



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

Parecer n.: 1.299/2018
Autos n.: 1.031.385
Natureza: Auditoria
Jurisdicionado: Prefeitura Municipal de Passa Vinte
Entrada no MPC: 29/06/2018

PARECER

Excelentíssimo Senhor Conselheiro Relator,

1. Trata-se de Auditoria (fls. 08/21) realizada na Prefeitura Municipal de Passa Vinte para verificação da regularidade e a legalidade dos procedimentos de licitação, contratação e execução dos serviços de transporte escolar, bem como apurar se esses serviços são prestados com qualidade, atendendo à demanda de alunos da rede pública municipal.

2. O Relatório de Auditoria consignou os seguintes achados:

2.1 – Os processos administrativos formalizados pela Prefeitura para contratação de prestadores de serviços de transporte escolar, cujos contratos se encontravam vigentes no período auditado, não obedeceram às normas legais vigentes.

2.1.1.1.1 – Ausência de caracterização e descrição clara dos objetos licitados

2.1.1.1.2 – Ausência de orçamentos estimados em planilhas de serviços licitados

2.1.1.1.3 – Imposições de condições restritivas em editais de licitação;

2.1.1.1.4 – Inadequação do termo de referência/projeto básico anexo ao edital

2.2 – A Prefeitura não implantou registros de controle que comprovassem a legalidade e a execução dos gastos com serviços de transporte escolar

2.3 – Nos testes de aderência realizados pela Equipe Inspetora na prestação/execução dos serviços de transporte escolar, tanto por veículos próprios, quanto por veículos contratados, não foram atendidas as normas pertinentes.

2.3.1.1 – Utilização de veículos sem a autorização emitida pela entidade executiva de trânsito

2.3.1.2 – Utilização de veículos sem especificações exigidas para condução de escolares

2.3.1.3 – Ausência de identificação visual exigida

2.3.1.4 – Ausência de equipamento obrigatório

2.3.1.5 – Falhas nos testes de aderência das rotas selecionadas para inspeção física

2.3.1.6 – Condução de escolares em veículos em mau estado de conservação

2.3.1.7 – Os veículos utilizados nos percursos das rotas divergiam dos pactuados com os prestadores de serviços contratados



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

3. O Conselheiro Relator determinou a citação do Prefeito do Município de Passa Vinte, Sr. Lucas Nascimento de Almeida, das Pregoeiras, Sra. Elidiane de Aguiar Neves, da Diretora do Departamento Municipal de Educação, Sra. Sandra Helena Vieira de Souza (fls. 28/70).

4. Regularmente citados, apresentaram defesa e documentação instrutiva às fls. 28/49, 50/64 e 65/80.

5. Seguiu-se às fls. 82/86 reexame elaborado pela 1º Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios, que concluiu:

III – Conclusão.

Conforme ficou demonstrado neste estudo, as justificativas e os documentos apresentados pelas defesas foram devidamente analisados, desconsiderando a irregularidade apontada nos itens 2.2.1 e, mantendo as irregularidades dos itens 2.1.1.1.1, 2.1.1.1.2, 2.1.1.1.3, 2.1.1.1.4, 2.3.1.1, 2.3.1.2, 2.3.1.3, 2.1.1.4, 2.1.1.5, 2.1.1.6 e 2.1.1.7 conforme a seguir:

Responsáveis	Qualificação	Itens dos Achados
Lucas Nascimento de Almeida	Prefeito Municipal	2.1.1.1.1, 2.1.1.1.2, 2.1.1.1.3, 2.1.1.1.4, 2.3.1.1, 2.3.1.2, 2.3.1.3, 2.3.1.4, 2.3.1.5, 2.3.1.6 e 2.3.1.7
Sandra Helena Vieira de Souza	Diretora do Departamento Municipal de Educação	2.1.1.1.2, 2.1.1.1.4, 2.3.1.1, 2.3.1.2, 2.3.1.3, 2.3.1.4, 2.3.1.5, 2.3.1.6 e 2.3.1.7
Elidiane de Aguiar Neves	Pregoeira	2.1.1.1.1, 2.1.1.1.2, 2.1.1.1.3 e 2.1.1.1.4

6. Após, vieram os autos ao Ministério Público de Contas para emissão de parecer.

7. É o relatório, no essencial.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

FUNDAMENTAÇÃO

8. Atualmente está em vigor no país o Plano Nacional de Educação (PNE), instituído pela Lei Federal n. 13.005, de 25 de junho de 2014, em cumprimento ao art. 214 da Constituição da República.

9. O PNE estabelece 10 diretrizes, 20 metas e 254 estratégias com o objetivo conferir efetividade ao direito fundamental à educação na próxima década no Brasil (2014/2024).

10. Sob a perspectiva do controle externo, foi criado, pela Portaria Conjunta nº 01/2016 da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil – ATRICON e do Instituto Rui Barbosa – IRB, um **Grupo de Trabalho** com o objetivo de propor medidas para a implementação das diretrizes traçadas na Resolução ATRICON nº 3/2015 e avaliar a qualidade do gasto e a execução dos planos de educação em todo o país.

