



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC nº 13930/17

Administração Direta Municipal. Prefeitura de Cacimbas. Procedimento licitatório: Pregão Presencial nº 004/2017. Comunicação encaminhada a partir da Câmara de Vereadores. Solicitação de anexação a denúncia anteriormente formalizada. Inaplicabilidade. Constituição de processo específico. Manifestação do Órgão de Instrução asseverando irregularidades na prestação dos serviços licitados. Requisitos para o exercício do poder geral de cautela. Cognição prefacial. Assinação de prazo à Prefeitura Municipal para adoção das medidas cabíveis. Representação ao MPE/PB.

DECISÃO SINGULAR DSI-TC 0082 /17

RELATÓRIO:

O presente processo foi constituído a partir de comunicação subscrita por Vereador do Município de Cacimbas, o senhor Cícero Bernardo Cezar (fls. 02/03), descrevendo uma série de irregularidades associadas ao Pregão Presencial nº 004/2017.

Após enumerar falhas referentes à regulamentação dos automóveis utilizados no transporte escolar, bem como aos aspectos formais do processo licitatório, o Edil enfatizou a razão reputada como a mais preocupante para pais e responsáveis pelos alunos: os veículos locados não atenderiam aos requisitos básicos de segurança. Ao fim do relato, o comunicante declarou sua pretensão, nos seguintes termos:

Requer-se ao Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, a expedição de medida cautelar, suspendendo o Pregão Presencial n.º 0004/2017, da Prefeitura Municipal de Cacimbas/PB, visto que, o perigo da demora, pode acarretar perigo a vida de centenas de crianças, residentes na zona rural do município de Cacimbas/PB, que não tem escolha, pois precisam estudar, e são obrigadas pela administração local, a usar o transporte escolar irregular de carroceria aberta, em 100% (cem por cento) da frota locada.

Após a anexação ao caderno eletrônico da íntegra do indigitado certame (fls. 006/693), o processo seguiu à apreciação da Unidade Especialista, que elaborou o relatório técnico de instrução (fls. 695/704). No introito, a Auditoria afastou a hipótese de imprecisão na definição do objeto da licitação¹, visto que o termo de referência da norma editalícia traria, em seu anexo I, a adequada caracterização dos veículos oferecidos a locação.

Todavia, ficou evidenciada a grande distância entre a previsão estabelecida no edital e os veículos que efetivamente servem à população de Cacimbas. As constatações da Auditoria foram feitas durante inspeção in loco, realizada em 30/03/2017.

¹ A observação põe termo à alegação de que o artigo 3º, II, da Lei do Pregão (Lei 10.520/02) não teria sido cumprido na fase preparatória do certame.

Foram consignados na peça inaugural dez registros fotográficos (fls. 700/701), ilustrando três veículos utilizados para transporte de estudantes no Município de Cacimbas. A partir das respectivas placas, foi possível identificar dois deles, inscritos no banco de dados do Departamento Estadual de Trânsito da Paraíba:

- Caminhonete Chevrolet D20, Placa BUZ5694, ano/modelo 1985/1985, pertencente a Cícero Rodrigues;
- Caminhonete Chevrolet D20, Placa MMX5970, ano/modelo 1989/1990, pertencente a José Rodrigues.

Tomando por referência os três veículos inspecionados, a Equipe Especialista constatou o descumprimento das exigências estampadas no item 13 do Edital, que versa sobre as condições para execução do objeto do certame, bem como a negligência dos prestadores de serviço em relação às normas previstas no Código de Trânsito Brasileiro². Ressalte-se que, como bem observado na instrução, a Resolução Normativa RN – TC nº 06/2006 deste Sinédrio referencia as normas do CTB como condição de regularidade das despesas autorizadas pelos entes jurisdicionados, como se deduz de seus artigos iniciais:

Art. 1º Na fiscalização do uso de recursos públicos para o custeio de transporte escolar, por meio de execução direta dos serviços ou por contratação de terceiros, será observado o cumprimento das determinações do Código de Trânsito Brasileiro e das Resoluções do CONTRAN, que estatuem normas de segurança, a serem cumpridas, para efeito de circulação de veículos destinados à condução coletiva de escolares.

