



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO

83ª SESSÃO ORDINÁRIA DA PRIMEIRA CÂMARA REALIZADA EM 24/11/2015  
PROCESSO TCE-PE Nº 1250270-4

AUDITORIA ESPECIAL REALIZADA NA PREFEITURA MUNICIPAL DE SERRA  
TALHADA

INTERESSADOS: CARLOS EVANDRO PEREIRA DE MENESES; ISRAEL ALVES  
DA SILVEIRA; EXECUTIVE LOCAÇÃO E SERVIÇOS LTDA.; ANDRÉ LUIZ  
RIZERIO DE SIQUEIRA CAVALCANTI; ARTUR JOSÉ LISBOA BARBOSA;  
JOELMA CAVALCANTE LEITE; JORGE LUIZ ALVES DE LIMA.

ADVOGADO: DR. CECÍLIO TIBURTINO CAVALCANTE DE LIMA - OAB/PE  
Nº 23.267.

RELATORA: CONSELHEIRA SUBSTITUTA ALDA MAGALHÃES

PRESIDENTE EM EXERCÍCIO: CONSELHEIRO CARLOS PORTO

**RELATÓRIO**

Tratam os autos de Auditoria Especial realizada na  
Prefeitura Municipal de Serra Talhada, com o objetivo de  
analisar a prestação de serviços de transporte escolar durante  
o exercício financeiro de 2012.

Principais peças:

- Laudo de Auditoria (vol. 04, fls. 682/710);
- Defesas Escritas:
  - Sr. Israel Alves da Silveira (vol. 04, fls. 733-745);
  - Executive Locações e Serviços Ltda. (vol. 05, fls. 806-817).
- Nota Técnica de Esclarecimento (vol. 05; fls. 909-919);
- Defesas escritas:
  - Sra. Joelma Cavalcante Leite (vol. 05, fls. 922-929);
  - Sr. Artur José Lisboa Barbosa (vol. 05, fls. 930-947);
  - Sr. Carlos Evandro Pereira de Meneses (vol. 05, fls. 948-965) e
  - Sr. Jorge Luiz Alves de Lima (vol. 05, fls. 966-973).



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

- Laudo Complementar de Auditoria (vol. 05; fls. 981-991);
- Defesas Escritas:
  - Sr. Israel Alves da Silveira (vol. 06, fls. 1007-1023) e
  - Executive Locações e Serviços Ltda. (vol. 06, fls. 1191-1196).
- Nota Técnica de Esclarecimento (vol. 07; fls. 1235-1241).

Apontados como responsáveis pelas irregularidades apuradas Carlos Evandro Pereira de Meneses, Prefeito; Israel Alves da Silveira, Secretário de Educação; Artur José Lisboa Barbosa, Pregoeiro; Joelma Cavalcante Leite, Coordenadora do Transporte Escolar; Jorge Luiz Alves de Lima, Agente Administrativo e a Empresa Executive Locação e Serviços Ltda.

Enviado o feito ao Ministério Público de Contas, lançado o Parecer nº 555/2015 (fls. 1247 a 1263), da Procuradora Dra. Germana Laureano, que integra o presente voto, *verbis*:

### **1. RELATÓRIO**

Trata-se de Auditoria Especial instaurada na Prefeitura de Serra Talhada com vistas à análise da prestação de serviços de transporte escolar durante o exercício financeiro de 2012.

Entre os documentos integrantes dos autos, destacam-se: 1) Laudo de Auditoria, elaborado pela Inspeção Regional de Salgueiro (vol. 04; fls. 682-710); 2) Defesas Escritas, ofertadas por: Sr. Israel Alves da Silveira - Secretário Municipal de Educação ao ensejo dos fatos (vol. 04, fls. 733-643); e empresa Executive Locações e Serviços Ltda. (vol. 05, fls. 806-817); 3) Nota Técnica de Esclarecimento, confeccionada pela Inspeção Regional de Salgueiro (vol. 05; fls. 909-919); 4) Defesas escritas, apresentadas pelos Srs. Joelma Cavalcante Leite - então Coordenadora do transporte escolar municipal (vol. 05, fls. 922-929); Artur José Lisboa Barbosa - Pregoeiro à época dos fatos auditados (vol. 05, fls. 930-947); Carlos Evandro Pereira de Meneses - então Prefeito (vol. 05, fls. 948-965); e Jorge Luiz Alves de Lima - encarregado do acompanhamento de execução do contrato (vol. 05, fls. 966-973); 5) Laudo Complementar de Auditoria, elaborado pela Inspeção Regional de Salgueiro (vol. 05; fls. 981-991); 6) Defesas Escritas, exibidas por: Sr. Israel Alves da Silveira - então



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

Secretário Municipal de Educação (vol. 06, fls. 1007-1023); e empresa Executive Locações e Serviços Ltda. (vol. 06, fls. 1191-1196); e 7) Nota Técnica de Esclarecimento, confeccionada pela Inspetoria Regional de Salgueiro (vol. 07; fls. 1235-1241).

Após inspeção *in loco*, a equipe de Auditoria apurou as seguintes irregularidades:

1. Subcontratação irregular na prestação de serviços de transporte escolar (item 4.1 do Laudo de Auditoria);
2. Documentação insuficiente para evidenciar regularidade da despesa (item 4.2 do Laudo de Auditoria);
3. Projeto Básico inadequado (item 4.3 do Laudo de Auditoria);
4. Não atendimento das especificações do Código de Trânsito Brasileiro para prestação de serviço de transporte escolar (item 4.4 do Laudo de Auditoria);
5. Despesas indevidas por serviços não executados entre os exercícios financeiros de 2011 e 2012, no montante de R\$ 36.627,92 (item 4.5 do Laudo de Auditoria);
6. Restrição à competitividade na licitação (item 4.6 do Laudo de Auditoria); e
7. Renúncia de receita de ISS entre os exercícios financeiros de 2011 e 2012, no total de R\$ 49.929,21 (item 4.7 do Laudo de Auditoria).

Implementadas as diligências notificatórias dos agentes reputados responsáveis pela área técnica, compareceram tempestivamente aos autos tão somente o Sr. Israel Alves da Silveira, então Secretário Municipal de Educação, e a empresa contratada para prestação dos serviços de transporte escolar: Executive Locação e Serviços Ltda., que rechaçaram os termos do Laudo de Auditoria, juntando documentação destinada a infirmar os achados ali detalhados.

Os argumentos e documentos exibidos pelos Defendentes foram examinados pela Auditoria que, em sede de Nota Técnica de Esclarecimentos, concluiu pela redução da quantia correspondente à renúncia de receita de ISS, que passou de R\$ 49.929,21 para R\$ 7.616,93 (alusiva ao exercício financeiro de 2012), bem como pela majoração do montante afeito às despesas sem comprovação, que totalizou R\$ 580.356,00 (referente aos exercícios financeiros de 2012 e 2013).

Empós emissão da aludida NTE, aportaram ao feito as Defesas dos Srs. Joelma Cavalcante Leite - Coordenadora do transporte escolar municipal; Artur José Lisboa Barbosa - Pregoeiro; Carlos Evandro Pereira de Meneses - então Prefeito; e Jorge Luiz Alves de Lima, encarregado do acompanhamento de execução do contrato.