11. Inspirado nas recomendações de fiscalização elaboradas pelo referido grupo, o Tribunal de Contas de Minas Gerais lançou no primeiro semestre do ano de 2017 o programa “**Na Ponta do Lápis**” conforme vem sendo amplamente divulgado em todo o Estado, que reúne diversas ações fiscalizatórias sobre os recursos públicos empregados na educação, especialmente aqueles empregados na execução dos planos municipais/estadual de educação.

12. Muito além do controle contábil-matemático, a Corte de Contas pretende, com o programa de fiscalização “Na Ponta do Lápis”, **fiscalizar a qualidade do gasto na educação por meio de diversas ações**, como recomendações, orientações, levantamento de dados, auditorias de conformidade, auditorias operacionais, encontros técnicos em cidades do interior, prioridade nos processos que envolvam a temática, etc. Em outras palavras, busca-se qualificar o gasto educacional.

13. Em artigo intitulado “Gasto mínimo em educação deve ser planejado e cumprido à luz do PNE”¹, por ocasião do aniversário de um ano do Plano, Élidea Graziane Pinto e Valdecir Pascoal, sustentaram:

Retomamos, desse modo, que a Constituição de 1988 impõe, como conteúdo material das atividades de manutenção e desenvolvimento do ensino para fins do art. 212, um conjunto de obrigações normativas de fazer fixadas temporalmente por meio dos princípios substantivos do art. 206 e das metas inscritas no Plano Nacional da Educação de que trata o art. 214.

¹ <http://www.conjur.com.br/2015-jun-25/gasto-minimo-educacao-planejado-cumprido-luz-pne>. Acesso em 28 nov. 2016.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

Esta é a razão pela qual sustentamos que não se trata de mera aferição contábil-matemática a análise acerca do dever de aplicação dos patamares mínimos de gasto em MDE previstos no art. 212 da Constituição de 1988, bem como da aplicação dos recursos do fundo de manutenção e desenvolvimento da educação básica e de valorização dos profissionais da educação – FUNDEB, a que se refere o art. 60 do ADCT.

14. No Plano Nacional de Educação, o transporte escolar é uma das estratégias que integram a meta 7, que trata da **qualidade da educação básica** em todas as etapas e modalidades. Segundo a estratégia 7.13:

7.13: garantir transporte gratuito para todos (as) os (as) estudantes da educação do campo na faixa etária da educação escolar obrigatória, mediante renovação e padronização integral da frota de veículos, de acordo com especificações definidas pelo Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia - INMETRO, e financiamento compartilhado, com participação da União proporcional às necessidades dos entes federados, visando a reduzir a evasão escolar e o tempo médio de deslocamento a partir de cada situação local;

15. A auditoria de conformidade em análise é uma das ações do programa “Na Ponta do Lápis”, em que se verifica o esforço do Tribunal de Contas de Minas Gerais de fiscalizar se os recursos públicos empregados no transporte escolar foram capazes de contribuir para uma educação com mais qualidade para o município fiscalizado.

16. No caso analisado, segundo informações da Secretaria Municipal de Educação de Passa Vinte, o Município possui 2 escolas municipais em atividade e uma estadual, das quais 141 alunos utilizavam o transporte escolar fornecido pelo Município.

17. Segundo registra o relatório, no período de janeiro a maio o transporte escolar era prestado apenas indiretamente pelo Município.

18. A partir do mês de junho de 2017, após a realização do Pregão Presencial n. 23/2017, o serviço de transporte público escolar passou a ser prestado diretamente pelo Município (1 veículo) e indiretamente por meio de 10 veículos que percorriam 12 rotas.

19. Conforme foi apurado, estavam vigentes à época da auditoria **10 contratos** de prestação de serviços de transporte escolar, decorrentes do Processo Licitatório n. 55/2017, Pregão Presencial n. 23/2017, que representaram uma despesa na ordem de **R\$195.436,48** (cento e noventa e cinco mil, quatrocentos e trinta e seis reais e quarenta e oito centavos).

20. Por essa razão, o primeiro ponto auditado se refere justamente aos procedimentos licitatórios que foram abertos pelo Município para contratação da prestação do serviço de transporte escolar.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

21. Por meio de análise formal dos editais dos procedimentos licitatórios, a equipe de auditoria identificou irregularidades, tais como: (i) ausência de caracterização e descrição clara dos objetos licitados (ii) ausência de orçamentos estimados em planilhas dos serviços licitados; (iii) imposição de condições restritivas nos editais de licitação, como a preferência por um tipo de veículo (iv) inadequação do termo de referência/projeto básico anexo ao edital.

