



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO

48ª SESSÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA CÂMARA REALIZADA EM 09/08/2016

PROCESSO TCE-PE Nº 1509120-0

AUDITORIA ESPECIAL REALIZADA NA PREFEITURA MUNICIPAL DE CUPIRA

INTERESSADOS: SANDOVAL JOSÉ DE LUNA; RODRIGO LOIOLA DA SILVA; KARLYANE MORGANA DE FRANÇA; MARLEIDE APARECIDA ARAÚJO DE LIMA; NOEMI MARIA DE ANDRADE SILVA; ARCÂNGELA GOMES DA SILVA; PÂMELA JOYCE TEIXEIRA DA SILVA; VANUSA MARIA DA CONCEIÇÃO; MARIA IOLANDA DA SILVA; MORGANA DE OLIVEIRA AMORIM; KARLA DANIELE DE CARVALHO SOBRAL LIMA; WS LOCAÇÕES E SERVIÇOS EIRELI; JERÔNIMO ANDRADE DOS SANTOS

PRESIDENTE, EM EXERCÍCIO, E RELATOR: CONSELHEIRO MARCOS LORETO

RELATÓRIO

Tratam os presentes autos de Auditoria Especial formalizada em decorrência da Auditoria de Acompanhamento nº 3931/2015, realizada no exercício de 2015 na Prefeitura Municipal de Cupira, tendo por objeto o Sistema de Transporte Escolar público local (abrangendo os exercícios de 2013 a 2015), sendo certo que os trabalhos técnicos ficaram a cargo da Gerência de Auditorias de Obras Municipais (GAOM) do Núcleo de Engenharia (NEG) desta Corte de Contas.

Após carrear aos autos vasta documentação, a auditoria emitiu, em 17/12/2015, seu Relatório de Auditoria final (fls. 918/949), onde registrou de forma preliminar:

- o transporte escolar para os alunos da rede municipal é realizado de duas formas, no âmbito de Cupira: por execução direta (217 alunos), valendo-se de veículos próprios (4 ônibus e 2 micro-ônibus); e por meio de empresa contratada (319 estudantes);
- a empresa contratada pela Prefeitura para prestação de serviço de transporte escolar para os alunos da rede municipal é a WS LOCAÇÕES E SERVIÇOS EIRELI, tendo retrorreferida contratação, decorrente do Pregão Presencial nº 01/2013, sido de R\$ 1.783.169,60, para um período de 1 ano (R\$ 148.597,47 mensais);
- a empresa contratada foi a única a ofertar preço no certame retrorreferido (de um total de 17 firmas que tentaram o credenciamento), sendo certo que vem sendo aditivada desde então;
- para atender às 36 rotas previstas no contrato, a empresa utiliza 26 veículos subcontratados, pertencentes a habitantes do município, os quais recebem pelos serviços prestados sob a forma de diárias; e



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

- o calendário estudantil de 2015 iniciou-se em 23/02/2015, com previsão até o dia 24/12/2015, totalizando 200 dias letivos.

Ademais, ainda no intróito do seu Relatório, a área técnica esclareceu:

A metodologia deste relatório baseou-se na análise das reais condições locais da execução do contrato. Esta consistiu na entrega de ofícios com perguntas e solicitações básicas como listagem dos veículos que fazem o transporte, identificação dos proprietários dos veículos, o vínculo destes com a firma prestadora dos serviços, se teria a subcontratação parcial ou total do objeto da licitação; da necessidade ou não de haver uma empresa tomadora dos serviços e os que, de fato, prestariam o serviço de transporte de estudantes (donos/motoristas dos veículos pela Pregão n° 01/2013).

Além disso, no caso do transporte escolar, foram feitas vistorias em alguns veículos. O objetivo era de coletar informações básicas de quem fazia efetivamente o transporte de estudantes de Cupira (se realmente era a empresa contratada ou os donos/motoristas locais de veículos subcontratados pela firma a título precário de trabalho e qual o impacto disso no preço contratado); onde se localizava o escritório da firma; se existia preposto da empresa na cidade e qual era a sua função. Se existia projeto ou termo de referência para o serviço; qual era a participação da Prefeitura na execução do contrato, entre outras questões. Foram lavrados termo de inspeção e entrevistas com donos/motoristas de veículos. Essa documentação foi acostada em apêndice do presente relatório.

