, na data de 04/07/2013, a partir dos endereços registrados no sistema de Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica – CNPJ e dos endereços constantes nas propostas de preços das licitantes. Das 05 (cinco) empresas visitadas, localizamos os sócios das empresas Adriana da S. Gomes Transporte e Ostras Viagens Turismo e Eventos Ltda.. No caso da primeira, o conjugue da responsável pela empresa informou ter participado da licitação. Em relação à segunda empresa, apesar de o representante não estar presente, a sócia, inscrita no CPF sob o n.º \*\*\*.139.837-\*\*, acredita que a empresa deve ter participado, pois a empresa costuma participar de licitações nas prefeituras da região. Já as empresas Realiza Transporte e Locações Ltda. e Arte da Construção Comércio e Serviços Ltda. não foram localizadas nos endereços constantes das propostas de preços. Não localizamos os sócios da empresa Menezes Fortunata Locação de Veículos Ltda., tendo em vista que a sua sede não se encontra mais nos endereços constante em sistema corporativo do Governo Federal e na proposta de preços. Tantos os vizinhos como o novo locatário não souberam informar se antes o local era sede dessa empresa.

Segue relatório fotográfico da visita às empresas licitantes:



Foto 01 - Fachada do prédio onde se localizava a Sede da empresa Realiza Transporte e Locações Ltda.

Bairro Paraque Aeroporto-Macaé- RJ (endereço indicado na porposta de preços)



Foto 02 - Fachada do prédio onde se localizava a Sede da empresa Realiza Transporte e Locações Ltda.

Bairro Parque Aeroporto-Macaé-RJ (endereço indicado na proposta de preços)



Foto 03 - Fachada da entrada principal do prédio onde se localizava a Sede da empresa Realiza Transporte e Locações Ltda.

Bairro Paraque Aeroporto-Macaé- RJ (endereço indicado na porposta de preços)

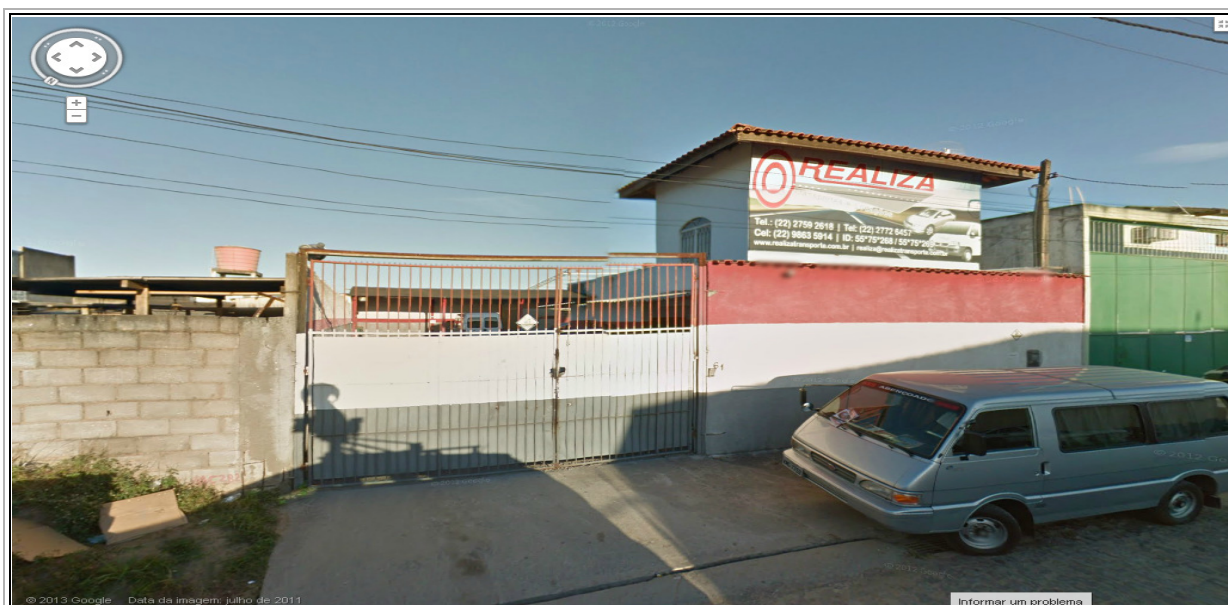


Foto 04 -Fachada frontal da Sede da empresaRealiza Transporte e Locações Ltda.

Bairro Novo Botafogo-Macaé/RJ (endereço indicado no CNPJ)



Foto 05- Fachada frontal do sobrado onde se localizava a Sede da empresa Menezes Fortunata Locação de Veículos Ltda.

Bairro Centro - Conceição de Macabú/RJ (endereço indicado na proposta de preços e no CNPJ)

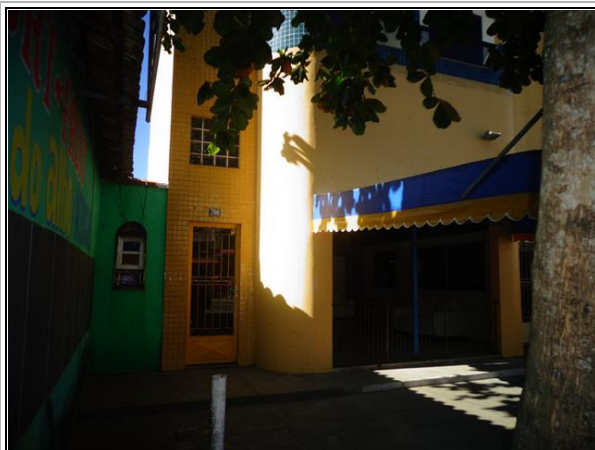


Foto 06- Entrada principal do prédio onde se localizava a Sede da empresa Arte da Construção Comércio e Serviços Ltda.

Barra de São João-Casimiro de Abreu/RJ (endereço indicado na proposta de preços)



Foto 07- Fachada frontal do Prédio onde se localizava a Sede da empresa Arte da Construção Comércio e Serviços Ltda.

Barra de São João-Casimiro de Abreu/RJ (endereço indicado na proposta de preços)





Foto 08- Local onde se localiza a Sede da empresa Adriana da S. Gomes Transporte

Bairro São Domingos - Conceição de Macabú/RJ (endereço indicado no CNPJ)



Foto 09- Fachada frontal do local onde se localiza a Sede da empresa Adriana da S. Gomes Transporte

Bairro São Domingos - Conceição de Macabú/RJ (endereço indicado no CNPJ)

Ressaltamos, ainda, que a Prefeitura Municipal condicionou a participação no certame das empresas interessadas à realização de visita aos locais da prestação dos serviços 01 (um) dia antes da abertura das propostas, conforme verificado no item 11.4 (Qualificação Técnica) do edital. Entretanto, verificamos que o termo de visita apenas atesta o comparecimento da empresa aos locais da prestação dos serviços, a fim de avaliar as condições de trafegabilidade das rotas indicadas no edital, em vez de avaliar a real capacidade técnica da empresa em executar os serviços licitados.

Vale salientar que apesar de constar no edital as rotas a serem realizadas pelos veículos (fls. 120 a 122), não houve indicação da quilometragem e do quantitativo de alunos que seriam transportados referentes a cada rota, o que tornaria inviável para qualquer empresa apresentar uma proposta de preços sem conhecer antecipadamente em quais custos incorreria.