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

Com base na nova documentação coligida ao processo, fora emitido Laudo Complementar de Auditoria, elevando, ainda mais, a quantia pertinente aos gastos sem comprovação, que atingiu a monta de R\$ 600.056,07.

Seguiram-se novas notificações, desta feita acerca do teor do referido Laudo Complementar, daí sobrevindo a apresentação de novas Defesas pelo Sr. Israel Alves da Silveira, então Secretário Municipal de Educação, e pela empresa Executive Locação e Serviços Ltda.

Submetido novamente ao crivo do corpo técnico, concluiu-se, no âmbito de uma segunda Nota Técnica de Esclarecimento, por reduzir o montante total do dano dantes indicado, que passou de R\$ 600.056,07 para R\$ 587.972,93, e por considerar parcialmente elididas algumas irregularidades.

Com esse estágio de informação, fora o feito encaminhado a este órgão ministerial, para fins de análise e emissão de parecer.

É o relatório.

## **2. ANÁLISE**

Por método, examinarei em tópicos individuais e apartados cada uma das irregularidades identificadas nas peças técnicas produzidas nos autos, em confronto com os argumentos lançados nas Defesas ofertadas pelos Interessados, a fim de perscrutar pela sua subsistência.

### **2.1. Subcontratação irregular na prestação de serviços de transporte escolar (item 4.1 do Laudo de Auditoria)**

Após fiscalização *in loco* da prestação dos serviços de transporte escolar, apontou a Auditoria que, apesar de a Prefeitura de Serra Talhada, com fulcro no Pregão nº 042/2011, haver contratado a empresa Executive Locação e Serviços Ltda. para a execução de tal atividade, ela fora integralmente subcontratada junto a caminhoneiros da zona rural, conforme documentos coligidos às fls. 151-352 (vols. 01-02). Questionou-se, inclusive, a capacidade operacional da referida empresa para execução do objeto contratual, a partir da constatação, fruto de inspeção em seu local de funcionamento em Serra Talhada, de que dispõe de apenas dois funcionários em sua estrutura de pessoal - dado ratificado pela Administração Municipal, a teor do Ofício nº 244/2012/GAB/SE (fls. 07 e 144, vol. 01).

Ao se manifestarem, defenderam os Interessados a possibilidade, contemplada no art. 72 da Lei Federal nº 8.666/93, de subcontratação de parte dos serviços, mantendo-se no espectro da empresa contratada o gerenciamento do transporte escolar. Sustentaram, ainda, inexistirem irregularidades no certame e no contrato, dada a impossibilidade, ditada pelo art. 30, § 6º, do



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

Diploma de Licitações e Contratos, de exigência de propriedade e de localização prévia dos equipamentos atrelados ao objeto licitado.

Em análise, verifico que as evidências reunidas pela Auditoria revelam, a não mais poder, a falta por ela apontada, no sentido da integral - e, portanto, indevida - subcontratação da prestação do serviço de transporte escolar.

De efeito, a documentação carreada ao processo, notadamente aquela reunida às fls. 151-352 dos autos retrata que a execução dos serviços pactuados ficou exclusivamente a cargo dos prestadores de serviço locais - fato também reconhecido pelo próprio Defendente, ao asseverar, sem comprovar, que coube à empresa contratada tão somente o gerenciamento dos serviços.

A robustecer tal realidade - repita-se: já reconhecida pelo próprio Interessado -, figura a evidência de que jamais poderia a referida empresa realizar os serviços a que se obrigou, dada a constatação in loco da absoluta inexistência de capacidade operacional para tanto, não dispondo sequer de motoristas em sua relação de empregados, tampouco de veículos em seu patrimônio.

Patente, pois, o malferimento dos arts. 72 e 78 da Lei Federal nº 8.666/93, que apenas admitem a subcontratação parcial do objeto pactuado e, ainda assim, mediante aquiescência da Administração - inexistente no caso em lume, dada a ausência de previsão nesse sentido, seja no Edital do Pregão Presencial nº 042/2011 (fls. 59-72; vol. 01), seja no instrumento contratual respectivo (fls. 128-133; vol. 01).

Como se vê, ainda que houvessem os Interessados logrado demonstrar que a subcontratação fora meramente parcial - como sustentaram -, restaria irregular a prática, dada a inexistência de autorização administrativa para tanto.

Em circunstâncias análogas, em que a empresa contratada serviu apenas para intermediar os diversos pactos celebrados com os motoristas da região, onerando a prestação do serviço, anotou o TCU a irregularidade da prática, conforme recente precedente abaixo reproduzido, *in verbis*:

*"Análise:*

*Não obstante a respeitável doutrina manejada pela recorrente, o entendimento majoritário, tanto no Direito Administrativo, e especialmente da Corte de Contas, é de que a **subcontratação total é vedada, e admiti-la seria ir de encontro ao Princípio da Isonomia que informa todo o processo licitatório.***

*Na esteira do ensinamento de Toshio Mukai, a subcontratação integral representa afronta ao art. 37, XXI, da Constituição Federal, e uma vez admitida,*



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

configuraria forma de se ludibriar a própria licitação, adjudicando-se o objeto contratual a não participante do certame (MUKAI, Toshio (coord). In: Curso Avançado de Licitações e Contratos Públicos. 1ª ed. São Paulo. Juarez de Oliveira. 2000, p. 222).

Também Jessé Torres Pereira Júnior afirma ser "absolutamente proibida, em qualquer circunstância, a subcontratação da totalidade do objeto do contrato" (PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres. Comentários à Lei de Licitações e Contratos da Administração Pública. 8ª ed. Rio de Janeiro. Renovar, 2009, p. 762).

No entender de Marçal Justen Filho, autor mencionado pela recorrente, a subcontratação somente será admitida nos termos e limites previstos no instrumento convocatório, e desde que comprovados a viabilidade e o seu satisfatório resultado. Nesse sentido, afirma o autor que:

Ainda que não se estabeleça um vínculo direto e imediato entre a Administração e o subcontratado, deverá comprovar-se uma promessa de subcontratação e a idoneidade do possível subcontratado. Para isso, será imprescindível que a Administração avalie requisitos que atestem a regularidade no exercício das atividades da subcontratada. Afinal, a subcontratação envolve riscos para a Administração Pública os quais devem ser minimizados.

(FILHO, Marçal Justen. In: Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Dialética. São Paulo. 2012. 15ª ed., p. 947.)