Art. 2º O Tribunal de Contas do Estado julgará irregulares as licitações, os contratos e as prestações de contas dos recursos gastos com tais serviços, se prestados sem o cumprimento das determinações aqui postas.

Na conclusão do relatório, a Auditoria posicionou-se pela necessidade de intervenção deste Órgão de Controle, visto que presentes os requisitos para adoção de provimento cautelar nos termos regimentais. Este foi o pronunciamento gravado ao final da instrução inicial:

Ante o exposto, a Auditoria considerando estarem presentes o fumus boni iuris e o periculum in mora, requisitos necessários para a providência cautelar por parte deste Tribunal de Contas, prevista no artigo 195 do Regimento Interno, entende no sentido de suspender o Pregão Presencial nº 004/2017, no estado em que se encontrar, e eventuais despesas dele decorrentes.

O feito veio ao meu Gabinete. Passo a avaliá-lo.

DECISÃO DO RELATOR:

O presente processo foi constituído a partir do Documento TC nº 15302/17, remetido eletronicamente ao TCE/PB pelo Vereador Cícero Bernardo Cezar. Embora o registro no Sistema de Tramitação tenha se dado com o título de “comunicação”, modalidade que não integra o rol de institutos regimentais, seu conteúdo claramente evidencia a natureza de denúncia, sendo, a partir daqui, tratada como tal. Comprova tal constatação o pedido de anexação da peça aos autos do Processo TC nº 01976/17, que versa sobre outra denúncia, com a mesma intenção de suspender o Pregão Presencial nº 004/2017.

² A Lei Nacional 9.503/97, que instituiu o Código de Trânsito Brasileiro, regulamentou o transporte escolar. Os dispositivos constam do Capítulo XIII da norma.

Naquela ocasião, o teor da denúncia, protocolada pelo representante legal da empresa A. A. Locações e Serviços Ltda., CNPJ: 26.774.850/0001-30, limitou-se exclusivamente a contestar os aspectos formais do certame. As falhas apontadas eram adstritas à ausência de resposta a um pedido de impugnação e à realização de alterações na norma editalícia sem a necessária dilação dos prazos.

Como ficou minuciosamente explicitado na decisão singular subscrita por mim (DS1 – TC nº 012/17), em nenhum dos dois casos houve a comprovação de afronta a direito sustentada pelo denunciante, mesmo para a concretização de um juízo liminar, razão que ensejou o não conhecimento da denúncia e seu posterior arquivamento.

Destarte, a pretensão deduzida da denúncia encaminhada pelo senhor Cícero Bernardo Cezar, de complementar um processo já arquivado, é descabida. Não obstante, a formalização de outro feito – o Processo TC nº 13930/17 – possibilita o regular tratamento da matéria, com as consequências potenciais advindas do exame das condutas denunciadas.

Cumpra consignar, inicialmente, uma ressalva tanto à descrição do pedido feito na solicitação original quanto à recomendação feita pela Unidade Especialista ao cabo do relatório técnico inaugural. Ao ser publicado o extrato do resultado do julgamento do certame (fls. 457/458), põe-se termo ao Pregão Presencial nº 004/2017, com a adjudicação dos serviços licitados aos respectivos licitantes vencedores³.

Destaque-se que, diferentemente do que ocorreu na denúncia que integrou o Processo TC nº 01976/17, onde o enfoque foi puramente o processo licitatório, aqui as falhas malsinadas concentram-se na execução dos contratos. Tanto que o único ponto que, em tese, macularia o pregão – a falta de clareza na especificação do objeto – foi rechaçado pela Auditoria.

Assim, inexistindo eivas com o condão de comprometer a regularidade do processo licitatório, parece evidente que eventual medida cautelar adotada por esta Corte de Contas não pode mais ter por objeto a licitação em si, mas tão somente os contratos dela decorrentes. É claramente esta a intenção do denunciante.