Observamos também que não constam no termo de visita da empresa vencedora (fls. 205) a assinatura e carimbo do servidor da Prefeitura encarregado de acompanhar os responsáveis técnicos das empresas interessadas em visitar as localidades especificadas. Cabe destacar que não identificamos nos autos do processo o termo de visita para as demais licitantes participantes do certame. Após ser questionado sobre o fato, o gestor informou, por meio de documento s/n, de 09/07/2013, que o atestado de visita técnica fora exigido na fase de habilitação e que somente o envelope da empresa vencedora foi aberto. Dessa forma não podemos afirmar que as empresas licitantes realizaram visita técnica às localidades onde os veículos deveriam trafegar.

Cabe ressaltar, ainda, que em consulta ao sistema DETRAN-VEÍCULOS, em 02/08/2013, identificamos que no cadastro da empresa Realiza Transporte e Locações Ltda., inscrita no CNPJ sob o n.º 09.463.469/0001-31, são indicados que a mesma possui 03 (três) veículos 2010/2011 no seu nome, que a empresa Menezes Fortunata Locação de Veículos Ltda., inscrita no CNPJ sob o n.º 10.749.769/0001-60, possui 06 (seis) veículos e que as demais empresas licitantes não possuem nenhum veículo registrado em seus nomes. Na documentação apresentada não há qualquer menção a uma possível subcontratação por parte da empresa vencedora do processo licitatório.

#### **b) Manifestação da Unidade Examinada:**

Por meio do Ofício n.º 202/2013, de 14/10/2013, o Prefeito de Casimiro de Abreu apresentou as seguintes manifestações quanto aos fatos apontados:

"A publicidade da licitação foi ampla pelos meios de comunicação eletrônicos e escritos, tendo

atendido todos os requisitos legais pertinentes.

A licitação em tela foi amplamente divulgada por informativos na mídia eletrônica, Diário Oficial do Município e jornais de circulação regional, tanto é que atraiu o interesse de empresas de locação de veículos, com sede em vários municípios. Vejamos:

- 1) Eventra – Eventos e Transportes Ltda (CNPJ nº 07.380.469/0001-42) – Macaé - RJ.
- 2) Realiza Transporte e Localização de Veículos Ltda ( CNPJ 09.463.649/0001-31) – Macaé – RJ.
- 3) TCML Transportes e Turismo Ltda (CNPJ 05.263069/0001-21) - Carapebus – RJ.
- 4) Menezes Fortunata Locação de Veículos Ltda (CNPJ nº 10.749.769/0001-60) – Conceição de Macau – RJ.
- 5) Ostras viagens Turismos e Eventos Ltda (CNPJ nº 05.879.821/0001-63) – Rio das Ostras – RJ.
- 6) Adriana da S. Gomes Transporte (CNPJ nº 10.750.018/0001-64) – Conceição de Macabu – RJ.
- 7) Arte da Construção Comércio e Serviços Ltda (CNPJ nº 09.442.432/0001-27) – Casimiro de Abreu – RJ.
- 8) Saveiros de Niterói Ltda (CNPJ nº 03.301.905/0001-90) – Niterói – RJ.

Disto decorre que, ainda que algumas empresas tenham perdido o interesse na licitação ao tomarem ciência que o objeto licitado incluiria o veículo com motorista e combustível, o que implicaria assumir maior risco no cumprimento da execução do contrato, a licitação não deixou de ser atraente para as demais empresas que participaram do certame.

## **2.2 – Fatos em comum entre empresas licitantes**

É sabido que as condições de habilitação das empresas em licitações públicas estão previstos no artigos 27 a 32 da Lei 8666/93, que nada dispõem sobre impedimento ou proibição quanto a participação de empresas que tenham tido em época anterior a licitação, sócios em comum em seu quadro societário.

Contudo, consta no Informativo de Fiscalização que foi identificado fatos que apontam a existência de relacionamento entre as empresas Realiza Transporte e Locações Ltda (CNPJ nº 09.463.649/0001-31), vencedora do certame, e a empresa Menezes Fortunata Locação de Veículos Ltda (CNPJ nº 10.749.769/0001-60), porque uma das sócias daquela empresa teria integrado o quadro societário desta.

De fato, uma das sócias da empresa Menezes Fortunata Locação de Veículos Ltda (CNPJ nº 10.749.769/0001-60) integrou o quadro societário da empresa Realiza Transporte e Locações Ltda (CNPJ nº 09.463.649/0001-31) até o dia 29.05.2008, quando as cotas foram vendidas para Sra. (...), inscrita no CPF sob o n.º \*\*\*.862.837-\*\*

Ocorre que, restou constatado que são empresas de pessoas que estão no ramo de locação de veículos, fretamento e transporte alternativo há mais de 20 (vinte) anos, tanto que o filho da sócia que integrou o quadro societário da empresa Realiza Transporte e Locações Ltda (CNPJ nº 09.463.649/0001-31) inscrito no CPF sob o n.º \*\*\*104.527-\*\* é titular de uma linha de transporte alternativo desde 2008, quando foi consagrado vencedor na licitação promovida pelo DETRO/RJ para a linha Conceição de Macabu X Macaé.

É fato também que, a Sra. (...), inscrita no CPF sob o n.º \*\*\*.862.837-\*\*, sendo motorista experiente de vans e similares também está no ramo de transporte alternativo há mais de 20 (vinte) anos, mas não logrou êxito na licitação promovida pelo DETRO/RJ para uma das linhas no Rio de Janeiro, razão pela qual resolveu investir no mercado de transporte e locação no município de Macaé, cidade onde mantém outros contratos no mercado offshore.

Desta forma, o fato de uma das sócias da empresa Menezes Fortunata Locação de Veículos Ltda (CNPJ nº 10.749.769/0001-60) ter integrado o quadro societário da empresa Realiza Transporte e Locações Ltda (CNPJ nº 09.463.649/0001-31), consagrada vencedora na licitação, não é causa restritiva ou impeditiva da participação de ambas no certame licitatório, a teor do artigo 27 e seguintes da Lei 8666/93, razão pela qual, nenhuma das duas empresas foram desclassificada na fase de habilitação.

Quanto ao endereço e identificação dos telefones em comum das empresas em comento, nada obstante ter ocorrido em datas anteriores e posteriores a realização da licitação, se justifica pela titularidade e transferência das cotas para os sócios que passaram a integrar o quadro societário a partir de maio de 2008, ainda que também não seja causa impeditiva ou restritiva a participação de ambas as empresas no certame licitatório. A alteração de titularidade de cotas e de endereço da empresa vencedora do certame foi devidamente registrada na JUCERJA e não interferiu na habilitação ou na avaliação da capacidade técnica das participantes e da empresa vencedora.

Quanto à prestação de serviços de contabilidade por profissional em comum é perfeitamente justificável ante a constatação de venda e transferência das cotas da empresa para os novos sócios, mormente em cidades do Interior com menos de 20 mil habitantes e que não dispõem de grande oferta de profissionais habilitados.

Outrossim, tanto o fato de terem tido a prestação de serviços de contador em comum, como o eventual vínculo de parentesco entre essas profissionais e os sócios de uma das empresas (o que não restou constatado), não são causas restritivas ou impeditivas a participação de ambas no certame licitatório, mormente se observado que nas cidades do Interior as famílias quase sempre mantêm vínculo de parentesco.

Contudo, restou evidenciado que logo após a transferência das cotas, a empresa vencedora do certame alterou o endereço da Sede da empresa para o município de Macaé e não manteve em comum os serviços de contabilidade.