Nessa linha andaram os Acórdãos 2.992/2011-TCU-Plenário, 1.272/2011-TCU-Plenário, 583/2011-TCU-Plenário, 717/2011-TCU-Plenário e outros. O Acórdão 10.919/2011-TCU-2ª Câmara, de relatoria do Ministro Augusto Sherman, assim consignou em seu voto condutor, ao tratar de caso análogo ao dos presentes autos:

4.2.2.4. Quanto à ocorrência da subcontratação, embora a mesma não seja vedada pela Lei de Licitações - diferentemente do afirmado pela equipe de auditoria - ela somente é permitida quando prevista no edital e no contrato, o que não ocorreu no caso da contratação do serviço de transporte escolar do município, custeada com recursos do Pnate. Ademais, **ocorreu a subcontratação integral do objeto contratado, o que também contraria o art. 72 da Lei 8.666/93. Foi verificado, ainda, que a empresa contratada não dispunha de veículos para a prestação dos serviços objeto da contratação, tendo agido então como mera agenciadora desses serviços, subcontratando-os em sua totalidade junto a terceiros.**

Tudo isso com o conhecimento da prefeitura, conforme fazem prova os contratos constantes dos autos, celebrados



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

entre a empresa Queiroz Arruda Construções e Locações Ltda. e os terceiros subcontratados.

No mesmo sentido, o Acórdão 2.292/2013-TCU-2ª Câmara, conforme extrato do voto condutor do decisum:

Observa-se que os serviços de transporte escolar contratados pelo município de Várzea Alegre/CE no exercício de 2009 junto à empresa G. F. Calixto - EPP foram integralmente subcontratados e a preços inferiores aos acordados com a administração municipal, com evidente prejuízo ao erário federal, em afronta aos princípios da moralidade, da eficiência, da supremacia do interesse público, bem assim ao dever geral de licitar. (...)

De igual modo, devem ser rejeitadas, por seu turno, as alegações de defesa apresentadas pela empresa G. F. Calixto - EPP, que se restringiu a alegar que tanto o edital quanto o respectivo contrato previam a subcontratação dos serviços de transporte, não buscando sequer justificar o superfaturamento detectado nos autos, ainda mais quando se observa que a subcontratação total do serviço, mediante termos de contrato celebrados entre a empresa G. F. Calixto - EPP e diversas pessoas físicas da região, resultou em pagamento a maior pela mera intermediação da contratação.

**De acordo com o art. 72 c/c o art. 78, VI, da Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993, a subcontratação deve ser tratada como exceção, de tal modo que a jurisprudência do TCU só tem admitido, em regra, a subcontratação parcial e, ainda assim, quando não se mostrar viável sob a ótica técnico-econômica a execução integral do objeto por parte da contratada e desde que tenha havido autorização formal do ente contratante (v.g. Acórdão 1.151/2011-TCU-2ª Câmara e Acórdão 3.378/2012-TCU-Plenário).**

A menção à subcontratação total, contida no art. 78 da Lei 8.666/1993, não implica na intenção do legislador em admiti-la, mas tão somente evitar a transferência indevida e não autorizada da execução contratual.

Ademais, verifica-se dos autos que a mencionada "autorização" dada pela Prefeitura para subcontratação, ainda que parcial, dos serviços de transporte escolar, não está estampada em qualquer documento oficial da licitação, seja nos editais dos pregões presenciais (peças 40-42), seja nos contratos firmados com as empresas vencedoras dos certames (peça 42, p. 163 e seguintes).

Portanto, além de violar os dispositivos legais e normativos que impedem a subcontratação integral dos serviços, as contratadas, com a anuência culposa da municipalidade, efetivaram a subcontratação sem qualquer autorização prévia dada pela Prefeitura, o que impede o



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

*acolhimento das razões recursais e enseja o não provimento dos presentes recursos de reconsideração.*

[...]

VOTO

[...]

**17. Quanto à subcontratação, o entendimento pacífico nesta Corte é de que a subcontratação total é vedada, sendo a parcial admitida como exceção, nos termos do art. 72 da Lei 8.666/1993. Ademais, no concreto, ao contrário do afirmado pela ex-prefeita, não há autorização para a subcontratação nos instrumentos convocatórios, nos contratos firmados com as empresas vencedoras dos certames ou em qualquer outro documento oficial da licitação.”** (AC-2462-13/15-1, Processo nº 023.423/2012-9, Rel. Min. Benjamin Zymler, Sessão de julgamento de 05.05.2015, Primeira Câmara) Destaques aditados  
Portanto, opino pela **confirmação** da irregularidade, com aplicação de **multa** em desfavor dos responsáveis: Sra. Joelma Cavalcante Leite, então Coordenadora do transporte escolar municipal, e Sr. Jorge Luiz Alves de Lima, encarregado do acompanhamento da execução contratual, nos termos das informações coligidas às fls. 142-143 (vol. 01) dos autos.

**2.2. Documentação insuficiente para evidenciar regularidade da despesa (item 4.2 do Laudo de Auditoria)**

Apontou a área técnica que as despesas pertinentes à prestação dos serviços de transporte escolar eram liquidadas à míngua de documentação comprobatória da execução das atividades, a exemplo de Boletins de Medições e Memórias de Cálculos, ou outros documentos com registros dos dias e rotas realizadas por veículo. Agregou-se que o campo das notas de empenho destinados à liquidação jamais fora preenchido, assumindo o ordenador de despesas a responsabilidade pela conformidade dos gastos.

O apontamento foi refutado pelo Interessado, que alegou haver apresentado os boletins de medição alusivos aos serviços prestados entre dezembro/2011 e agosto de 2012 - interstício alvo dos trabalhos da Auditoria.

Em análise, verifico que o Defendente reapresentou às fls. 754-759 (vol. 04) as notas de subempenho pertinentes às despesas, que já figuravam às fls. 510-515 (vol.03), com o único diferencial de constar naquelas recentemente acostadas a assinatura de pessoa não identificada no campo destinado à liquidação.

Também foram anexadas pelo Interessado cópias dos Boletins de Medição que teriam conferido suporte aos gastos (fls. 782-804; vols. 04-05), de cujo exame se extrai que não se tratava de documentos elaborados pela



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

própria Administração Municipal, como resultado da fiscalização da execução contratual, afinal são de autoria da própria empresa contratada para a prestação dos serviços: Executive Locações e Serviços Ltda., conforme timbre neles constante (fls. 1150-1185 e 1198-1233, vols. 06-07) e assertiva nesse sentido, produzida pela própria contratada à fl. 812 dos autos (vol. 05). Saliento, por necessário, que a circunstância de neles constarem também a assinatura do Sr. Israel Alves da Silveira, então Secretário Municipal de Educação e ordenador de despesas, não desnatura sua condição de documentos elaborados exclusivamente pela parte contratada, seja porque tal subscrição não significa se tratar de documento conjuntamente produzido pela Administração Municipal, seja porque eventual cogitação nesse sentido fora afastada pela própria contratada, ao reconhecer a exclusiva autoria dos mencionados boletins (fl. 812, vol. 05).

Ora, ordenar despesas à vista exclusivamente de boletins de medição elaborados unilateralmente pelo contratado é tão grave quanto ordená-las à míngua de tais documentos, porquanto em ambos os casos inexistente indicativo da efetiva prestação dos serviços contratados.

Assim, opino pela manutenção da irregularidade com aplicação de multa em desfavor do Sr. Israel Alves da Silveira, então Secretário de Educação, que ordenou despesas com fulcro exclusivamente em boletins de medição elaborados pela própria empresa contratada.