Durante a vistoria do serviço de transporte de estudantes, pelo técnico do Tribunal de Contas, buscou-se observar os seguintes itens: as condições do transporte de estudantes, a infraestrutura do município e da empresa prestadora dos serviços.

Ao final, apontou a ocorrência das irregularidades adiante relacionadas:

1 - ausência de competitividade no Pregão n° 01/2013;



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

- 2 - ausência efetiva de atuação da empresa contratada na execução da prestação de serviço de transporte escolar do município e reflexos no BDI contratado;
- 3 - ausência de diário de ocorrências ou documento equivalente;
- 4 - renúncia de Receita referente ao ISS não retido adequadamente;
- 5 - parte dos veículos próprios adquiridos do programa "A caminho da escola" fazia rotas não prioritárias ao programa de transporte escolar;
- 6 - não existência de certificados de cursos para a formação de condutores para transporte escolar;
- 7 - veículos de transporte escolar sem requisitos de conforto, idade e estado de conservação;
- 8 - subcontratação total do objeto locação do Pregão Presencial nº 01/2013 - contratada: WS Locações e Serviços; e
- 9 - contratação anti-econômica dos serviços de transporte escolar.

E ainda:

Verificou-se que havia diferenças do que foi orçado e contratado pelo Município e o que era executado. Foram nítidas as constatações feitas em campo, originando os valores passíveis de excesso de R\$884,560,77, conforme valores encontrados para o serviço, conforme quadro abaixo, referentes aos exercícios de 2013 e 2014, sendo R\$33.087,61 referente à falta do recolhimento do Imposto Sobre Serviço conforme quadro abaixo:

EXERCÍCIO	Valor pago e valor real do serviço	ISS não recolhido	Valor líquido com o desconto do ISS
2013	R\$458.241,08	R\$22.545,37	R\$435.695,71
2014	R\$426.319,69	R\$10.542,24	R\$415.777,45
TOTAIS	R\$884.560,77	R\$33.087,61	R\$851.473,16

Vale lembrar que o problema permaneceu no exercício de 2015 e caso a Prefeitura, vista a situação verificada, não limite os pagamentos à empresa WS Locações e serviços, até o limite encontrado para o serviço (R\$632.178,13), considerando as reais



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

condições verificadas em campo, haverá também valores passíveis de excesso para o exercício de 2015.

Por tais desconformidades, foram responsabilizados, de forma isolada ou solidariamente, o Sr. Sandoval José de Luna, prefeito municipal (irregularidades: 2, 4, 6, 7, 8 e 9); a Sra. Karla Daniele de Carvalho Sobral Lima, pregoeira (i.: 1); o Sr. Rodrigo Loiola da Silva, fiscal de transporte municipal (i.: 2, 3, 5, 6, 7, 8 e 9); a Sra. Karliane Morgana de França, coordenadora de transporte escolar (i.: 2, 3, 5 e 6); a Sra. Marleide Aparecida Araújo de Lima, secretária municipal de educação (i.: 2, 7, 8 e 9); a Sra. Noemi Maria de Andrade Silva, secretária municipal de finanças (i.: 4); a Sra. Arcângela Gomes da Silva, assistente administrativa (i.: 4); a Sra. Pamela Joyce Teixeira da Silva, técnica em contabilidade (i.: 4); a Sra. Vanusa Maria da Conceição, tesoureira (i.: 4); a Sra. Maria Iolanda da Silva, ex-secretária municipal de finanças (i.: 4); a Sra. Morgana de Oliveira Amorim, técnica em contabilidade (i.: 4); e a empresa contratada WS Locações e Serviços Ltda., cujo responsável é o Sr. Jerônimo Andrade dos Santos (i.: 2, 4, 6, 7, 8 e 9).