Com relação à proposta apresentada pelas empresas participantes da licitação, a Comissão de Licitação não vislumbrou ilegalidade nos lances com valores aproximados e nem em qualquer fato ocorrido durante o julgamento das propostas e dos lances ofertados pelas empresas habilitadas.

Quanto à evolução do capital social, não há porque concluir que seria um fato ilegal ou de caráter impeditivo ou restritivo a participação de qualquer empresa interessada no certame, se o fato deu-se em data anterior a realização da licitação e se um dos critérios de avaliação do certame é justamente da capacidade econômica da empresa participante.

Outrossim, quanto a constituição da empresa Menezes e Fortunata em data anterior a licitação, é perfeitamente justificável que, sendo pessoas que atuam no mercado de transporte há mais de 10 (dez) anos, como dito alhures, é razoável que com a venda das cotas da empresa Realiza Transporte e Locações Ltda (CNPJ nº 09.463.649/0001-31), viessem a constituir nova sociedade empresarial.

Portanto, não há qualquer indício que pudesse levar a conclusão que as empresas Realiza Transporte e Locações Ltda (CNPJ nº 09.463.649/0001-31) e Fortunata Locação de Veículos Ltda (CNPJ nº 10.749.769/0001-60) tivessem tido qualquer intuito de macular o procedimento licitatório ou que tivessem mantido interesses em comum durante a disputa pelo objeto licitado.

### **2.3 - Da empresa Arte da Construção**

Quanto à alteração no contrato social da empresa, que passou a atuar no ramo de locação de veículos, e o aumento de capital social, não são fatos que teriam autorizado o impedimento da participação da empresa no certame licitatório.

Vale ressaltar que, sempre foi público e notório o fato da prefeitura de Casimiro de Abreu terceirizar o transporte escolar.

Com o término do contrato de locação de veículo em vigência até 31 de dezembro de 2008, não causou nenhuma estranheza que algumas empresas tivessem procurado se adequar as condições para habilitação ao certame público.

Portanto, alijar do processo licitatório uma empresa apta a participar, tão somente porque houve alteração contratual sobre o objeto e aumento do aporte de capital em data anterior a abertura da licitação, não é causa legal para justificar a sua desclassificação.

## **2.4 – Das Ofertas e Lances**

Quanto às propostas e os lances, é possível verificar que foram ofertados regularmente e nos limites dos valores estimados. A proximidade dos valores dos lances com os valores praticados pela empresa vencedora não guardam em si qualquer vício de ilegalidade, razão pela qual, não houve motivos que justificasse a recusa por parte da Comissão de Licitação.

É possível afirmar que a disputa foi acirrada e que as empresas concorreram em iguais condições, o que pode ser constatado pelos quadros apresentados no presente Informativo às fls. 06/07.

## **2.5 – Da Existência Física e da Capacidade Técnica**

De acordo com o Informativo de Fiscalização, houve visitas técnicas aos endereços indicados pelas empresas participantes, sendo que logo após o certame o endereço da sede da empresa vencedora Realiza Transporte e Locações Ltda (CNPJ nº 09.463.649/0001-31) passou a ser o indicado no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas, qual seja, Bairro Novo Botafogo, Macaé (conforme foto junto ao informativo de fiscalização).

Outrossim, cumpre-se esclarecer que a visita técnica prevista no item 11.4.2 – qualificação técnica do edital não é na sede da empresa e sim dos representantes legais das empresas ao local da prestação de serviços, ou seja, nas rotas previamente estabelecidas. Vejamos:

### **“(…) 11.4 – QUALIFICAÇÃO TÉCNICA**

11.4. – Atestado de Visita Técnica, feita pelo responsável da empresa licitante, firmado pelo servidor municipal encarregado de acompanhar os responsáveis técnicos das firmas interessadas de que vistoriaram o local dos serviços, tendo tomado conhecimento de todas as condições onde o mesmo será realizado.(…)”

Em razão disto é que consta tão somente o termo de visita técnica com atestado de comparecimento da empresa aos locais da prestação dos serviços, a fim de avaliar as condições de trafegabilidade das rotas indicadas no edital.

Em suma, o caráter instrumental da planilha de custos não foi prejudicado, pois dela a Administração Pública pôde se utilizar para avaliar o preço proposto, sob todos os aspectos legais.

Desta forma, teria sido um excesso de formalismo a interrupção da licitação porque ausente algum elemento que não teve o condão de influenciar na análise do preço contratado ou a desclassificação da empresa vencedora em razão da localização da sua sede, mormente porque a execução dos serviços seria em município distinto e a Administração Pública não poderia admitir apenas empresas com sede e estrutura no local da prestação dos serviços, sob pena de inviabilizar o caráter competitivo da licitação, bem como, reduzir o rol de interessados.

## **2.6 - Da Sublocação de Veículos**

O relatório de fiscalização apontou que em consulta ao DETRAN, foi constatado que à época havia três veículos registrados em nome da empresa vencedora.

Ocorre que, atenta as questões sociais e ao fato de que a terceirização de veículos para transporte escolar é praticada pela Prefeitura Municipal de Casimiro de Abreu há mais de (oito) 8 anos, não foi



vedado a prática de sublocação de veículos (qualificação técnica, item 11.4.1 do edital), tendo em vista que constatou tratar-se de uma prática responsável pela geração de emprego e renda no Município.

Disto decorre que, ao deixar de exigir que a empresa vencedora comprovasse a propriedade da quantidade de veículos estipulados no edital, nada obstante ter exigido a declaração de disponibilidade, não vedou a possibilidade de sublocação dos veículos que ficaram à disposição da Secretaria de Educação para a execução dos serviços nas condições exigidas no edital.

Portanto, a ausência da titularidade e propriedade dos veículos disponibilizados não causou qualquer prejuízo à execução do contrato e nem ao cumprimento das normas previstas no projeto básico que integrou o edital."

### **c) Análise do Controle Interno:**

O gestor alegou que o certame licitatório foi amplamente divulgado por informativos na mídia eletrônica, Diário Oficial do Município e jornais de circulação regional. Entretanto não foi realizada a divulgação em jornal de grande circulação nacional devido o valor estimado da licitação ser superior à R\$ 1.000.000,00 (hum milhão de reais), conforme estabelecido em decreto do município. A falta de divulgação do certame licitatório em jornal de grande circulação nacional concorreu para a participação tão somente de 05 (cinco) empresas com sedes localizadas nas adjacências do município de Casimiro de Abreu. Ressaltamos que somente 06 (seis) empresas retiraram o edital de licitação, conforme comprovantes anexados aos autos do processo.

Inicialmente cabe destacar que o fato de o certame exigir condições com maior grau de exigências (locação de veículo com motorista, combustível, manutenção, IPVA e seguro, conforme disposto no Anexo III do edital – Memorial Descritivo) por si só justificaria a abrangência nacional da publicidade do certame, a fim de atrair o maior número de interessados no processo licitatório. A própria administração reconhece em suas argumentações a possibilidade da ocorrência de desistências de interessados devido às condições exigidas para prestar o serviço objeto de licitação.

Ressaltamos que não prospera o argumento do gestor de que a existência de relacionamento entre as empresas Realiza Transporte e Locações Ltda. (CNPJ nº 09.463.649/0001-31) e Menezes Fortunata Locação de Veículos Ltda. (CNPJ nº 10.749.769/0001-60) baseou-se tão somente na questão de um dos sócios desta última ter integrado o quadro societário da primeira. De fato esta situação por si só não enseja a existência de relacionamento entre as citadas empresas. Entretanto, as demais situações apontadas nos itens “c” a “f” do item 2.1.1.2 deste relatório que tratam da existência de relacionamento entre as empresas Realiza Transporte e Locações Ltda. e Menezes Fortunata Locação de Veículos Ltda. apontam para a proximidade entre as mencionadas empresas.