**2.3. Projeto Básico inadequado (item 4.3 do Laudo de Auditoria)**

Apontou a área técnica que o Pregão nº 42/2011, por cujo conduto contratada a empresa Executive Locações e Serviços Ltda. para prestação de serviços de transporte escolar, fora deflagrado a partir de projeto básico inadequado, porquanto ausente a planilha de composição do preço unitário adotado, além de elementares parâmetros mínimos de qualidade dos veículos a serem afetados ao serviço, notadamente: ano de fabricação e tipo. Agregou-se que a referida composição dos preços unitários definidos no orçamento básico do certame, a despeito de requisitada à Administração Municipal, jamais fora entregue, impossibilitando o exame adequado do custo do serviço em questão.

A ausência de definição dos referidos parâmetros mínimos de qualidade dos veículos fora reconhecida em sede de Defesa, oportunidade em que atribuída à dificuldade de alcance de um padrão mínimo e ao interesse em ampliar a competitividade - que se entendeu ameaçada pela eventual exigência de uma frota padronizada. Sobre a composição de



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

preços unitários, foram referidos tão somente os critérios utilizados na respectiva definição (tipo de estrada, percursos diários, duração média do percurso, quantidade de alunos, etc), sem qualquer detalhamento acerca dos cálculos e fórmulas utilizadas para se alcançar os valores estipulados no orçamento básico, findando por advogar-se a desnecessidade de projeto básico em certames cujo objeto não contempla obras e serviços de engenharia.

Procede o apontamento técnico.

Reversamente ao sustentado, o projeto básico é exigência afeita a todo e qualquer certame, vocacionado que é à definição, com adequado nível de precisão, do objeto pretendido pela Administração, seja ele qual for, a teor do disposto no art. 6º, incisos II e IX, do Diploma de Licitações e Contratos Administrativos. É sua existência que assegura ao licitante o conhecimento das características do serviço ou obra visado pelo Poder Público, para fins de elaboração de proposta adequada, bem como à Administração a referência para exigir a esmerada satisfação do objeto contratual. E no caso vertente - é importante salientar - parte do objeto licitado (lotes 14 a 19) consistiu em locação de maquinário para serviços de engenharia, quais sejam: pavimentação asfáltica, retroescavadeira, guindastes e placa vibratória, motoniveladora, escavadeira hidráulica (fls. 90-115; vol. 01).

Também ao não definir parâmetros mínimos de qualificação dos veículos (tipo e ano de fabricação) permitiu a Administração Municipal que acudissem ao certame quaisquer empresas, sem qualquer preocupação quanto à eficiência, qualidade e economicidade dos serviços licitados. Por mais louvável, a preocupação com a máxima e ampla competitividade não justifica a omissão na adoção de cautelas relativas à segurança e à eficiência da prestação do serviço, especialmente num contexto em que a pretensa restrição à participação de um maior número de interessados não ultrapassou os lindes da presunção.

Ainda, a mera indicação dos itens que serviram de norte para alcançar os preços unitários adotados no orçamento básico não supre a ausência de planilha de composição dos preços unitários do serviço, por não permitir a quantificação do custo atribuído a cada item, em prejuízo da avaliação da economicidade dos gastos com o serviço.

Portanto, opino pela **manutenção** da irregularidade com aplicação de **multa** em desfavor dos responsáveis: Sr. Israel Alves da Silveira, então Secretário Municipal de Educação, que propugnou pela deflagração do certame com fulcro em meras planilhas de custo (fl. 57), e Sr. Artur José Lisboa Barbosa, por haver, enquanto Pregoeiro,



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

conduzido o certame sem qualquer questionamento acerca de tais falhas (fls. 59-115 e 121-126, vol. 01).

**2.4. Não atendimento das especificações do Código de Trânsito Brasileiro para prestação de serviço de transporte escolar (item 4.4 do Laudo de Auditoria)**

Apurou a Auditoria, em inspeção *in loco*, as seguintes desconformidades na prestação do serviço de transporte escolar:

- a) uso de caminhões tipo F-4000, com carroceria de madeira, na qual fixados bancos de madeira, sem apoios verticais e sem cintos de segurança;
- b) uso de veículos reprovados pelo DETRAN/PE para prestação de serviços de transporte escolar (fls. 401-508; vol.03);
- c) ausência de indicação nos veículos afetados ao serviço da existência de autorização para tanto, emitida pelo DETRAN/PE, além de ausência de faixa horizontal de cor amarela, com quarenta centímetros de largura, mencionando o transporte escolar;
- d) subcontratação de condutores sem habilitação específica para o transporte escolar, na categoria "D", como reclama o art. 138, inciso II, do CTB (fls. 168, 204, 215, 265, 269, 276, 279, 282, 285, 288, 291, 300, 304, 334, 338, 345 e 348; vols. 01-02); e) desrespeito às exigências editalícias (item 17.1.IX) pertinentes a seguro contra acidentes pessoais e aprovação em curso especializado (art. 138, inciso V do CTB); e
- f) omissão no exercício do poder-dever fiscalizatório da empresa contratada.

Nas Defesas apresentadas, foram reconhecidas as falhas, noticiando-se a adoção de medidas relativas à pintura dos veículos, de modo a neles constar a exigida faixa lateral amarela. Atribuiu-se a opção por veículos tipo F400 às dificuldades de trafegabilidade em veículos fechados (ônibus, vans) pelas estradas vicinais do Município, aduzindo se tratar de alternativa mais econômica, dada a grande disponibilidade na região. Sustentou-se, por fim, a segurança dos veículos utilizados, porque cercados por barras de proteção e bancos acolchoados, não havendo nenhum registro de acidente.

Em NTE, fora reconhecido o saneamento da falha concernente à ausência de identificação dos veículos com a palavra "Escolar", conforme fotografias acostadas às fls. 746-749 (vol. 04) dos autos, ratificando-se os demais apontamentos.

Subscrevo a análise consubstanciada na NTE, haja vista o reconhecido descumprimento pela Municipalidade de diversas exigências formuladas pelo Código de Trânsito Brasileiro para a segura condução de escolares, em



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

especial a afetação ao serviço de veículos destinados a transporte de carga, e não de passageiros, nos termos do art. 96, inciso II, alínea b do CTB, a despeito da existência de veículos adequados, também apropriados ao tráfego em vias acidentadas, a exemplo de vans e micro-ônibus.

Salta aos olhos o descaso com a segurança das crianças e adolescentes - universalidade especialmente protegida pelo ordenamento jurídico, em cujo favor devem ser asseguradas as condições mínimas de aprendizado e segurança, incluindo o seu transporte. De efeito, a alegativa de que o socorro a veículos adequados, por inexistentes na região, encareceria os custos do serviço - além de não comprovada, revela, a mais não poder, a primazia conferida pelo gestor da época aos recursos financeiros em detrimento da integridade física dos alunos, posta em risco diuturnamente. Ora, não se condenam as medidas de economia. Em absoluto. São imperativas e louváveis. O que não se pode aceitar é que, sob o pretexto de economia, descumpram-se preceitos legais, expondo a risco a saúde e a vida dos estudantes, em sua maioria, crianças e adolescentes. Recorrer a soluções desconformes à lei e despidas de segurança para fazer economia não configura gasto racional dos recursos públicos.