Todos os responsabilizados antes referidos foram pessoalmente notificados entre os dias 21 a 25/01/2016 (fls. 951/961), com exceção da Sra. Pâmela Joyce Teixeira da Silva, que se encontrava em licença sem vencimento, residindo em outro Estado (Mato Grosso do Sul), conforme informação da secretária de finanças da prefeitura, Sra. Noemi Maria de Andrade Silva (fls. 962), a qual restou notificada por meio do Diário Eletrônico deste TCE do dia 15/03/2016 (fls. 964).

Em 26/02/2016, o prefeito Sandoval José de Luna protocolou a petição às fls. 963 requerendo a prorrogação do prazo defensivo, pleito que restou por mim deferido em 01/03/2015 (fls. 963v), deliberação essa publicada no Diário Eletrônico deste órgão do dia 16/03/2016 (mais 30 dias), nos moldes estabelecidos no Regimento Interno desta Casa (Resolução TC nº 15/2010, art. 141, § 5º), razão pela qual o novo prazo para fins de apresentação de defesa às irregularidades consignadas no Relatório de Auditoria passou a ser o dia 15/04/2016.

Passados mais de 2 meses do encerramento do prazo antes mencionado, é o presente Voto elaborado (meados de junho/2016) sem que os responsabilizados tenham trazido aos autos suas razões de defesa.

É o que importa relatar.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

VOTO DO RELATOR

Nada obstante terem tido plena ciência do teor do Relatório de Auditoria às fls. 918/949, onde as irregularidades antes elencadas estavam consignadas, e de lhes ter sido por mim elástico o prazo defensivo, os responsabilizados não se manifestaram, não apresentaram a esta Corte de Contas qualquer justificativa para os atos tratados neste feito, não restando alternativa senão entender que, ao não exercerem seu direito ao contraditório e à ampla defesa, reconheceram as irregularidades que lhe foram imputadas, quedando-se resignados com as consequências legais advindas de seus atos.

Assim, passemos a esmiuçar cada desconformidade apontada pela auditoria na contratação ora em tela:

1 - ausência de competitividade no Pregão nº 01/2013.

Informou a área técnica deste TCE em seu Relatório que "não houve, na prática, diferença entre o presente pregão e uma licitação comum, pois as essências do processo (aumento da competitividade/economia e celeridade/desburocracia) não foram colocadas em prática, sendo passível até de anulação do contrato, pois deveria constar em ata todos os preços apresentados, por cada firma (na primeira ata), para depois proceder verificar a fase de habilitação o que era relevante na fase de habilitação".

Ademais, destacou que, "pelas condições verificadas em campo, observou-se que até mesmo quaisquer destas concorrentes teriam condições de executar os serviços, uma vez que estes acabaram, na prática, sub-rogados a terceirizados e não seguindo a composição de custos/memória de cálculo que desclassificou a maioria dos concorrentes".

Por tal desconformidade é responsável a pregoeira Karla Daniele de Carvalho Sobral Lima, por conduzir o certame sem atentar para a divulgação de todos os preços ofertados, mesmo que invalidados, para a preservação da transparência pública - deixou que apenas uma empresa entre 17 credenciadas ofertasse proposta de preços, quando deveria suspender o certame até que todos (ou a maioria) tivesse condições técnicas de ofertar lance de preços quando visse que o pregão era inviável.

Como bem ressaltou a auditoria, "a rigidez com que fez o pregão na fase de oferta de lances, em não aceitando as propostas dos concorrentes, em virtude que exigências técnicas elaboradas



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

incorretamente no edital, fez com que somente uma empresa ofertasse lance. Isso acabou por prejudicar o sentido de viabilidade da licitação pregão, no caso em questão".

Por tanto, cabe-lhe a aplicação da multa prevista no inciso III do art. 73 da Lei Orgânica deste TCE-PE.

2 - ausência efetiva de atuação da empresa contratada na execução da prestação de serviço de transporte escolar do município e reflexos no BDI contratado.