Ainda que seja corriqueira a prestação de serviços de contabilidade por profissional em comum a empresas distintas em municípios com menos de 20 mil habitantes, não podemos considerar fato comum empresas participantes do mesmo certame licitatório apresentar propostas com preços idênticos. Embora os valores totais dos serviços que compõem a planilha de preços, documento anexo à proposta, sejam distintos devido à variação de R\$ 1,00 (um real) na proposta de preço de apenas 02 (dois) itens dos 05 (cinco) que foram cotados, não é comum as licitantes apresentarem suas propostas com valores idênticos.

Não prospera a afirmação do gestor que a disputa foi acirrada, uma vez que a empresa Menezes Fortunata Locação de Veículos Ltda. não apresentou lances após a sua proposta inicial e que apenas 02 (duas) empresas participaram do terceiro lance do pregão, conforme identificado no relatório de lances. Ademais, a empresa Ostras Viagens Turismo e Eventos Ltda. apresentou no terceiro lance do pregão preço unitário apresentado para o item 1 (locação de camionete padrão utilitário) com um

acréscimo de R\$ 0,15 (quinze centavos) em relação ao seu preço praticado no lance anterior, fato que implicou a consagração da empresa Realiza Transporte e Locações Ltda. vencedora do certame.

Vale salientar que estas duas práticas (apresentação de proposta sem lances posteriores e lance subsequente com acréscimo no preço proposto no lance anterior) incorridas durante o procedimento licitatório não são comuns nas negociações realizadas na modalidade pregão.

Quanto à ponderação da Unidade fiscalizada a respeito da evolução do capital social das empresas interessadas no certame e da alteração do ramo de atuação de uma das empresas licitantes, em seu contrato social, não causaria estranheza se as mencionadas alterações ocorressem após a publicação do edital. Tais alterações justificariam o adequado enquadramento das empresas interessadas às exigências do edital.

Cabe destacar que as alterações no capital social das empresas e alteração no objeto de atuação de uma das licitantes ocorreram aproximadamente 02 (dois) meses antes da publicação do edital.

Embora o gestor não tenha feito menção à empresa Adriana da S. Gomes Transporte, salientamos que a mesma também efetuou o seu registro na Junta Comercial do Estado do Rio de Janeiro em 20/03/2009, aproximadamente 02 (dois) meses antes da publicação do edital de licitação, conforme identificado no requerimento de empresário. Ademais o seu capital social de R\$ 8.000,00 (oito mil reais) não atendia a exigência de capital mínimo de 5% do valor estimado da contratação, conforme previsto no item 11.5.3 do edital.

Todos esses aspectos foram abordados nos itens “a” a “f” do item 2.1.1.2 deste relatório que tratam de outros fatos relacionados ao certame licitatório.

A alegação do gestor de que com o término do contrato de locação de veículo em vigência até 31 de dezembro de 2008 algumas empresas tivessem procurado se adequar às condições para habilitação ao certame público implica no conhecimento prévio das exigências do certame antes mesmo da divulgação do edital.

O gestor afirmou que consta o termo de visita técnica com atestado de comparecimento das empresas aos locais da prestação dos serviços, a fim de avaliar as condições de trafegabilidade das rotas indicadas no edital. Entretanto, identificamos nos autos do processo somente o termo de visita técnica da licitante vencedora do certame sem a assinatura do servidor da prefeitura responsável pelo acompanhamento da vistoria. Cabe destacar que quando questionado sobre o ateste de visita das demais licitantes e o servidor responsável pelo acompanhamento das vistorias, o gestor não apresentou as informações e documentos requisitados.

## **Recomendação : 1**

Emitir parecer conclusivo contendo os esclarecimentos em relação aos pontos destacados, bem como cópia dos documentos que comprovam a instauração das tomadas de contas especiais julgadas cabíveis.

### **d) Conclusão sobre a situação verificada:**

Depreende-se da análise conjunta dos fatos apontados a possibilidade de restrição do caráter competitivo da licitação destinada a contratar veículos para atender à Secretaria Municipal de Educação.

Apurar a regularidade da contratação emergencial de empresa para prestação de serviços de transporte escolar, bem como a regularidade do posterior procedimento licitatório realizado.

## **CONSTATAÇÃO**

### **Falta de controle no acompanhamento da execução do contrato de serviço de transporte escolar.**

#### **a) Fato:**

Com propósito de verificarmos a execução do objeto do Contrato n.º 71/2009, referente ao Pregão Presencial n.º 17/2009, requisitamos inicialmente à Secretaria Municipal de Educação – SEMED, por meio da SF 201308632/002, de 02/07/2013, a relação dos veículos disponibilizados para atender o referido contrato, contendo modelo, placa e ano, as cópias dos documentos de licenciamento dos veículos referentes aos exercícios de 2009, 2010, 2011 e 2012, bem como os controles referentes aos veículos contratados. Em resposta, a Secretária Municipal de Educação informou, por meio do Ofício n.º 265/2013, que não dispõe da relação de veículos, objeto da contratação do Pregão Presencial n.º 17/2009, nem das cópias dos documentos de licenciamento desses veículos, uma vez que este controle era de responsabilidade da empresa prestadora dos serviços. Em relação aos controles adotados sobre os veículos, o gestor apresentou, por meio do citado ofício, apenas as rotas escolares e os itinerários referentes aos veículos. Entretanto, os referidos documentos não possibilitam mensurar a realização dos serviços contratados.

Posteriormente, solicitamos à SEMED, por meio da SF 201308632/006, de 08/07/2013, os controles/procedimentos adotados para atestar a efetiva prestação dos serviços contratados, bem como a requisição da relação dos veículos contratados e os seus documentos de licenciamento junto à empresa prestadora dos serviços. Em resposta, a Secretária Municipal de Educação disponibilizou, por meio do Ofício n.º 277/2013, de 18/07/2013, declarações emitidas pelas responsáveis da Divisão de Transporte Escolar, servidoras matrículas n.º 6155 e n.º 8618, de que os serviços contratados foram prestados com êxito, respectivamente, no período de 10/06/2009 a 31/12/2009 e de 01/01/2010 a 31/12/2012. Entretanto, as declarações apresentadas não demonstram como foram realizados os controles adotados pela SEMED para acompanhar a execução dos serviços prestados. O gestor disponibilizou, ainda, o Ofício n.º 281/2013, de 19/07/2013, encaminhado à empresa Realiza Transporte e Locações de Veículos Ltda., requisitando a relação dos veículos e a documentação dos carros contratados. Entretanto, até a elaboração deste Informativo não foram apresentados os referidos documentos.

Adicionalmente solicitamos à SEMED, por meio da SF 201308632/008, de 24/07/2013, as cópias dos documentos de habilitação dos condutores que transportaram os alunos, já que tais informações não constavam nos autos do processo. Em resposta, a Secretária Municipal de Educação informou, por meio do Ofício n.º 291/2013, de 29/07/2013, que encaminhou o Ofício n.º 290/2013, de 26/07/2013, requisitando a documentação solicitada à empresa contratada. Entretanto, até a elaboração deste Informativo não foram apresentados os referidos documentos.