Logo, **considerando** o transporte dos estudantes da região em veículos de carga; e **considerando** que, sob o pretexto de economicidade, conspurcou-se o princípio da proteção plena e integral à criança e ao adolescente, opino pela **manutenção** da irregularidade, com aplicação de **multa** em desfavor dos agentes responsáveis pela fiscalização da prestação do serviço (fls. 142-143, vol. 01): Sr. Israel Alves da Silveira, então Secretário Municipal de Educação,; Sra. Joelma Cavalcante Leite, então Coordenadora do Transporte Escolar municipal, e Sr. Jorge Luiz Alves de Lima.

**2.5. Restrição à competitividade na licitação (item 4.6 do Laudo de Auditoria)**

Segundo a área técnica, foram identificadas diversas irregularidades no âmbito do Pregão nº 042/2011, comprometedoras da ampla competitividade do certame, a saber:

a) exigência, pelo item 8.4.f do edital, de apresentação de "Atestado de Idoneidade Financeira, emitido por, no mínimo, 01 (uma) Instituições bancárias", para fins de demonstração de qualificação econômico-financeira, a despeito da ausência de previsão nesse sentido na Lei Federal nº 10.520/2002;



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

- b) exigência, pelo item 8.5.a do edital, de apresentação de "02 (dois) atestados fornecidos por pessoa jurídica de direito público ou privado, acompanhado de documento contratual comprovando que a licitante prestou ou está prestando serviços compatíveis em características com o objeto da licitação", em ofensa ao disposto no art. 30, §1º e §5º da Lei nº 8.666/93;
- c) descumprimento pelo Pregoeiro às regras editalícias que, ao disporem sobre a possibilidade de os licitantes credenciarem representante, não tornou a ausência de credenciamento impeditivo à participação no certame, mas tão somente à oferta de lances;
- d) indícios de fraude na contratação, dada a emissão de opinativo pela contratação da licitante vencedora em Parecer emitido para sanar dúvida jurídica surgida em momento anterior à abertura dos envelopes contendo as propostas dos licitantes (fls. 123-124 vol. 01).

Os Defendentes refutaram os achados, argumentando que as exigências editalícias eram despidas de viés restritivo e de qualquer traço de ilegalidade ou desproporcionalidade, afigurando-se pertinentes para o valor da contratação e a envergadura dos serviços pretendidos, colimando evitar sua paralisação. Noticiaram, em abono da tese, a inexistência de impugnação às cláusulas editalícias por parte dos licitantes, dando conta de que, a fim de imprimir maior competitividade ao certame, fora admitida a entrega dos envelopes de proposta de preço e habilitação por qualquer pessoa, independente de credenciamento.

A propósito da indicação de descumprimento, pelo Pregoeiro, das regras editalícias pertinentes à ausência de credenciamento e seus efeitos, anotou-se que, na sessão de continuidade do certame, foram abertos os envelopes contendo as propostas de todos os licitantes presentes, só tendo sido aberto aquele apresentado pela empresa Executive, no tocante aos lotes 01 a 13, por se tratar da única licitante presente, a despeito da ampla publicidade conferida ao ato de convocação respectivo, conforme documento de fl. 700 dos autos (vol. 04).

Quanto aos apontados indícios de fraude na licitação, foram tecidas as seguintes considerações:

**"O que afirmou o Procurador nos autos, é que a única empresa regularmente credenciada, portanto apta a ofertar lances, não poderia ser prejudicada em decorrência de irregularidades das demais, uma vez que houve a suspensão da sessão para fins de análise do requerimento abertura de prazo para regularização, e como a empresa credenciada só poderia, em razão do seu objeto social, fls. 260, participar dos objetos relativos a: serviços de**



ESTADO DE PERNAMBUCO  
TRIBUNAL DE CONTAS

terraplenagem, desmatamento, construção de estradas, açudes, barragens e alocação de máquinas e equipamentos, a Procuradoria Jurídica entendeu que esse lote de máquinas, único que se enquadraria no objeto social da empresa, não poderia ser mais licitado, posto que a única empresa apta não poderia ser prejudicada por irregularidade das demais." (Grifos no original)

Em análise, verifico que procede o caráter indevido da exigência encartada no item 8.4.f do Edital do certame, que não resta infirmado pela ausência de impugnação por parte daqueles que acudiram ao Pregão, por se tratar de disposição que encerra em si a potencialidade de inibir a participação de outros concorrentes.

De efeito, a exigência, para fins de demonstração da qualificação econômico-financeira, de atestado de idoneidade financeira fornecido por, no mínimo, 01 (uma) instituição bancária não encontra amparo no rol taxativo constante do art. 31 da Lei Federal nº 8.666/93 - aplicável ao Pregão por força do disposto no art. 9º de sua legislação de regência.

Nesse sentido, inclusive, já se manifestou essa Corte de Contas, a teor do julgado abaixo reproduzido:

**"VOTO DO RELATOR**

Como visto, em consonância com a avaliação feita pela equipe técnica desta Corte de Contas, após a apreciação da defesa trazida aos autos, persistem irregularidades que maculam o Edital de Pregão nº 006/2011 (Processo Licitatório nº 014/2011), em vista da existência de condições restritivas ao caráter competitivo das licitações, representadas pelas exigências, para habilitação no certame, de apresentação de: a) laudo baseado em resolução do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, revogada desde 2009; **b) de atestado de idoneidade financeira fornecido por instituição bancária** e c) comprovação de possuir capital social integralizado de 10% do valor estimado do lote; além da exigência de apresentação de amostras antes da realização da sessão inaugural.

Registro que a exigência de capital mínimo não poderá exceder a 10% do valor estimado da contratação e não do valor da contratação como consta do Relatório às fls. 76. Destarte, em face das razões trazidas na Nota Técnica da IRBE, mantenho a cautelar concedida, uma vez que corresponde à medida que melhor preserva o interesse público da municipalidade, devendo, por conseguinte, a Prefeitura Municipal de Bezerros se abster de realizar o PREGÃO Nº 006/2011 (Processo Licitatório nº 014/2011), sem que proceda à correção das irregularidades apontadas na Nota Técnica da IRBE(fl. 98-99), com a necessária



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

reabertura do prazo de publicidade inicialmente estabelecido.