22. Após a citação dos responsáveis, a auditoria concluiu que houve deficiência na fase de planejamento da licitação, o que prejudicou a verificação do custo real do serviço, bem como nos próprios editais de licitações, onde foram identificadas **cláusulas e condições que restringiram a participação de empresas e, consequentemente, a competitividade no certame**, em ofensa ao art. 3º, §1º, inciso I, da Lei Federal n. 8.666/93, *in verbis*:

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

§ 1º É vedado aos agentes públicos:

I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo, inclusive nos casos de sociedades cooperativas, e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato, ressalvado o disposto nos §§ 5º a 12 deste artigo e no art. 3º da Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991;

23. O segundo ponto analisado pela auditoria se refere à execução do serviço de transporte escolar.

24. O relatório de auditoria de fls. 14v/15 apontou a ausência de controle na execução dos serviços contratados.

25. Neste ponto, a defesa acostou aos autos a Portaria Municipal n. 57/2017 de 31/12/2017 a qual instituiu comissão de fiscalização do transporte escolar (fls. 80), embora tardiamente, visto que o último procedimento licitatório foi homologado em 30/05/2017.

26. Por essa razão, o órgão técnico desconsiderou a irregularidade apontada, aceitando a declaração de fls. 78, no sentido de que os contratados cumprem efetivamente as rotas para as quais foram contratados.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

27. Por último, no terceiro ponto analisado, a equipe inspetora realizou “testes de aderência” para verificar se os veículos contratados atendiam às especificações previstas em lei.

28. No tocante às condições físicas e técnicas dos veículos utilizados para a prestação do serviço de transporte escolar, foram encontradas diversas irregularidades, a saber:

- Utilização de veículos sem a autorização emitida pela entidade executiva de trânsito
- Utilização de veículos sem especificações exigidas para condução de escolares
- Ausência de identificação visual exigida
- Ausência de equipamento obrigatório
- Falhas nos testes de aderência das rotas selecionadas para inspeção física
- Condução de escolares em veículos em mau estado de conservação
- Os veículos utilizados nos percursos das rotas divergiam dos pactuados com os prestadores de serviços contratados

29. Em defesa, foi esclarecido que a Secretaria competente está promovendo as adequações necessárias para sanar as irregularidades encontradas pela equipe de inspeção.

30. O derradeiro exame técnico, ao analisar a questão após a defesa, registrou (fls. 85v):

[...]

Verifica-se que a administração afirma que já está regularizado as falhas apontadas, portanto, todos os órgãos gestores de transporte escolar devem ser rigorosos na fiscalização do cumprimento das exigências e, tendo esta equipe auditora constatado a ocorrência de tais fatos, **mantêm a irregularidade apontada e sugere o monitoramento da unidade de transporte**

31. Neste sentido, acompanhando a Unidade Técnica, o Ministério Público de Contas entende que as irregularidades apuradas são graves, pois colocam em risco a segurança dos usuários do transporte público escolar do Município de Itabirito.

32. Por essa razão, deve a Corte de Contas mineira promover o **monitoramento do achado do item 2.3**, para fins de verificar as ações implementadas para sanar as irregularidades apuradas, de acordo com o disposto nos arts. 288 e 290 a 293 de seu Regimento Interno.

33. Sobre o papel do controle de corrigir os erros detectados na execução da política pública, a Procuradora do Ministério Público de Contas do Estado de São Paulo, Élide Graziane Pinto, leciona:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Cristina Andrade Melo

A última etapa do ciclo jurídico, por assim dizer, da política pública diz respeito ao controle. Nela temos um papel extremamente importante e ainda subutilizado na tutela coletiva que é a força pedagógica do controle, a qual tem a sensível capacidade de retroalimentar o ciclo com base no diálogo que vise construir alternativas e rotas de correções para os erros diagnosticados no planejamento e na execução. O controle não pode ser só repressivo, por que ele é capaz pedagogicamente de retroalimentar todo o ciclo, aprimorando os déficits de cobertura do planejamento e refutando os atos imotivados e abusivos da execução.

34. Com o devido monitoramento, o controle poderá exercer sua função de retroalimentar o planejamento e a execução da ação pública, abrindo a oportunidade ao gestor de corrigir as falhas apontadas pela equipe de inspeção no transporte escolar municipal.

CONCLUSÃO

35. Em face de todo o exposto, **OPINA** o Ministério Público de Contas:

- a) pela procedência dos “achados” da auditoria apontados nos itens 2.1 e 2.3;
- b) pela aplicação de multa aos responsáveis, com fulcro no art. 85, inc. II, da Lei Complementar Estadual n. 102/2008, sem prejuízo das demais sanções cabíveis;
- c) pela intimação do atual Prefeito Municipal de Passa Vinte para que este se abstenha de prorrogar os contratos oriundos dos procedimentos licitatórios fiscalizados e realize modalidade licitatória que atenda aos preceitos legais, evitando a reincidência das ocorrências identificadas no relatório da auditoria;
- d) pelo monitoramento do “achado” da auditoria no item 2.3, nos termos do art. 288 e 290 e seguintes do RI – TCE/MG.

36. É o parecer.

Belo Horizonte, 12 de setembro de 2018.

Cristina Andrade Melo
Procuradora do Ministério Público de Contas