A fim de identificarmos os beneficiários do transporte escolar atendidos pelo Contrato n.º 71/2009, solicitamos à Prefeitura Municipal de Casimiro de Abreu/RJ a apresentação da relação dos alunos cadastrados (nome, endereço e contato telefônico) que foram atendidos pelo transporte escolar durante a vigência do referido contrato. Em resposta, o gestor apresentou, por meio do Ofício n.º 277/2013, as planilhas “Relação dos Alunos Cadastrados” referentes aos exercícios de 2009, 2010, 2011 e 2012. Observamos que a planilha de 2010 é exatamente igual a de 2011, inclusive quanto à série escolar de todos os alunos. Por meio da SF 201308632/10, de 14/08/2013, questionamos à SEMED o fato identificado. Entretanto, até a elaboração deste Informativo não obtivemos respostas.

Também foi solicitada a relação dos veículos disponibilizados para atender o objeto do contrato, contendo placa, as distâncias percorridas por cada veículo por dia na rota contratada, os itinerários das rotas efetivamente percorridas pelos veículos, bem como a quantidade de vezes que o veículo percorreu cada rota, em relação aos seguintes períodos:

1. Agosto/Setembro/outubro de 2009;
2. Março/abril/maio/2010;
3. Março/abril/maio/2011;
4. Março/abril/maio/2012.

Em resposta o gestor apresentou, por meio do Ofício n.º 278/2013, as planilhas de rotas escolares referentes a 2009, 2010, 2011 e 2012. Comparando as rotas escolares efetivamente percorridas em 2009 (planilha Rotas Escolares – 2009) com a relação de alunos cadastrados atendidos pelo transporte escolar no mesmo período (planilha Relação dos Alunos Cadastrados - 2009) encontramos inconsistência na relação entre o número de viagens percorridas pelo veículo nas rotas e o número de alunos cadastrados naquela mesma rota, indicando necessidade de mais veículos ou viagens para atender a demanda de alunos cadastrados naquela rota, ou o contrário, um número de alunos cadastrados na rota que demandaria menos viagens ou veículos que o indicado na planilha “Rotas Escolares - 2009”.

Ressalta-se que a planilha de alunos cadastrados nas rotas (Relação dos Alunos Cadastrados 2009) disponibilizada não está totalmente preenchida, faltando informações como nome do aluno, série escolar, turno, escola e residência. Além disso, como o nome das rotas e trajetos indicados nessa planilha nem sempre são os mesmos especificados na planilha “Rotas Escolares – 2009”, em alguns casos, associamos os trajetos descritos na planilha “Rotas Escolares – 2009” com os trajetos da planilha “Relação dos alunos cadastrados” pelo nome do motorista constante na “Planilha das Rotas Escolares com Trajeto e Motorista – Agosto/2009” (programação de serviços para os veículos contratados), apresentada em resposta ao item 1.a da SF 201308632/07.

Informamos que não foi possível associar a Rota Machareth, da planilha “Relação de Alunos por Rota – 2009” com nenhuma rota da planilha “Rotas Escolares – 2009”. Da mesma forma, não foi possível associar as seguintes rotas, constantes na planilha “Rotas Escolares – 2009”, a nenhuma rota da planilha “Relação de alunos por rota – 2009”: E.M PROF EROTILDES TARDELLI – BARRA DE SÃO JOÃO; CASIMIRO DE ABREU – CLASSE ESPECIAL U.E CIEP 459; CASIMIRO DE ABREU – CASA ABRIGO; CASIMIRO DE ABREU – APAE.

Conforme esclarecimentos prestados, em 01/08/2013, pela Chefe de Divisão de Transporte Escolar no período de 2010 a 2012, matrícula n.º 8618, por meio telefônico, o número de viagens na rota foi contabilizado da seguinte forma:

- 2 viagens (uma de ida e uma de volta) - ocorria quando o motorista residia próximo às crianças, em localidade distante do centro, as levava para a Escola em Casimiro de Abreu (1 viagem) e retornava com as crianças ao final do turno (2 viagens).
- 4 viagens - presume-se que o transporte atendia escolas com alunos matriculados nos dois turnos - o motorista residia próximo às crianças (em localidade distante do centro) e as levava para a Escola em Casimiro de Abreu, ou em outra localidade (1 viagem), retornava ao final do 1º turno para deixar as crianças em suas residências (2 viagens) e voltava buscando as crianças do 2º turno para levá-las à Escola (3 viagens), e ao final do 2º turno levava as crianças de volta para casa (4 viagens).
- 4 viagens – ocorria também quando o motorista residia em Casimiro e buscava as crianças na zona rural (1 viagem) para trazê-las para a Escola em Casimiro de Abreu ou em outra localidade (2 viagens), entregava as crianças em suas residências ao final do turno (3 viagens)

e retornava à Casimiro (4 viagens)

- 6 viagens – o motorista residia em Casimiro, buscava as crianças em localidades distantes (1 viagem) e as trazia para a Escola em Casimiro (2 viagens), ao final do 1º turno levava as crianças para casa (3 viagens) e trazia as crianças do 2º turno para a Escola (4 viagens), e ao final do 2º turno levava as crianças novamente para casa (5 viagens) e retornava para Casimiro (6 viagens)

Considerando o entendimento acima, observamos as seguintes divergências entre as informações das duas planilhas analisadas:

Trajetos (Rotas Escolares - 2009)	Trajetos (Relação alunos por rota)	Viagens	Alunos cadastrados na rota por turno	Inconformidades verificadas entre o número de viagens e a quantidade de alunos cadastrados na rota
ESCOLA MUNICIPAL SANTA LUZIA – Prof. Souza				
Fazenda São Marcelo x Fazenda Carioca	Fazenda São Marcelo x Fazenda Carioca	6	05 (tarde)	Como só haviam alunos cadastrados em um turno, seriam necessárias 2 viagens, caso o motorista more na mesma localidade dos alunos, ou 04 viagens, caso o motorista more em localidade diferente dos alunos.
Sapê x Palmares x Visconde x Bela Vista x Rancho Kelly Dow	Professor Souza	6	03 (manhã) 03 (tarde)	Seriam necessárias 6 viagens caso o motorista more em localidade diversa dos alunos.
E.M MOYSES SILVEIRA – BOA ESPERANÇA				
Fazenda Capela x Visconde x Sítio Sossego	Não consta	6	-	Não consta a rota na planilha “Alunos cadastrados por rota”
Visconde x Água Mineral x Fazenda Sabe x Boa Esperança	Não consta	6	-	Não consta a rota na planilha “Alunos cadastrados por rota”

Visconde x Água Mineral x Fazenda Sabe x Boa Esperança	Rota Boa Esperança	6	04 (manhã) 15 (tarde)	Seriam necessárias 08 viagens para atender todas essas crianças com um único veículo e motorista, caso o motorista more perto dos alunos que atende.
--	--------------------	---	--------------------------	--

ESCOLA MUNICIPALIZADA VILA VERDE

Serramar x Palmital x Vila Verde	Não consta	6	-	Não consta a rota na planilha “Alunos cadastrados por rota”
Serramar x Palmital x Vila Verde	Não consta	6	-	Não consta a rota na planilha “Alunos cadastrados por rota”
Serramar x Palmital x Vila Verde	Não consta	6	-	Não consta a rota na planilha “Alunos cadastrados por rota”
Palmeiras x Vila Verde	Palmeiras x Vila Verde	6	03 (manhã) 11 (tarde)	Seriam necessárias pelo menos 08 viagens para atender todas essas crianças com um único veículo e motorista.