**Ex positis,**

**CONSIDERANDO** os termos da Resolução TC nº 004/2008;

**CONSIDERANDO** o Relatório de Análise de Edital Pregão (fls. 74-78), bem como a Nota Técnica de Esclarecimento (fls. 98-99), ambas elaboradas na Inspetoria Regional de Bezerros - IRBE,

**VOTO** pela manutenção da Medida Cautelar Monocrática para determinar que a Prefeitura Municipal de Bezerros se abstenha de realizar o PREGÃO Nº 006/2011 (Processo Licitatório nº 014/2011), que tem por objeto a contratação de empresa fornecedora de gêneros alimentícios perecíveis e não perecíveis, com fornecimento parcelado, destinados a suprir as necessidades da rede municipal de ensino na produção de merenda, bem como para atender as necessidades dos diversos programas e projetos existentes no âmbito da administração pública municipal de Bezerros e para atendimento às demais secretarias nos seus diversos programas de acordo com as especificações contidas no Termo de Referência; sem que proceda à correção das irregularidades apontadas na Nota Técnica de Esclarecimento da IRBE (fls. 98-99), com a necessária reabertura do prazo de publicidade inicialmente estabelecido." (Processo TC nº 1103560-2, Decisão TC nº 0653-A/11, Pleno, Rel. Cons. em exercício Luiz Arcoverde Filho, DJe de 05.07.11) Destaques aditados

O mesmo, entretanto, não pode ser dito em relação à exigência inscrita no item 8.5.a, afinal o que obsta o art. 30, §1º, I, do Estatuto das Licitações e Contratos Administrativos é que a Administração imponha aos licitantes a apresentação de atestados técnicos que se reportem a quantidades mínimas ou prazos máximos na execução da obra ou prestação do serviço, nada dispondo acerca da possibilidade de ser reclamada a apresentação de mais de um atestado evidenciando a capacidade técnica para a execução do objeto licitado.

Tanto assim que, ao examinar cláusula análoga, proclamou o Superior Tribunal de Justiça a sua regularidade, conforme julgado abaixo ementado:

"ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. AQUISIÇÃO DE PRODUTOS E CONSEQUENTE MANUTENÇÃO. EDITAL QUE PREVÊ A NECESSIDADE DE APRESENTAÇÃO DE ATESTADOS DE PRÉVIO QUE COMPROVEM QUE AS EMPRESAS LICITANTES JÁ FORNECERAM PELO MENOS CEM PRODUTOS SIMILARES AOS LICITADOS EM OUTRAS OPORTUNIDADES (CLÁUSULA DE FORNECIMENTO MÍNIMO). POSSIBILIDADE. CAPACIDADE TÉCNICO-OPERACIONAL. ART. 30, INC. II, DA LEI N. 8.666/93. RAZOABILIDADE.



ESTADO DE PERNAMBUCO  
TRIBUNAL DE CONTAS

1. A regra editalícia atacada possui a seguinte redação: "10.3. - Atestados de capacidade técnica: a) a licitante **deverá apresentar 02 (dois) atestados de capacidade técnica**, fornecidos por pessoa jurídica de Direito Público ou Privado de que a empresa forneceu equipamentos de mesma natureza e compatíveis em características, quantidades e prazos com o objeto desta licitação. Somente serão aceitos atestados em que a licitante forneceu, no mínimo, a quantidade abaixo definida de equipamentos do item a que está concorrendo. [...] b.1) para o subitem 1.1: 100 (cem) terminais de auto-atendimento".

2. O recorrente insurge-se alegando violação ao art. 30, § 1º, inc. I, da Lei n. 8.666/93, na medida em que, para fins de comprovação de capacidade técnica, não pode o ente licitante exigir atestado de quantidade mínimas de fornecimento prévio de produtos para outras entidades públicas ou privadas.

3. A pretensão do recorrente não encontra guarida no dispositivo citado, que trata apenas das licitações de obras e serviços - enquanto, na espécie, tem-se caso de licitação para aquisição e manutenção de produtos (terminais de auto-atendimento para Tribunal de Justiça).

4. Assim sendo, há atração da aplicação do art. 30, inc. II, da Lei n. 8.666/93 que, reportando-se à necessidade de comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em quantidades com o objeto licitado (capacidade técnico-operacional), implícita e logicamente permite que editais de licitação tragam a exigência de fornecimento mínimo de equipamentos similares em outras oportunidades, desde que tal cláusula atenda aos princípios da razoabilidade (como é o caso, pois a licitação tinha como objetivo a aquisição de 200 terminais e exigia-se dois atestados de fornecimento prévio de, no mínimo, 100 terminais).

5. Recurso ordinário não provido." (RMS 24.665/RS, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 20/08/2009, DJe 08/09/2009)

De todo modo, mesmo em relação à exigência indevida relativa à higidez econômico-financeira, não há notícia de que tenha acarretado a inabilitação de algum licitante, tendo aportado ao certame uma quantidade razoável de interessados (seis, conforme fl. 120-121 dos autos, vol. 01), de modo a permitir que se firme a presunção - *juris tantum* - de que a desconformidade não teve o condão de comprometer a competitividade inerente à licitação.

Em relação ao tema do credenciamento, ousou divergir da área técnica.



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

É que, a despeito de o credenciamento, de fato, não ter sido imposto de forma peremptória pelo edital do certame, que admitiu, em seu item 5.5., a apresentação de propostas por meros portadores, não munidos da documentação necessária ao credenciamento, não vejo como a suspensão do procedimento, para fins de elucidar dúvida afeita à possibilidade de regularização da documentação afeita ao credenciamento, com a convocação pública e isonômica de todos os licitantes para comparecimento em sessão seguinte, possa ter acarretado prejuízo à competitividade ou a qualquer dos licitantes.

É certo que, à luz do item 5.3.2 da peça editalícia (fl. 60, vol. 01), a ausência de qualquer dos documentos exigidos para fins de credenciamento ensejaria o descredenciamento sumário do licitante, com a sua admissão ao certame sem a possibilidade de ofertar lances. No entanto, ao se valer da prerrogativa de realização de diligências, assegurada pelo art. 43, § 3º, da Lei Federal nº 8.666/93 - aplicável ao Pregão em razão do art. 9º da Lei Federal nº 10.520/2002, não violou o Pregoeiro os postulados informadores da licitação, como a isonomia entre os licitantes e a vinculação ao instrumento convocatório, porquanto não credenciou qualquer licitante que não tenha apresentado a documentação estipulada no edital, tampouco beneficiou algum deles. Ao revés, cuidou para que o máximo de licitantes pudesse ofertar lances, em benefício da obtenção de uma proposta mais vantajosa para a Administração - escopo maior de qualquer procedimento licitatório.

Também não vislumbro no opinativo da lavra da Procuradoria Jurídica do Município (fls. 120-121, vol. 01), pela contratação da única empresa credenciada, qualquer indício de fraude, afinal tal opinativo não se baseou no fato de ser ela a autora da melhor proposta de preços - realidade então desconhecida, mas sim na premissa - equivocada, é verdade - que, sem o credenciamento, a participação das demais licitantes no certame quedar-se-ia impossibilitada.

Portanto, considerando que os fatos declinados pela área técnica não configuraram restrição à competitividade, opino pela **exclusão** da falta em lume.

**2.6. Renúncia de receita de ISS (item 4.7 do Laudo de Auditoria e item 3.2 do Laudo Complementar de Auditoria)**

Fora apontada no Laudo Complementar de Auditoria renúncia de receita de ISS no valor de R\$ 7.616,93, face a não retenção do tributo ao ensejo dos pagamentos efetuados em favor da empresa Executive Locação e Serviços Ltda. até dezembro de 2012.



