

	Processo nº 0001/2018	Página nº
	Carimbo / Rubrica	

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
**PREFEITURA MUNICIPAL DE
 FUNDÃO**

PARECER TÉCNICO DE AUDITORIA Nº.001/2018

SENHOR CONTROLADOR GERAL,

O Setor de Auditoria Interna, no cumprir dos ditames legais, em especial no que dispõem os arts. 31 e 74 da Constituição Federal; art. 59 da Lei Complementar nº.101/2000; arts. 29, 70 e 76 da Constituição do Estado do Espírito Santo; art. 5º da Lei Municipal nº.873/2012; no exercício de suas funções específicas estabelecidas na Lei Municipal nº. 834, de 17 de fevereiro de 2012 e; atendendo à determinação formal contida na **Instrução de Serviço CONGER nº.003/2018**, expede parecer manifestação acerca do processo:

Processo CONGER nº. 001/2018

Requisitante: Antônio Carlos Pimentel Mello – Controlador Geral do Município

Data de Abertura Processo: 15 de agosto de 2016

Solicitação: Determina ao Auditor Interno, **Leonardo de Lima Oliveira**, realização de análise pormenorizada acerca do procedimento de Contratação Emergencial de Transporte Escolar (Processo Administrativo nº.7794/2018).

1. Do relatório processual

Cuidam os autos do Processo nº.7794/2018 de contratação emergencial de transporte escolar para o Distrito de Praia Grande.

Inicialmente por meio do Ofício PMF/SEMED/nº.519/2018, o Secretário Municipal de Educação, no dia 08/11/2018 solicita ao Prefeito Municipal **contratação emergencial** de 04 (quatro) ônibus e 01 (uma) Kombi com capacidade mínima de 12 (doze) lugares, conforme relatório do Coordenador Escolar, para encerramento do ano de 2018 (fl.02).

Anexa Termo de Referência (fls.03-10), datado em **05/03/2018**, que descreve o objeto da seguinte maneira: “1.1 Contratação de serviço de transporte escolar, sob forma de locação, para conduzir os estudantes da rede estadual e municipal

 ESTADO DO ESPÍRITO SANTO PREFEITURA MUNICIPAL DE FUNDÃO	Processo nº 0001/2018	Página nº
	Carimbo / Rubrica	

de ensino público, residentes em áreas rurais e urbanas do município de Fundão, no que preceitua a Instrução Normativa SED nº.002/2013.” E especifica: “3.1 O serviço contratado deverá atender 02 (duas) rotas, sendo estes distribuídos em turnos por volta. 3.2 Estima-se que a contratação mencionada no objeto atenda aproximadamente 200 alunos por dia letivo, sendo percorrido um total de 129km diariamente, conforme abaixo:

Item	Característica do serviço a ser contratado	Itinerário	Turno	Rede de Ensino	Km/diário
001	Locação de 04 (quatro) veículos com capacidade mínima de 45 (quarenta e cinco) ocupantes cada, contendo motorista e monitor cada.	Bairro Direção x EMEF/EMCEF em Praia Grande	Matutino e Vespertino	Municipal	96 km (sendo 24km cada veículo)
002	Locação de 01 (um) veículo com capacidade mínima de 12 (doze) ocupantes cada, contendo motorista e monitor cada.	Residencial x EMED/EMCEF em Praia Grande	Matutino e Vespertino	Municipal	33km

”

É inserido também aos autos comunicado do Coordenador de Transporte Escolar (fl.11), o qual informa a necessidade de contratação de 04 (quatro) ônibus e 01 (uma) Kombi, datado em 04/11/2018, explicando na oportunidade que tal demanda **deve-se à morosidade na resolução de problemas técnicos/mecânicos da frota própria.**

Ato contínuo, em (19/11/2018) o processo vai ao gabinete e recebe chancela do gestor no sentido de adoção dos procedimentos devidos, visando atendimento ao solicitado na inicial. (fl.17). O processo então é tramitado para o setor de Compras e em seguida é remetido ao Secretário de finanças para caracterização de dotação.

Caracterizada dotação (fl.18), o processo retorna ao Setor de Compras para balizamento de preço mercadológico.