ESCOLA MUNICIPAL CHRISTIANE SIQUEIRA SALLES DE CARVALHO – R. DOURADO

Vila Verde x Boa Esperança	Não consta	4	Não consta	Não consta a rota na planilha “Alunos cadastrados por rota”
Fazenda Ventania	Fazenda Ventania	4	19 (manhã) 06 (tarde)	Seriam necessárias 12 viagens para atender todas essas crianças com um único veículo e motorista.
Vila Verde x Serra x Fazenda São Sebastião	Rio Dourado x Serra x Fazenda	4	03 (manhã) 11 (tarde)	Seriam necessárias 08 viagens para atender todas essas crianças com um único veículo e

	São Sebastião x Vila Verde (Fazenda Palmeiras)			motorista.
Boa Esperança x Trimontes	Rio Dourado	6	14 (s/turno)	Impossível avaliar, pois não foi informado o turno dos alunos.
Vila Verde x Visconde	Vila Verde	4	14 (s/turno)	Impossível avaliar, pois não foi informado o turno dos alunos.
Não consta	Rio Dourado x Fazenda Sabe x Água Mineral x Fazenda Trimontes	-	05 (manhã) 05 (tarde)	Impossível Avaliar, pois esta rota não estava definida na planilha “Rotas Escolares - 2009”
ESCOLA MUNICIPAL PASTOR ABEL DE SOUZA LYRIO – BARRA DE SÃO JOÃO				
Fazenda Carioca x Fazenda Santa Irene x Recanto dos Paratis	Barra x Fazenda Carioca	6	05 (s/turno)	Impossível avaliar, pois não foi informado o turno dos alunos.
CIEP BRIZOLÃO 406 MUL. LUDEVIS TEIXEIRA BASTOS – BARRA DE SÃO JOÃO				
Barra de São João – Classe Especial	Rota Classe Especial	6	04 (manhã) 05 (tarde)	Caso o motorista more próximo aos alunos, em Barra de São João, seriam necessárias apenas 4 viagens, caso more em outra localidade, seriam necessárias 6 viagens.
Barra de São João x Vila Verde – Classe Especial	Não consta	6	-	Não consta a rota na planilha “Alunos cadastrados por rota”

LOCALIDADE: RIBEIRÃO

E.M. Patrick Marchon Portal x E.M. Pastor Luiz Laurentino x CIEP Brizão 459 Mul. José B. Jardim x CES x CECA x Pré Escola Anexo ao CECA Mul	EJA / Ribeirão – Serra	6	5 (noite)	Seriam necessárias no máximo 4 viagens para atender os alunos, caso o motorista more em localidade diversa dos alunos.
E.M. Patrick Marchon Portal x E.M. Pastor Luiz Laurentino x CIEP Brizão 459 Mul. José B. Jardim x CES x CECA x Pré Escola Anexo ao CECA Mul	Ribeirão	6	13 (manhã) 03 (tarde)	Seriam necessárias pelo menos 08 viagens para atender todas essas crianças com um único veículo e motorista.
E.M. Patrick Marchon Portal x E.M. Pastor Luiz Laurentino x CIEP Brizão 459 Mul. José B. Jardim x CES x CECA x Pré Escola Anexo ao CECA Mul	São Romão x RJ 142	6	12 (manhã) 04 (tarde)	Seriam necessárias pelo menos 08 viagens para atender todas essas crianças com um único veículo e motorista.

LOCALIDADE: BR 101 X ALDEIA VELHA

E.M. Patrick Marchon Portal x E.M. Pastor Luiz Laurentino x CIEP Brizão 459 Mul. José B. Jardim x CECA	Curva do S	6	13 (manhã) 12 (tarde)	Seriam necessárias 10 viagens caso o motorista more na mesma localidade dos alunos e 12 caso o more no centro de Casmiro.
---	------------	---	--------------------------	---

LOCALIDADE: MATUMBO

E.M. Pastor Luiz Laurentino x CIEP Brizão 459 Mul. José B. Jardim x CECA	Casimiro x Matumbo	2	12 (10 manhã e 2 s/turno)	Seriam necessárias mais de 2 viagens, pois o veículo só tem capacidade para 8 passageiros, além do motorista.
--	-----------------------	---	---------------------------------	---

LOCALIDADE: CÓRREGO DA LUZ

E.M. Patrick Marchon Portal x E.M. Pastor Luiz Laurentino	Cantinho do Céu (Estrada do Pai João)	2	06 (manhã)	Está correto caso o motorista more próximo aos alunos.
--	--	---	------------	--



Também encontramos inconsistências na relação entre o número de viagens percorridas pelos veículos nos trajetos das planilhas Rotas Escolares e o número de alunos cadastrados naquela mesma rota, na Relação de Alunos por Rota, nos exercícios de 2010, 2011 e 2012.

Diante dos fatos narrados e dos documentos apresentados pela Prefeitura, constatamos a falta de controle do gestor no acompanhamento da execução dos serviços de transporte escolar no município durante o período de vigência do contrato n.º 71/2009. Desse modo, não foi possível afirmar se os serviços contratados foram efetivamente prestados e se foram executados conforme as condições exigidas no contrato.

#### **b) Manifestação da Unidade Examinada:**

Por meio do Ofício CG nº 202/2013, de 14/10/2013, o Prefeito de Casimiro de Abreu apresentou a seguinte manifestação:

"Quanto às inconsistências apontadas no “Informativo de Fiscalização” com relação ao controle no acompanhamento da execução dos serviços, faz-se necessário esclarecer que o controle foi exercido com eficiência e rigor satisfatório ao atestado da prestação dos serviços.

Vale ressaltar que até dezembro de 2012, a Secretaria de Educação contava com outra equipe e, ao que se verifica a atual equipe não prestou as informações de modo satisfatório, o que causou estranheza à equipe anterior porque todas as informações necessárias quanto ao registro dos veículos disponibilizados para a execução dos serviços, a relação dos condutores, as rotas escolares e o cadastro dos alunos atendidos pelo transporte escolar estão arquivados nos registros da Secretaria de Educação. No ano de 2012 a Secretaria de Educação prestou as mesmas informações ao Ministério Público Estadual, que questionou o transporte escolar para alunos residentes em “Aquarius/Unamar”, localidades de Cabo Frio, para as escolas de barra de São João, Distrito de Casimiro de Abreu, o que não foi previsto porque não consta no registro de matrícula, alunos com endereço de “Aquarius/Unamar”, apesar de se tratar de uma estratégia comum para garantir matrícula no Município de Casimiro de Abreu, nada obstante o cadastro com endereço de outro Município não ser causa impeditiva a matrícula.

Pois bem, o fato é que a Secretaria de Educação e o Departamento de Transporte sempre exerceram plena fiscalização e controle, o que autorizava o atestado nas notas fiscais, razão pela qual, as inconsistências apontadas não são suficientes a levar a crer que os serviços não foram prestados ou que sobre eles a Administração Pública não tinha exercido o controle necessário. Ainda que tenha havido eventual falha nos registros e apontamentos de controle das rotas em relação ao quantitativo de alunos, tal falha não pode ser apontada como deficiência no controle e fiscalização na prestação dos serviços durante a vigência contratual, mormente por se tratar de uma comunidade carente e que depende diariamente do transporte escolar para o acesso as unidades escolares.

Contudo, a fim de sanar as informações que não foram prestadas adequadamente à época da fiscalização, segue no ANEXO I a relação dos veículos, placas e condutores para atender as rotas especificadas.