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

Em grau de Defesa, negou-se a ausência de retenção, dando conta de seu registro nas notas fiscais então coligidas. Em sede de NTE, fez ver a área técnica que a documentação reunida às fls. 1025-1149 consistia nos mesmos comprovantes de pagamento analisados quando da emissão do Laudo Complementar, conclusivo pela renúncia de receita da ordem de R\$ 7.616,93.

Diante de tais esclarecimentos, opino pela manutenção da irregularidade, com imputação do débito correlato, da ordem de R\$ 7.616,93, em desfavor do Sr. Israel Alves da Silveira, na qualidade de ordenador de despesas sem o destaque do ISS (fls. 606-681; vol. 04), em caráter solidário com a empresa beneficiária: Executive Locação e Serviços Ltda.

**2.7. Despesas sem comprovação (item 3.3 do Laudo Complementar de Auditoria)**

Deu conta a área técnica que, ao confrontar os boletins de medições e os documentos afeitos aos pagamentos efetuados pela prestação do serviço de transporte escolar, apurou-se a realização de despesas sem comprovação no montante de R\$ 580.356,00, sendo R\$ 530.453,03 relativas ao exercício financeiro de 2012 e R\$ 49.902,97, ao exercício financeiro de 2013.

Em resposta, noticiaram os Defendentes a juntada da documentação comprobatória da higidez de todos os gastos: boletins de medições, notas de empenho, notas fiscais e planilha das despesas.

Ao apreciar a referida documentação, assim se manifestou a Auditoria, em sede de NTE:

*"Analisando tais documentos verifica-se que neles não constam as distâncias percorridas em cada rota e o respectivo preço unitário do quilômetro rodado, ou seja, os boletins apresentados registram apenas os valores globais mensais de cada rota sem detalhar a medição efetiva do serviço prestado.*

*Além disso, os citados boletins foram produzidos pela empresa contratada (Executive Locação e Serviços Ltda.), visto que contêm o timbre da referida empresa e não da Prefeitura Municipal de Serra Talhada. Esses documentos estão assinados pelo representante legal da empresa e pelo Secretário de Educação, Sr. Israel Alves da Silveira, sem, contudo, ter a assinatura do fiscal do contrato.*

*A Executive Locação e Serviços Ltda., empresa contratada, afirma na 1ª defesa apresentada que é ela quem elabora os boletins de medição e as memórias de cálculo (fl. 812). Significa que a empresa se autofiscaliza, pois elabora o principal documento probante da prestação do serviço.*



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

*Ante o exposto, os documentos apresentados não elidem a irregularidade descrita no Laudo Complementar de Auditoria. Dessa forma, permanece a despesa indevida sem comprovação no montante de R\$ 580.356,00 (quinhentos e oitenta mil, trezentos e cinquenta e seis reais)."*

Diante de tais evidências, só resta opinar pela **manutenção da irregularidade** em comento, com imputação do **débito** correlato, da ordem de R\$ 580.356,00, em desfavor do Sr. Israel Alves da Silveira, na qualidade de ordenador de despesas, em caráter solidário com a empresa contratada: Executive Locação e Serviços Ltda., enquanto beneficiária dos dispêndios indevidos.

### **3. CONCLUSÃO**

Frente ao exposto, **considerando** a indevida subcontratação da totalidade dos serviços de transporte escolar, em afronta ao disposto nos arts. 72 e 78 da Lei Federal nº 8.666/93 (Responsáveis: Sra. Joelma Cavalcante Leite e Sr. Jorge Luiz Alves de Lima); **considerando** as evidências de que as despesas pertinentes aos serviços de transporte escolar eram ordenadas à vista exclusivamente de boletins de medição elaborados pela própria empresa contratada (Responsável: Sr. Israel Alves da Silveira); **considerando** a inadequação do projeto básico afeito ao Pregão nº 042/2011 (Responsáveis: Srs. Israel Alves da Silveira e Artur José Lisboa Barbosa); **considerando** o não atendimento das especificações do Código de Trânsito Brasileiro para prestação de serviço de transporte escolar, notadamente a condução dos estudantes em veículos de carga, sob pretexto de economicidade, em ofensa ao princípio da proteção plena e integral à criança e ao adolescente (Responsáveis: Sr. Israel Alves da Silveira, Sra. Joelma Cavalcante Leite e Sr. Jorge Luiz Alves de Lima); **considerando** a renúncia de receita de ISS, em prejuízo ao erário no valor de R\$ 7.616,93 (Responsáveis: Sr. Israel Alves da Silveira e a empresa Executive Locação e Serviços Ltda.); **considerando** a realização de despesas sem comprovação da prestação do serviço, no valor de R\$ 580.356,00 (Responsáveis: Sr. Israel Alves da Silveira e a empresa Executive Locação e Serviços Ltda.) e considerando, por fim, o disposto no art. 59, III, c, da LOTCE/PE, opino que seja julgado **IRREGULAR** o objeto da Auditoria Especial em lume, com aplicação de **multa** em desfavor dos Srs Israel Alves da Silveira, Jorge Luiz Alves de Lima e Joelma Cavalcante Leite, imputando-se em desfavor do primeiro **débito de R\$ 587.972,93**, em caráter solidário com a empresa Executive Locação e Serviços Ltda.



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

Sugiro, outrossim, diante dos robustos indícios da prática de ato de improbidade administrativa, que seja determinado o encaminhamento dos autos ao Ministério Público Estadual e ao Ministério Público Federal, dada a utilização também de recursos federais para prestação do serviço de transporte escolar.

É o parecer.

É o que importa relatar.

**VOTO DA RELATORA**

Adoto os fundamentos expostos no parecer supratranscrito, deles fazendo razões de julgar, acrescentando somente entender cabível penalidade pecuniária ao Chefe do Executivo municipal por sua conduta omissiva e pela evidente ciência dos achados da auditoria referentes aos serviços de transporte escolar.

Explico.

Decerto, a presente auditoria especial versa sobre o vultoso montante de mais de dois milhões de reais gastos com serviços de transporte escolar no Município de Serra Talhada.

Em que pese a elevada quantia despendida, houve, por bem a empresa contratada, terceirizar totalmente o objeto licitado, o que é vedado, a caminhoneiros locais, detentores de caminhonetes, impróprias ao transporte de educandos, potencializando riscos inerentes à espécie. Tanto a subcontratação total quanto a absoluta inadequação dos veículos utilizados ocorreram sem qualquer embargo da administração.

Com efeito, o serviço era prestado em plena luz do dia, à vista de todos, população e poder público, sobretudo em se tratando de serviço de natureza contínua e que abrange a maior parcela da população em idade escolar, isto é, os estudantes que não dispõem de recurso financeiro para frequentar escola particular. Inequivoca a anuência culposa de quem não só poderia, mas deveria evitar o ocorrido, o Chefe do Executivo municipal.

Além do aspecto legal, ignoradas a segurança e a dignidade do ser humano, em direta afronta ao princípio da proteção plena e integral à criança e ao adolescente, como bem pontuou a parecerista.

Gente não é gado.

O transporte de estudantes em veículos de carga, sob o pretexto de economicidade, configura situação de todo aviltante, a merecer grave reprimenda deste Tribunal.