Cumpra mencionar, de pronto, que tal pretensão tem fundamento na competência conferida a esta Relatoria de decidir monocraticamente sobre a questão de fundo, na forma estabelecida no artigo 87, X, do Regimento Interno deste Sinédrio⁴, combinado com o mandamento insculpido no artigo 195, §1º, do mesmo preceptivo legal⁵.

Há que se assinalar que o deferimento da medida limiar pretendida é consectário do exercício do poder geral de cautela outorgado a este Tribunal, prerrogativa já reconhecida a todos os Sinédrios de Contas pela Suprema Corte Nacional em sede do Mandado de Segurança 24.510-DF, julgado em 19/03/2004⁶. A decisão paradigmática alude a importância da legitimidade constitucional dada às Cortes de Controle Externo para adotar medidas cautelares destinadas a conferir real efetividade às suas deliberações finais, de modo a permitir que possam ser neutralizadas situações potenciais de lesividade, atual ou iminente, ao erário.

³ O objeto da licitação contemplou diversos trechos, resultando, por conseguinte, em grande número de vencedores – vinte e um, precisamente –, sendo que cada um se responsabilizou por trecho específico de transporte de estudantes.

⁴ Compete ao Relator expedir medida cautelar a ser submetida ao colegiado competente, para referendo, até a segunda sessão ordinária subsequente à decisão monocrática.

⁵ Poderá, ainda, o Relator ou o Tribunal determinar, cautelarmente, em processos sujeitos à sua apreciação ou julgamento, a suspensão de procedimentos ou execução de despesas, até decisão final, se existentes indícios de irregularidades que, com o perigo da demora, possa causar danos ao erário.

⁶ O MS teve a relatoria da ex-Ministra Ellen Grace.

Todavia, o exercício deste poder de cautela está condicionado à presença dos seus pressupostos específicos, quais sejam: a plausibilidade jurídica daquilo que se requer (“fumus boni iuris”) e a possibilidade de lesão irreparável ou de difícil reparação (“periculum in mora”). Também imprescindíveis os elementos listados no artigo 171 do Regimento Interno do TCE/PB⁷.

Importa igualmente esclarecer que a cognição necessária para a concessão de pleito cautelar não é exauriente, dispensando maiores incursões sobre o tema de fundo. O juízo que fundamenta a presente Decisão Singular é prefacial, sumário, tendo sempre em foco a premente necessidade de sua adoção, sob pena de que a inércia do TCE/PB possa comprometer o regular emprego de recursos públicos.

De pronto, impende reforçar que a suspensão de ato da Administração Pública é medida de exceção, devendo ser utilizada apenas em casos onde inquestionavelmente presentes indícios claros de irregularidades. É função primordial deste Pretório zelar pela boa aplicação dos recursos públicos. Destarte, procedimentos licitatórios marcados por irregularidades devem ser suspensos, com vistas à correção de falhas. Por extensão, em casos como o que ora se apresenta, finalizada formalmente a etapa da licitação, recai sobre a execução dos contratos a ação proativa deste Órgão de Controle.

De acordo com a manifestação da Equipe de Auditoria, foi constatado flagrante descumprimento não apenas das obrigações contratuais da contratada, arroladas na cláusula décima da minuta publicada no edital (fls. 65/67), mas também de normas previstas no Código de Trânsito Brasileiro, relativas a transporte escolar. Como mencionado no relatório que antecede este pronunciamento, a Resolução Normativa RN – TC nº 06/2006 condiciona a regularidade das despesas aqui tratadas à estrita observância do CTB.

A propósito, em pesquisa feita ao sistema Sagres, pode-se constatar que, até o final de junho de 2017, último mês com informações orçamentárias consolidadas, os contratos decorrentes do Pregão Presencial nº 004/2017 autorizaram o empenhamento de R\$ 191.897,70, dos quais R\$ 157.010,60 efetivamente pagos, tendo favorecido vinte credores diferentes⁸

Pelo que se depreende da instrução, foi assertivo o Grupo de Inspeção em demonstrar o descuido com o cumprimento das cláusulas contratuais, em oposição ao artigo 66 da Lei 8.666/93⁹. Demais disso, não poderia a Administração Municipal, sob quaisquer alegações, transigir em relação às normas de segurança de trânsito que regem o transporte de estudante.