A auditoria destacou que o contrato firmado entre a Prefeitura de Cupira e a empresa WS Locações e Serviços Ltda. (fls. 509/514), no § 3º de sua Cláusula 10ª, previu que a subcontratação somente seria permitida em parte e com a autorização do contratante, como se vê adiante:

§ 3º - É permitido à Contratada a subcontratação em parte do objeto do presente acordo, mantida, contudo, única, exclusiva e integral responsabilidade da contratada sobre tal objeto. A Subcontratação só será permitida desde que avaliada e autorizada previamente pela Contratante.

Registrou que não consta destes autos qualquer autorização para a subcontratação, ressaltando, ainda, que esta não poderia ter sido de 100% do objeto licitado, pois se configura em sub-rogação a terceiros, o que é proibido pela jurisprudência brasileira, "devido a ser um mecanismo de burla ao instrumento licitatório".

Ademais, consignou em seu Relatório ter verificado que, "na execução do serviço firmado entre a prefeitura de Cupira e a WS Locações e Serviços, a falta dos respectivos itens previstos nos orçamentos básico e contratado que não foram cumpridos na prática: pagamento do piso salarial dos motoristas, férias, 1/3 férias, vales/faltas legais, pagamento de 13º salário, auxílio paternidade, auxílio-doença, reflexos dos adicionais previstos nos encargos sociais, aviso prévio trabalhado", bem como que a empresa contratada também não cumpriu fielmente com as obrigações adiante relacionadas:

1 - Supervisionar de forma sistemática a execução dos serviços e, através de informativos e relatórios permitir a Administração avaliar a qualidade dos serviços. (Item 3 do Termo de Referência/Projeto Básico). Comentário da equipe TCE: item parcialmente realizado pela contratada.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

2 - Cadastrar e manter o controle dos agentes envolvidos (veículos, proprietários, motoristas, alunos e linhas) através de sistema informatizado. (Item 4, tópico 2, do Termo de Referência/Projeto Básico). Comentário da equipe TCE: item não realizado pela contratada.

3 - Controlar a regularidade da documentação de todos os veículos e a devida habilitação dos condutores. (Item 4, tópico 3, Termo de Referência/Projeto Básico). Comentário da equipe TCE: item não realizado pela contratada, uma vez que faltava curso de transporte escolar.

4 - Responsabilizar-se pela vistoria dos veículos. (Item 4, tópico 4, do Termo de Referência/Projeto Básico). Comentário da equipe TCE: item não realizado pela contratada.

5 - Fornecer relatório semestral ressaltando a conservação dos veículos e a regularidade da documentação. (Item 4, tópico 7, do Termo de Referência/Projeto Básico). Comentário da equipe TCE: item não realizado pela contratada.

7 - Obrigações da contratada (já descrito nos itens acima do contrato): responsabilização por seguros, licenciamento, manutenção preventiva e corretiva dos veículos, combustível, e condutores dos veículos. Comentário da equipe TCE: item não realizado pela contratada.

9 - Realizar inspeção semestral para verificação dos equipamentos obrigatórios e de segurança. Comentário da equipe TCE: item não realizado pela contratada.

10 - Utilizar nos veículos disponibilizados para os serviços equipamento registrador instantâneo inalterável de velocidade e tempo, lanternas na parte superior dianteira e traseira e cintos de segurança em numero igual à lotação. Comentário da equipe TCE: item não realizado pela contratada.

11 - Disponibilizar para a prestação do serviço profissional motorista com curso especializado, nos termos da regulamentação do CONTRAN. Comentário da equipe TCE: item não realizado pela contratada.

12 - Utilizar, na prestação do serviço, veículos superiores a idade máxima permitida (10 anos para ônibus e micro-



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

ônibus e 7 anos para os demais) desacompanhados do Certificado de Segurança Veicular - CSV, emitido por empresa reconhecida/acreditada pelo Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade - INMETRO e homologada pelo DENATRAN. Comentário da equipe TCE: item não realizado pela contratada.