O comparativo de preços foi inserido aos autos (fl.28) e traz como resultado:

	ESTADO DO ESPÍRITO SANTO PREFEITURA MUNICIPAL DE FUNDÃO	Processo nº 0001/2018	Página nº
		Carimbo / Rubrica	

- **EMANUEL TRANSPORTE E TURISMO LTDA ME:**
 - Item 01 – R\$20,50/km – R\$1.968,00/dia;
 - Item 02 – R\$ 12,00/km – R\$396,00/dia.

- **COOPERATIVA DE TRANSPORTES DA REGIÃO SUL**
 - Item 01 – R\$22,20/km – R\$2.131,20/dia;
 - Item 02 – R\$13,20/km – R\$435,60/dia.

- **COOPE SERRANA**
 - Item 01 – R\$25,00/km – R\$2.400,00/dia;
 - Item 02 – R\$15,00/km – R\$495,00/dia.

Após cotação mercadológica realizada, o processo retorna ao Gabinete e recebe autorização expressa do Prefeito Municipal no sentido de adoção de demais providências, visando à consolidação do pleito constante à inicial, no dia 29/11/2018 (fl.32).

O processo é então encaminhado em 29/11/2018 à CPL que insere cópia do Decreto nº.221/2018, que trata da nomeação de membros para compor a CPL (fl.33), e minuta do edital visando à contratação em tela (fls.34-77).

Ato contínuo, a CPL solicita manifestação da Procuradoria (fl.78).

O parecer jurídico (fl.79-81), ratificado pela Procuradora Geral (fl.81), emite a seguinte conclusão: *“Esse o entendimento, salvo melhor juízo, a luz da documentação que instruiu o feito e das informações disponíveis até a presente data, acerca do assunto em tela, que submetemos a apreciação da Procuradora Geral”*.

O processo retorna para CPL e em seguida é enviado a pedido para SEMED a (fl.83).

O Secretário Municipal de Educação, de posse dos autos em 04/12/2018, solicita nova manifestação à Procuradoria, **agora acerca da possibilidade de**

	ESTADO DO ESPÍRITO SANTO PREFEITURA MUNICIPAL DE FUNDÃO	Processo nº 0001/2018	Página nº
		Carimbo / Rubrica	

contratação direta em caráter emergencial por um período de 180 (cento e oitenta) dias, informando que o contrato vigente de transporte escolar não contempla as rotas pleiteadas (fl.84).

Nessa etapa a Procuradora Geral manifesta-se no sentido de haver possibilidade no procedimento pleiteado desde que: *“(...) A Secretaria responsável apresente a justificativa pormenorizada, detalhando, inclusive, as providências e medidas tomadas para aquisição regular dos itens pleiteados, os motivos que ensejaram a não inclusão do procedimento licitatório ordinário em vigor até o presente momento, bem como a situação de emergência ou calamitosa que justifique a dispensa, nos termos do art.26, I da Lei 8.666/93”* (fls.121-122).

Desta feita, o processo retorna à CPL e segue à SEMED para conhecimento e providências quanto à análise e as recomendações emitidas pela PROGER (fl.123). Fica salientado no despacho na CPL, ao Secretário Municipal de Educação: ***“que é de inteira responsabilidade do gestor atender as orientações e recomendações de Lei, quanto à caracterização da hipótese de dispensa de licitação, onde a inobservância acarretará em responsabilização pessoal do gestor”***.

Ato contínuo, o Secretário Municipal de Educação, apresenta suas considerações ao Prefeito Municipal (fl.125), que as **aceita e autoriza** o prosseguimento em 05/12/2018 (fl.125).

Em seguimento, a CPL faz constar nos autos: i) documentação da empresa EMANUEL TRANSPORTES E TURISMO LTDA (fls. 126-145); ii) ratificação de dispensa de licitação e sua publicação no diário oficial (fls.146-147); iii) Contrato Administrativo nº.186/2018 (fls.148-185) e; iv) extrato do contrato e sua publicação no diário oficial (fls.159-160).