Vale ressaltar que no decurso da vigência contratual houve eventual troca de veículos e condutores, mas tudo sob a fiscalização, concordância e controle da Secretaria Municipal de Educação.

Quanto à observação de que pela análise das rotas o quantitativo de viagens não seria suficiente, importa esclarecer que, de fato no curso da vigência do contrato houve aumento da demanda do transporte, oscilando o quantitativo de alunos em cada rota, o que justifica a inconsistência de informações com relação ao cadastro de alunos por rota.

Contudo, é importante observar que o projeto básico foi elaborado com foco nas rotas previamente estabelecidas para o quantitativo de veículos que a empresa deveria disponibilizar, mediante o cálculo da diária que partiu da premissa de um quantitativo de horas em locomoção e outro quantitativo à disposição.

Portanto, independentemente da demanda oscilar por rota ao longo do ano, a empresa vencedora obrigou-se a executar as rotas indicadas com o quantitativo de veículos disponibilizados.

Vale ressaltar que não foi constatado qualquer deficiência na execução dos serviços porque em alguns casos de rotas mais curtas o mesmo veículo poderia ser indicado para fazer outras rotas em rodízio com os demais veículos, o que permitiu a perfeita adequação do quantitativo de veículos com o aumento de demanda ou distância de alguma determinada rota.

Relevante, portanto, é atentar para o fato de que o quantitativo de alunos não foi determinante na execução dos serviços, porque ainda que houvesse um aluno ou quantidade de superior a capacidade de lotação do veículo, o trajeto seria suprido com a indicação de outro veículo porque a contratação não foi vinculada a quantidade de viagens por cada rota e sim a disponibilidade do veículo e do condutor pelo período produtivo indicado, ainda que para isto tenha havido um reequilíbrio na execução das rotas, com relação ao consumo de combustível.

Por fim, importa registrar que o subscritor reconhece que não é fácil o controle sobre a terceirização de transporte escolar, mormente porque constatou que os serviços são prestados sempre em quantidade superior ao contratado e a Administração Pública deve sempre buscar manter o equilíbrio contratual, sob pena de prejuízo para uma das partes. Contudo, pode afirmar que os serviços prestados atenderam plenamente a Secretaria Municipal de Educação e ao transporte de alunos da rede municipal de ensino, sendo certo que a empresa controlada prestou satisfatoriamente os serviços contratados."

### **c) Análise do Controle Interno:**

Apesar de o gestor ter apresentado em sua manifestação uma relação de 42 veículos do tipo Kombi, com placa e nome do motorista, não foi informado a que exercício essa informação se refere e qual a fonte dela. Sabemos que essa relação não apresentou todos os veículos utilizados na prestação dos serviços ao longo do contrato, por que verificamos em documentos apresentados ao longo da fiscalização que alguns veículos e motoristas foram substituídos por outros, de um exercício para o outro. A relação de veículos utilizados para atender o contrato, contendo modelo, placa e ano, bem como cópia dos documentos de licenciamento dos veículos de 2009 a 2012, já havia sido solicitada, por meio da SF 201308632/002, de 02/07/2013. À época, o gestor informou, no Ofício n.º 265/2013, que não mantinha esse tipo de controle, alegando que essa responsabilidade era da empresa contratada.

Na SF 201308632-10, de 14/08/2013, foi questionado se houve subcontratação dos veículos empregados no Contrato n.º 71/2009, firmado com a empresa Realiza Transportes e Locações de Veículos Ltda. No caso de subcontratação, foi solicitado disponibilizar cópia dos termos de contrato com terceiros, conforme exigido no item 11.4.1 da qualificação técnica do edital. Em resposta, por meio do Ofício n.º 353/2013, de 05/09/2013, o gestor informou que não houve subcontratação dos veículos alocados no Contrato n.º 71/2009.

Entretanto, em sua manifestação, no item 2.6 do Ofício CG n.º 202/2013, de 14/10/2013, o gestor contradiz essa informação, relatando que a terceirização de veículos para transporte escolar é praticada pela Prefeitura Municipal de Casimiro de Abreu há mais de 8 (oito) anos. Em consulta aos documentos dos veículos, a partir da relação de placas apresentadas no Anexo I do referido Ofício, confirmamos que nenhum veículo pertencia à empresa contratada, e sim a terceiros. Portanto,

deveriam ter sido apresentados à Prefeitura os contratos firmados entre a empresa e terceiros proprietários dos veículos.

Com base nesses fatos e considerando que os trabalhos de campo ocorreram somente em 2013, data posterior ao término do Contrato n.º 71/2009, não podemos afirmar que os veículos constantes no Anexo I foram os que efetivamente prestaram o serviço de transporte escolar.

Quanto às inconsistências entre o número de viagens percorridas pelos veículos nos trajetos das rotas escolares e a quantidade de alunos cadastrados naquela rota, apesar de o gestor informar que houve um reequilíbrio na execução das rotas ou a utilização de veículos para cobrir outras rotas, em rodízio com os demais veículos, não foi apresentado nenhum documento novo que suporte tal afirmação. Para encontrar tais inconsistências só confrontamos dados de planilhas referentes ao serviço efetivamente prestado (“Rotas Escolares” e “Relação de Alunos Cadastrados”), não utilizamos dados relativos a programações ou previsões, como a Planilha “Rotas Escolares com trajeto e motorista”. Dessa forma, entendemos que não é possível haver flexibilização das rotas sem um documento que suporte as alterações realizadas, seja para uso do próprio motorista (que precisa ter conhecimento prévio de quais alunos vai transportar), seja para a SEMEC e escolas (que tem responsabilidade pelos alunos) ou para os pais dos alunos.

Apesar de o gestor afirmar que a empresa prestou satisfatoriamente os serviços contratados, não conseguiu comprovar quais foram os parâmetros utilizados para atestar a prestação do serviço de transporte escolar.

A SEMED não se manifestou quanto ao fato da “Relação dos alunos cadastrados”, encaminhada por meio do Ofício n.º 277/2013, contendo o nome e endereço dos alunos dos beneficiados pelo serviço, referente ao exercício de 2010, ser idêntica a do exercício de 2011.

Portanto, não restam dúvidas de que houve falta de controle no acompanhamento da execução do contrato de serviço de transporte escolar.

### **Recomendação : 1**

Orientar o gestor municipal sobre o cumprimento dos art. 66 a 76 da Lei nº 8.666/93, no que se refere à execução dos contratos.

### **d) Conclusão sobre a situação verificada:**

Verificamos que houve falta de acompanhamento adequado da execução do contrato de transporte escolar no Município de Casimiro de Abreu pela Secretaria Municipal de Educação, impossibilitando avaliar se o contrato foi cumprido satisfatoriamente.

#### **2.1.1.4**

#### **Situação Verificada**

Apurar a regularidade da contratação emergencial de empresa para prestação de serviços de transporte escolar, bem como a regularidade do posterior procedimento licitatório realizado.