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

Quanto à responsabilização por omissão e domínio do fato, registro recente julgado da Segunda Câmara deste Tribunal, processo referente à Prestação de Contas de Gestão do Município de Ipojuca (TC nº 1302010-9), exercício de 2012, quando assim responsabilizado o ex-prefeito Pedro Serafim Filho, sendo-lhe imputado não apenas multa, mas também o dever de ressarcimento, este último agora não abrangido.

Ressalto não formalizado processo de Prestação de Contas de Gestão referente ao Município de Serra Talhada, no exercício de 2012, pelo que sou por sua instauração.

Isso posto,

**CONSIDERANDO** o Parecer Jurídico nº 555/2015, elaborado pelo Ministério Público de Contas;

**CONSIDERANDO** a indevida subcontratação da totalidade dos serviços de transporte escolar, em afronta ao disposto nos arts. 72 e 78 da Lei Federal nº 8.666/93 (Responsáveis: Joelma Cavalcante Leite e Jorge Luiz Alves de Lima);

**CONSIDERANDO** as evidências de que as despesas pertinentes aos serviços de transporte escolar eram ordenadas à vista exclusivamente de boletins de medição elaborados pela própria empresa contratada (Responsável: Israel Alves da Silveira);

**CONSIDERANDO** a inadequação do projeto básico afeito ao Pregão nº 042/11 (Responsáveis: Israel Alves da Silveira e Artur José Lisboa Barbosa);

**CONSIDERANDO** o não atendimento das especificações do Código de Trânsito Brasileiro para prestação de serviço de transporte escolar, notadamente a condução dos estudantes em veículos de carga, sob pretexto de economicidade, em ofensa ao princípio da proteção plena e integral à criança e ao adolescente (Responsáveis: Israel Alves da Silveira, Joelma Cavalcante Leite e Jorge Luiz Alves de Lima);

**CONSIDERANDO** a renúncia de receita de ISS, em prejuízo ao erário no valor de R\$ 7.616,93 (Responsáveis: Israel Alves da Silveira e a empresa Executive Locação e Serviços Ltda.);

**CONSIDERANDO** a realização de despesas sem comprovação da prestação do serviço, no valor de R\$ 580.356,00 (Responsáveis: Israel Alves da Silveira e a empresa Executive Locação e Serviços Ltda.);

**CONSIDERANDO** o disposto nos arts. 70 e 71, incisos II e VIII, § 3º, c/c o art. 75, da Constituição Federal, e nos arts. 59, inciso III, alíneas "b e c", e 70, inciso V, da Lei Estadual nº 12.600/04 - Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco,



ESTADO DE PERNAMBUCO  
TRIBUNAL DE CONTAS

JULGO **IRREGULAR** o objeto da auditoria especial, imputando o débito no valor de **R\$ 587.972,93**, solidariamente, a Israel Alves da Silveira e à empresa Executive Locação e Serviços Ltda., referente à renúncia de receita de ISS e às despesas sem comprovação da prestação do serviço, que deverá ser atualizado monetariamente a partir do primeiro dia do exercício financeiro subsequente ao das contas ora analisadas, segundo os índices e condições estabelecidos na legislação local para atualização dos créditos da Fazenda Pública Municipal, e recolhido aos cofres públicos municipais, no prazo de 15 (quinze) dias do trânsito em julgado desta decisão, devendo cópia da Guia de Recolhimento ser enviada a este Tribunal para baixa de débito. Não o fazendo, seja extraída Certidão do Débito e encaminhada ao Prefeito do Município, que deverá inscrever o débito na Dívid

a Ativa e proceder à sua execução, sob pena de responsabilidade.

APLICO multa no valor de **R\$ 16.000,00** (Dezesseis mil reais) a Carlos Evandro Pereira de Meneses, ex-prefeito do município, nos termos do art. 73, inciso II, da Lei Estadual nº 12.600/04 (LOTCE/PE), que deverá ser recolhida, no prazo de 15 (quinze) dias do trânsito em julgado desta decisão, ao Fundo de Aperfeiçoamento Profissional e Reequipamento Técnico do Tribunal, por meio de boleto bancário a ser emitido no site da internet deste Tribunal de Contas ([www.tce.pe.gov.br](http://www.tce.pe.gov.br)).

APLICO multa no valor de **R\$ 16.000,00** (Dezesseis mil reais) a Israel Alves da Silveira, então Secretário de Educação, nos termos do art. 73, incisos I, II e III, da Lei Estadual nº 12.600/04 (LOTCE/PE), que deverá ser recolhida, no prazo de 15 (quinze) dias do trânsito em julgado desta decisão, ao Fundo de Aperfeiçoamento Profissional e Reequipamento Técnico do Tribunal, por meio de boleto bancário a ser emitido no site da internet deste Tribunal de Contas ([www.tce.pe.gov.br](http://www.tce.pe.gov.br)).

APLICO multa individual de **R\$ 5.000,00** (cinco mil reais) a Joelma Cavalcante Leite, então Coordenadora do transporte escolar municipal, de **R\$ 3.223,50** (três mil reais) a Jorge Luiz Alves de Lima, encarregado do acompanhamento da execução contratual e de **R\$ 3.223,50** (três mil reais) a Artur José Lisboa Barbosa, Pregoeiro, nos termos do art. 73, inciso III, da Lei Estadual nº 12.600/04 (LOTCE/PE), que deverão ser recolhidas, no prazo de 15 (quinze) dias do trânsito em



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

julgado desta decisão, ao Fundo de Aperfeiçoamento Profissional e Reequipamento Técnico do Tribunal, por meio de boleto bancário a ser emitido no *site* da *internet* deste Tribunal de Contas ([www.tce.pe.gov.br](http://www.tce.pe.gov.br)).

DETERMINO que cópia dos autos seja encaminhada ao Ministério Público de Contas para que seja remetida ao Ministério Público do Estado - MPE e ao Ministério Público Federal - MPF, face à utilização de recursos federais na prestação do serviço de transporte escolar, para providências cabíveis.

Outrossim, sejam feitas as seguintes RECOMENDAÇÕES:

1. Exigir do contratado, quando da prestação do serviço de transporte escolar, que seja executado de acordo com as cláusulas avençadas na licitação e no contrato, observando as normas legais, em especial o Código de Trânsito Brasileiro (CTB);

2. Elaborar os boletins de medição e memórias de cálculo do serviço de transporte escolar prestado com a subscrição do responsável como documentos indispensáveis à comprovação da regularidade da despesa;

3. Efetuar o lançamento do ISS (Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza) e realizar a cobrança dessa receita quando da prestação do serviço;

4. Impedir, por parte do contratado, terceirização total do serviço de transporte escolar;

5. Na realização de nova licitação, elaborar projeto básico contemplando todos os dados essenciais para avaliação do custo do serviço de transporte escolar.

---

O CONSELHEIRO PRESIDENTE VOTOU DE ACORDO COM A RELATORA.  
PRESENTE O PROCURADOR DR. RICARDO ALEXANDRE DE ALMEIDA SANTOS.

PAN/ACS