Por fim, o processo é encaminhado à SEMED para providências quanto ao empenho, ficando informado oportunamente pela CPL ao Gestor ***“que é de inteira responsabilidade do gestor atender as orientações e recomendações de***

	Processo nº 0001/2018	Página nº
	Carimbo / Rubrica	

Lei, quanto à caracterização da hipótese de dispensa de licitação, onde a inobservância acarretará em responsabilização pessoal do gestor.” (fl.161)

2. Procedimentos

2.1 Da solicitação inicial e do calendário escolar

Traz-se que a inicial elaborada pelo do Secretário de Educação em 08/11/2018 , por meio do Ofício PMF/SEMED/nº.519/2018, solicita ao Prefeito Municipal **contratação emergencial de 04 (quatro) ônibus e 01 (uma) Kombi com capacidade mínima de 12 (doze) lugares, conforme relatório do Coordenador de Transporte Escolar, PARA ENCERRAMENTO DO ANO DE 2018 (FL.02).**

Nesse contexto é importante salientar que **i)** a publicação do contrato foi 10/12/2018, portanto passou a vigor a partir dessa data; **ii)** que o ano letivo de 2018, segundo calendário encaminhado pela SEMED, encerra-se em 20/12/2018; **iii)** que a contratação emergencial poderá vigorar por até 180 (cento e oitenta) dias e; **iv)** restavam apenas 08 (oito) dias letivos para o fim do ano corrente (10/10/2018 – 20/10/2018).

Sendo assim, com todo respeito, mostra-se não ser razoável a concretização de tal contratação por dispensa em razão da emergência em 10/12/2018, por até 180 (cento e oitenta) dias, para cobrir 08 (oito) dias letivos remanescentes do ano escolar. **Razoável, com todo respeito aos Órgãos envolvidos na Contratação, seria a fixação do prazo de 10 (dez) dias (10/12/2018 -20/12/2018) e não deixar aberta possibilidade de execução em até 180 (cento e oitenta) dias.**

Além do mais, também segundo calendário encaminhado pela SEMED, o ano letivo 2019 inicia-se somente em 05/02/2019, **tempo hábil para realização de rito ordinário licitatório**, visto que o edital já estava pronto e aprovado pela PROGER em 04/12/2018.

	Processo nº 0001/2018	Página nº
	Carimbo / Rubrica	

Verifica-se então que a contratação em tela desviou-se da necessidade apontada na inicial, que se consubstanciava em locação de veículos para cobrir as rotas indicadas no Termo de Referência durante o **ENCERRAMENTO DO ANO DE 2018**, visto não ter fixado prazo de vigência compatível com a necessidade apontada e, ainda, que há tempo hábil para licitar as rotas para o próximo ano letivo.

2.2 Da caracterização situação de emergência ou calamitosa que justifique a dispensa, nos termos do art.26, I da Lei 8.666/93

O inciso I, do art.26 da Lei de Licitações determina que:

“**Art. 26.** As dispensas previstas nos §§ 2º e 4º do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8º desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos.

Parágrafo único. O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:

I - caracterização da situação emergencial, calamitosa ou de grave e iminente risco à segurança pública que justifique a dispensa, quando for o caso;”

Nesse aspecto, provocado pela CPL a caracterizar a hipótese de dispensa, o Secretário Municipal de Educação expõe ao Prefeito que a contratação de tais veículos deve-se a intenção de *“manter e resguardar os alunos de vulnerabilidades sociais frente a situações adversas enfrentadas em nossa sociedade atual (...) especificamente da região de Direção/Praia Grande e Condominio HZ”*. Esclarece em 05/12/2018 que os percursos pleiteados à contratação eram realizados anteriormente por ônibus da municipalidade **os quais apresentaram defeitos que não serão sanados a tempo para o término do ano letivo de 2018.**

	Processo nº 0001/2018	Página nº
	Carimbo / Rubrica	

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
**PREFEITURA MUNICIPAL DE
 FUNDÃO**

Entende-se que os motivos apresentados têm razoável ligação com a segurança dos alunos e merecem total atenção do Poder Público, entretanto causa estranheza contratação emergencial por período de até 180 (cento e oitenta) dias, visto que remanesciam apenas 08 (oito) dias letivos, os quais somados resultariam em 768 km de ônibus e 264 km de Kombi, de modo que se considerado o valor máximo praticado no contrato vigente com a COOPERSULES (Contrato 036/2016), custaria aos cofres municipais R\$5.995,92 (cinco mil, novecentos e noventa e cinco reais e noventa e dois centavos), valor esse dispensável em razão do valor (inciso II, art.24 da Lei 8666/93 – vide Decreto 9.412/2018).