Para além de todos estes pontos, há uma questão de vital importância que sobressai das filigranas jurídico-administrativas: a segurança de crianças e adolescentes cacimbenses. A persecução desta garantia deve ser preocupação constante da Urbe e aspecto relevante a ser examinado pelos Órgãos de Controle.

Não obstante a recomendação do Órgão Instrutor, não se pode perder de vista que a adoção imediata de uma medida constritiva, como ventilado, causaria enormes transtornos ao cotidiano da Urbe, posto que centenas de alunos seriam deixados à própria sorte, tendo seus responsáveis que providenciar o acesso às respectivas escolas. Frise-se que a conclusão da Auditoria baseou-se apenas em três veículos, dentre vinte e um utilizados para a execução dos contratos.

⁷ Versar sobre matéria de competência do TCE; referir-se a ação ou omissão atribuída a agente, gestor ou servidor jurisdicionado; ser redigida em linguagem clara e objetiva, estar acompanhada de provas que indiquem, ao menos sob a forma de indícios, a irregularidade ou ilegalidade; e conter a indicação do denunciante.

⁸ A adjudicação foi feita a vinte e um licitantes.

⁹ O contrato deverá ser executado fielmente pelas partes, de acordo com as cláusulas avençadas e as normas desta Lei, respondendo cada uma pelas conseqüências de sua inexecução total ou parcial.

De outra banda, há que se reconhecer que os elementos de provas extraídos dos autos reclamam ações urgentes da Administração Municipal com vistas restabelecer a regularidade da prestação do serviço de transporte escolar.

Creio que a solução mais adequada ao impasse seja a assinatura de um prazo à Administração, nos termos do que preceitua o inciso IX do artigo 71 da Constituição da República¹⁰, para que se comprove, com a urgência que o tema requer, a regular execução dos serviços, demonstrando sua conformidade com a disciplina normativa, fato que poderá requerer nova inspeção da Unidade Técnica. Vale lembrar que a responsabilidade diante de eventual incidente é objetiva e recai incondicionalmente no Poder Público Municipal.

Imperioso salientar que a inércia do Prefeito em comprovar a regularidade prestacional poderá resultar na aplicação das sanções legais cabíveis, inclusive em cominações pecuniárias, nos termos previstos no RITCE/PB.

Destarte, reforçando o juízo de delibação e a cognição sumária, típicos das cautelares, decido, com arrimo nos elementos dos autos eletrônicos, adotar as seguintes medidas:

- Assinar prazo de 30 (trinta) dias ao Prefeito de Cacimbas, senhor Geraldo Terto da Silva, para que providencie todos os elementos de prova capazes de demonstrar a regular prestação de serviços de transporte de alunos da rede municipal de ensino, bem como os pagamentos deles decorrentes, até que se comprove, por inspeção da Auditoria, a conformidade da atuação de cada um dos profissionais contratados, sob pena de aplicação das sanções legais cabíveis, inclusive cominações pecuniárias.*
- Representar ao Ministério Público Estadual acerca da decisão aqui tomada, cientificando-o do relatório técnico da Auditoria, para que possa ser apurado eventual cometimento dos crimes previstos na norma de regência, em respeito ao disposto no artigo 102 da Lei 8.666/93.*

Nos termos do artigo 87, X, do RITCE/PB, esta decisão singular será submetida ao julgamento da Primeira Câmara desta Corte de Contas, a quem compete o pronunciamento definitivo, à luz da disciplina estampada no artigo 18, IV, “b”, do indigitado regimento.

*TCE- PB – Gabinete do Relator
Encaminhe-se
João Pessoa, 21 de agosto de 2017.*

*Conselheiro Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
Relator*

¹⁰ Entre as competências conferidas aos Tribunais de Contas está a assinatura de prazo para que o órgão ou entidade jurisdicionada adote providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade.

Assinado 24 de Agosto de 2017 às 09:08



Cons. Fábio Túlio Filgueiras Nogueira

RELATOR