### **CONSTATAÇÃO**

**Atuação deficiente do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB no acompanhamento da execução do PNATE.**

#### **a) Fato:**

A fim de avaliarmos a atuação dos membros que compõem o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB quanto ao controle social do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar – PNATE, requisitamos à Secretaria Municipal de Educação – SEMED, por meio da SF 201308632/09, de 02/08/2013, as cópias do livro de atas das reuniões realizadas pelo conselho. Em resposta, a Diretora da SEMED apresentou, por meio do Ofício n.º 321/2013, de 08/08/2013, as cópias dos referidos documentos. Verificamos que o conselho se reuniu nas seguintes datas durante o período analisado:

- 2009: 23/10/2009 e 18/11/2009

- 2010: 05/03/2010 e 24/08/2010

- 2011: 07/04/2011, 04/05/2011, 18/08/2011, 24/10/2011 e 14/12/2011

- 2012: 05/07/2012, 18/09/2012 e 20/12/2012

De acordo com a periodicidade das reuniões, observamos que a forma de atuação do conselho está em desacordo com o estabelecido no artigo 9º da Lei n.º 1.113, de 07/03/2007, que prevê a realização mensal das reuniões ordinárias do conselho.

Cabe destacar que as pautas das reuniões, ocorridas no exercício de 2009, trataram somente da eleição dos conselheiros para o biênio de 2009/2011. Em 2010, o conselho do FUNDEB realizou duas reuniões, sendo que uma delas foi exclusivamente para analisar e aprovar a prestação de contas dos recursos oriundos do FNDE relativa ao exercício de 2009.

Identificamos que não houve quórum na reunião ocorrida em 04/05/2011 para tratar de assuntos pertinentes à prestação de contas do exercício de 2010. Cabe ressaltar que a deliberação dos referidos assuntos havia sido agendada na reunião anterior, ocorrida dia 07/04/2011.

Identificamos que as atas de reuniões do conselho do FUNDEB, ocorridas em 05/03/2010, 24/10/2011, 18/09/2012 e 11/06/2013, trataram, respectivamente, da análise e aprovação da prestação de contas do FUNDEB dos exercícios de 2009, 2010, 2011 e 2012. Não identificamos nas atas de reuniões do conselho, referentes aos exercícios de 2009 a 2012, temas específicos pertinentes à execução e acompanhamento do PNATE, salvo as análises das prestações de contas do referido Programa.

A SEMED apresentou as prestações de contas do PNATE, referentes aos exercícios analisados, e 02 (dois) pareceres conclusivos do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB, referentes aos exercícios de 2009 e 2010. Consta nos referidos pareceres a opinião pela regularidade da prestação de contas e pelo atendimento satisfatório com o transporte escolar aos alunos de ensino fundamental da zona rural.

Ressaltamos que a prestação de contas relativa ao exercício de 2011 foi encaminhada via Sistema de Gestão de Prestação de Contas – SIGPC na data de 12/11/2012. Em relação à prestação de contas do exercício de 2012, não foi possível identificar a data de envio do documento para o FNDE.

#### **b) Manifestação da Unidade Examinada:**

Por meio do Ofício n.º 202/2013, de 14/10/2013, o Prefeito de Casimiro de Abreu apresentou as seguinte manifestação quanto aos fatos apontados:

"Quanto ao que consta no Informativo de Fiscalização sobre o acompanhamento e controle social do FUNDEB com relação ao PNATE, nada obstante a Administração Pública considere que a fiscalização foi realizada satisfatoriamente e que os Conselheiros tenham sido atuantes no acompanhamento e fiscalização, trata-se de fato que não é pertinente a execução do contrato em

análise e a Administração Pública não fiscaliza ou exerce qualquer ingerência sobre o Conselho."

### **c) Análise do Controle Interno:**

O gestor considerou que a fiscalização realizada pelo Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB quanto ao controle social do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar – PNATE foi realizada satisfatoriamente e que os conselheiros foram atuantes no acompanhamento e fiscalização do programa. Entretanto, considera que não é de sua competência a fiscalização do referido conselho.

Inicialmente, cabe destacar que o referido conselho foi instituído para acompanhar e controlar as aplicações dos recursos financeiros destinados ao funcionamento do FUNDEB, conforme previsto no § 1º, inciso IV, do artigo 24 da Lei n.º 11.494, de 20/06/2007, conforme descrito a seguir:

Art. 24. O acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos dos Fundos serão exercidos, junto aos respectivos governos, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por conselhos instituídos especificamente para esse fim.

§ 1º Os conselhos serão criados por legislação específica, editada no pertinente âmbito governamental, observados os seguintes critérios de composição:

IV - em âmbito municipal, por no mínimo 9 (nove) membros, sendo:

(...)

Cabe ao chefe do Poder Executivo Municipal nomear os conselheiros designados para exercer as atribuições que lhes são correlatas, conforme descrito a seguir:

“§ 4º Indicados os conselheiros, na forma dos incisos I e II do § 3º deste artigo, o Ministério da Educação designará os integrantes do conselho previsto no inciso I do § 1º deste artigo, e o Poder Executivo competente designará os integrantes dos conselhos previstos nos incisos II, III e IV do § 1º deste artigo.”

Vale salientar que a Lei n.º 11.494 atribuiu ao Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB o controle da aplicação dos recursos federais destinados à execução do PNATE, conforme descrito a seguir:

“§ 13. Aos conselhos incumbe, também, acompanhar a aplicação dos recursos federais transferidos à conta do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar - PNATE e do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos e, ainda, receber e analisar as prestações de contas referentes a esses Programas, formulando pareceres conclusivos acerca da aplicação desses recursos e encaminhando-os ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE.”

Apesar do gestor ter afirmado que não compete à Administração Pública fiscalizar o Conselho de Acompanhamento e Controle Social, cabe à Prefeitura Municipal garantir a sua infraestrutura e a capacitação de seus conselheiros, conforme previsto no § 10 do artigo 24 da Lei n.º 11.494/07, descrito a seguir:

“§ 10. Os conselhos dos Fundos não contarão com estrutura administrativa própria, incumbindo à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios garantir infra-estrutura e condições materiais adequadas à execução plena das competências dos conselhos e oferecer ao Ministério da Educação os dados cadastrais relativos à criação e composição dos respectivos conselhos.”

Vale ressaltar que a capacitação regular e permanente dos conselheiros é instrumento necessário para o adequado funcionamento do conselho e que a responsabilidade de capacitação dos conselheiros responsáveis pelo acompanhamento da execução do PNATE é concorrente entre a União e Município e tem como base a Lei nº 11.494/2007.

#### **Recomendação : 1**

Orientar os conselheiros a respeito da sua responsabilidade quanto ao adequado funcionamento do conselho.

#### **Recomendação : 2**

Providenciar ação periódica de sensibilização e capacitação dos conselheiros municipais e implementar mecanismos capazes de verificar a efetividade das ações de controle social.

#### **d) Conclusão sobre a situação verificada:**

Diante dos fatos expostos, identificamos a atuação deficiente dos membros que compõem o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB quanto ao controle social do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar – PNATE nos exercícios de 2009 a 2012.

### **3. CONCLUSÃO**

3.1 Sobre os fatos e situações apontados à CGU, são procedentes as constatações listadas a seguir, conforme demonstrado no corpo do relatório.

#### **3.1.1) Falhas sem dano ao erário**

Item 2.1.1.1 - Falta de comprovação da utilização adequada dos insumos e de seus quantitativos na composição dos custos da diária dos veículos locados no Contrato n.º 71/2009.

Item 2.1.1.2 - Ausência da publicidade exigida em certame licitatório e existência de fatos em comum entre empresas licitantes que possibilitam a ocorrência de restrição à competitividade em licitação destinada a contratar veículos para atender à Secretaria Municipal de Educação.

Item 2.1.1.3 - Falta de controle no acompanhamento da execução do contrato de serviço de transporte escolar.

Item 2.1.1.4 - Atuação deficiente do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB no acompanhamento da execução do PNATE.