Caso piorado drasticamente o cenário, de maneira a tornar didático os apontamentos, se o valor encontrado no mercado fosse o dobro do firmado no contrato vigente, ainda assim seria caso de dispensa em razão do valor. **De modo que é incoerente firmar Contratação de Emergência por prazo de até 180 (cento e oitenta dias), quando não se ultrapassa o limite para dispensa em razão do valor.**

A caracterização da situação emergencial também fica prejudicada quando se analisa o lapso temporal para identificação da demanda social. De modo que sendo tais linhas indispensáveis à segurança dos alunos, deveriam ter sido preenchidas tão logo ao início do ano letivo e não somente faltando 10 (dez) dias para o fim das atividades escolares.

2.3 Da confirmação da informação de que havia problemas mecânicos com a frota própria para justificar a contratação

Não há nenhuma comprovação no processo administrativo nº.7794/2018 acerca da afirmativa do Coordenador de Transporte Escolar (fl.11) de que a Contratação em tela **deve-se à morosidade na resolução de problemas técnicos/mecânicos da frota própria.**

	Processo nº 0001/2018	Página nº
	Carimbo / Rubrica	

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
**PREFEITURA MUNICIPAL DE
 FUNDÃO**

Sob esse aspecto, foi disparado no dia 14/12/2018 e-mail para Secretaria de Transportes (setran@fundao.es.gov.br), o qual, até a presente data, não foi respondido.

Manutenção ônibus escolar - URGENTE
✕ 🖨 🔗


auditoria . <auditoria@fundao.es.gov.br> 14 de dez de 2018 11:41 (Há 12 dias) ★ ↩ ⋮
 para Prefeitura

Olá, bom dia.

Tendo em vista a Instrução de Serviço nº.003/2018, expedida pelo Controlador Geral do Município, solicito resposta acerca das seguintes questões:

- 1) Existe algum ônibus utilizado para transporte escolar pendente de manutenção?
- 2) Qual a placa e capacidade dos veículos em manutenção?
- 3) Qual data cada veículo foi enviado para manutenção?
- 4) Quais problemas apresentam tais veículos?
- 5) Há previsão para que o reparo seja realizado?

Estipula-se prazo razoável até o fim do expediente de hoje, visto que o prazo para concluir a inspeção é de 10 (dez) dias.

Atenciosamente,

Minimamente, para efeito comprobatório, seria razoável conter no procedimento de contratação emergencial respostas para as seguintes questões: **i)** Qual a placa e capacidade dos veículos destinados a transporte escolar estão em manutenção? **ii)** Qual data cada veículo foi enviado para manutenção? **iii)** Quais problemas apresentam tais veículos? **iv)** Qual é a previsão para que os reparos sejam realizados?

2.4 Dos valores unitários contratados

Em relação aos valores orçados pela administração, propõe-se o seguinte comparativo:

 ESTADO DO ESPÍRITO SANTO PREFEITURA MUNICIPAL DE FUNDÃO	Processo nº 0001/2018	Página nº
	Carimbo / Rubrica	

FORNECEDOR	PREÇO/KM (máximo do contrato)	CONTRATO	MUNICÍPIO	INDICE	NOME INDICE	PREÇO/KM CORRIGIDO
COOPERATIVA DE TRANSPORTE SUL SERRANA	R\$ 5,73	Nº 162/2016	Muqui-ES	1,0684796	IPCA	R\$ 6,12
COOPERATIVA DE TRANSPORTE SUL SERRANA	R\$ 9,97	Nº 012/2016	Cachoeiro de Itapemirim	1,0727794	IPCA	R\$ 10,70
COOPERATIVA DE TRANSPORTE DA REGIÃO SUL	R\$ 5,72	Nº 036/2016	Fundão-ES	1,0164042	INPC	R\$ 5,81
COOPERATIVA DE TRANSPORTE DA REGIÃO SUL	R\$ 4,02	Nº 088/2018	Alegre-ES	1	NÃO TEM	R\$ 4,02
ORÇAMENTO APRESENTADO- CONTRATO EMERGENCIAL- Nº 186/2018						
EMANUEL TRANSPORTES E TURISMO LTDA ME	R\$ 20,50	Nº 186/2018	Fundão -ES	1	NÃO TEM	R\$ 20,50
EMANUEL TRANSPORTES E TURISMO LTDA ME	R\$ 12,00	Nº 186/2018	Fundão -ES	1	NÃO TEM	R\$ 12,00
COOPERATIVA DE TRANSPORTE SUL SERRANA	R\$ 25,00	Nº 186/2018	Fundão -ES	1	NÃO TEM	R\$ 25,00
COOPERATIVA DE TRANSPORTE SUL SERRANA	R\$ 15,00	Nº 186/2018	Fundão -ES	1	NÃO TEM	R\$ 15,00
COOPERATIVA DE TRANSPORTE DA REGIÃO SUL	R\$ 22,20	Nº 186/2018	Fundão -ES	1	NÃO TEM	R\$ 22,20
COOPERATIVA DE TRANSPORTE DA REGIÃO SUL	R\$ 13,20	Nº 186/2018	Fundão -ES	1	NÃO TEM	R\$ 13,20

Dá análise, aponta-se indício de irregularidade na formatação do preço mercadológico, vista discrepância dos valores máximos praticados pela COOPERATIVA DE TRANSPORTE SUL SERRANA nos municípios de Muqui e Cachoeiro do Itapemirim; bem como os valores máximos praticados pela COOPERATIVA DE TRANSPORTE DA REGIÃO SUL nos municípios de Alegre e no próprio município de Fundão (Contrato 036/2016); em detrimento valores orçados pelas mesmas Cooperativas para contratação emergencial no município de Fundão. **Indica tal análise que os orçamentos apresentados serviram apenas tornar a proposta da empresa Emanuel Transportes e Turismo LTDA ME a “mais vantajosa”, ou seja, apenas para cobertura em termos de valores.**

Destaque para o preço proposto para COOPERATIVA DE TRANSPORTE DA REGIÃO SUL, que se aproxima de 500% (quinhentos por cento) do valor unitário da rota de maior valor unitário praticada no contrato que firmado em 2016 com a municipalidade (Contrato 036/2016).

2.5 Do valor do Contrato nº.186/2018

Não foi apresentado no Contrato nº.186/2018, nem na publicação em mídia oficial (Diário dos Municípios - AMUNES), o custo estimado global. O valor apresentado de R\$ 2.364,00 (dois mil trezentos e sessenta e quatro reais) acredita-se, tendo em vista o Termo de referência, ser diário.

 ESTADO DO ESPÍRITO SANTO PREFEITURA MUNICIPAL DE FUNDÃO	Processo nº 0001/2018	Página nº
	Carimbo / Rubrica	

Tal prática esconde dos órgãos de controle, bem como da sociedade, o valor real que o município deverá à empresa contratada caso a execução do contrato ultrapasse 01 (um dia).

2.6 Do empenho, da ordem de serviço

Não constam, até o dia 17/12/2018, no processo Administrativo nº.7794/2018, empenho e ordem de serviço para início da prestação prevista no Contrato nº.186/2018. Também não consta até a presente data, registro de empenho no Portal da Transparência municipal em favor da empresa Emanuel Transportes e Turismo LTDA ME, no mês de dezembro de 2018.

Salienta-se ainda que foi informado por e-mail pela contabilidade municipal, no dia 17/12/2018, não haver empenho emitido em favor de tal credor.

EMPENHO
Caixa de entrada x

✕
🖨
🔗



auditoria . <auditoria@fundao.es.gov.br>
para Prefeitura ▾

sex, 14 de dez 16:59 (Há 12 dias)

★
↩
⋮

Olá, boa tarde.

Foi realizado algum empenho no mês de dezembro de 2018, até a presente data, em favor da empresa Emanuel Transportes e Turismo LTDA ME.

Atenciosamente,



Prefeitura Municipal Fundao Contabilidade
para eu ▾

seg, 17 de dez 08:44 (Há 9 dias)

☆
↩
⋮

Bom dia,

Não há empenho com esse nome, nem mesmo esse fornecedor cadastrado.

...

2.7 Das reiteraões da CPL

 ESTADO DO ESPÍRITO SANTO PREFEITURA MUNICIPAL DE FUNDÃO	Processo nº 0001/2018	Página nº
	Carimbo / Rubrica	

A CPL exortou duas vezes o Secretário Municipal de Educação da seguinte maneira: ***“é de inteira responsabilidade do gestor atender as orientações e recomendações de Lei, quanto à caracterização da hipótese de dispensa de licitação, onde a inobservância acarretará em responsabilização pessoal do gestor.”*** (fls. 121 e 163)

A reiteração, de certo modo, imprime a sensação de discordância da CPL com o modo pelo qual o procedimento vinha se desenrolando, principalmente no tange a ausência de caracterização da hipótese de dispensa de licitação.

3. Conclusões e recomendações

Considerando que,

- i) a contratação em tela desviou-se da necessidade apontada na inicial, que se consubstanciava em locação de veículos para cobrir as rotas indicadas no Termo de Referência durante o **ENCERRAMENTO DO ANO DE 2018**, visto a não fixação do prazo de vigência para o fim do ano letivo (20/12/2018), deixando aberto aos 180 (cento e oitenta) dias previstos na Lei de Licitações;
- ii) para o ano letivo de 2019 há tempo hábil para contratação do objeto em tela por meio de procedimento licitatório ordinário;
- iii) é desnecessário contrato emergencial para cobrir despesas no vulto inferior ao limite previsto no inciso II, art.24 da Lei 8666/93, atualizado pelo Decreto Federal nº. 9.412/2018);
- iv) há indício de irregularidade na formatação do preço unitário do serviço contratado em tela;
- v) houve prática prejudicial ao controle interno e social no ato da publicação do extrato do contrato, o qual informou preço diário sem expressar ser diário, dando a entender ser o valor total contratado;

	Processo nº 0001/2018	Página nº
	Carimbo / Rubrica	

vi) Não houve comprovação no processo administrativo nº.7794/2018, por parte do Coordenador de Transporte Escolar (fl.11), da seguinte afirmativa: a Contratação em tela deve-se à morosidade na resolução de problemas técnicos/mecânicos da frota própria.

vii) Não houve empenho nem mesmo registro de empenho até a presente data.

RECOMENDA-SE:

- 1. Rescisão imediata do Contrato nº.186/2018;**
- 2. Indenização à empresa Emanuel Transportes e Turismo LTDA ME, por eventuais serviços prestados à municipalidade, condicionada a novo balizamento mercadológico ou pagamento com base nos valores praticados no Contrato nº.036/2016;**
- 3. Realização, se possível, dentro dos limites legais de 25% (vinte e cinco por cento), de aditivo com a COOPERSULES (contrato 036/2016), para incluir as rotas pleiteadas ou, conclusão da licitação para tais rotas;**
- 4. Abertura de Processo Administrativo Disciplinar para apurar individualmente as condutas dos servidores públicos que participaram da efetivação da Contratação emergencial em tela à luz da Lei Municipal 804/1993 e, conforme o caso, aplicar as penalidades cabíveis;**
- 5. Encaminhamento de cópia do Processo PMF nº.7794/2018 e do processo CONGER Nº.001/2018 ao MPEES, para verificação de possível responsabilização de servidores públicos bem como de empresas e cooperativas à luz da lei de improbidade administrativa, em especial no que tange ao item 2.4 do presente relatório.**

Fundão, 26 de dezembro de 2017.

LEONARDO DE LIMA OLIVEIRA
Auditor Interno