Segue a área técnica deste TCE informando que, no § 4º da Cláusula 4ª do contrato (do preço e da forma do pagamento) havia exigências que condicionavam o pagamento dos serviços referentes ao objeto do contrato, com apresentação do original e entrega de cópia autenticada dos seguintes documentos: b) Guia de Recolhimentos da Previdência Social - GRPS, correspondente às obrigações sociais do pessoal empregado na execução dos serviços objeto deste contrato, relativa ao mês de competência ao do pagamento, devidamente quitada; c) Guia de recolhimento do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS; e) Folha de pagamento do recolhimento relativo aos funcionários alocados ao Contrato, cujo valor-base do recolhimento deve coincidir com o da guia de recolhimento. Todavia, com o uso da subcontratação e da ausência de atuação, tal verificação não teria sido cumprido pela empresa contratada.

Segue registrando que, conforme cláusula 10ª do contrato, para o fiel cumprimento do objeto em análise a empresa contratada deveria:

Subitem I → "Nos termos do art. 71 da Lei 8.666/93, a Contratada é responsável pelos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais, comerciais e civis resultantes da execução do Contrato." Comentário do TCE: não houve cumprimento disto por parte da empresa.

Subitem II → "A contratada obriga-se a manter os veículos locados com cobertura de seguro total, incluindo sinistros decorrentes de incêndio, furto, roubo, acidentes, colisões e cobertura para terceiros." Comentário do TCE: não houve cumprimento disto por parte da empresa.

Subitem VI → "É obrigação da contratada a revisão dos veículos, procedendo, quando necessário a troca de óleo lubrificante, óleo de freio, óleo de câmbio, filtro de óleo, dentro das especificações dos manuais dos fabricantes dos veículos." Comentário do TCE: não houve cumprimento disto por parte da empresa.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Subitem IX → "A contratação se obriga a prestar os serviços objeto deste acordo em perfeita consonância com as normas técnicas estabelecidas pelo Conselho Nacional de Trânsito - CONTRAN e pela legislação do FUNDEB, no que couber." Comentário do TCE: não houve cumprimento disto por parte da empresa.

Com isso, concluiu que "não se tem elementos probatórios de que a empresa contratada, de fato, executava o gerenciamento da execução do serviço de transporte escolar do município". Ainda ressaltou que, segundo os comprovantes de recolhimento do FGTS, a empresa somente arcava com uma única funcionaria no município de Cupira, juntamente com o aluguel de uma casa e 2 funcionários na Administração Central", fato que evidencia ter sido exagerado o percentual cobrado a título de BDI.

O que foi relatado pela auditoria neste tópico está mais relacionado com a irregularidade descrita mais à frente, no item 8 ("subcontratação total do objeto locação do Pregão Presencial nº 01/2013 - contratada: WS Locações e Serviços").

3 - ausência de diário de ocorrências ou documento equivalente.

Registrou a área técnica deste TCE ter constatado "que o Município de Cupira não fazia uso do livro de controle (diário de ocorrências) para o serviço de transporte escolar, mas que passariam a adotar".

Mais à frente, assim esclareceu:

O livro diário deveria ficar disponível no escritório local da empresa prestadora ou no local da prefeitura responsável pela fiscalização dos transportes, no caso em questão, a garagem municipal. Deveria conter folhas pautadas em três vias, numeradas e com papel carbono, rubricadas, contendo termos de abertura e de encerramento, assinados pelo fiscal designado pela Administração, conforme determina a Resolução TCE PE nº 003/2009, art. 2º, inciso III, no qual deveriam constar todos os fatos relevantes ocorridos no desenvolvimento do serviço e a data e a assinatura dos intervenientes ao final de cada registro.

Poderia também haver o registro em fichas eletrônicas organizadas, mas impressas e assinadas pelos respectivos representantes, no final de um ciclo semanal, ou mensal, caso a Administração Municipal achasse conveniente.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Tal desconformidade caracteriza infração ao § 1º do art. 67 da Lei nº 8666/93, sendo responsáveis o Sr. Rodrigo Loiola da Silva, fiscal de transporte municipal, e a Sra. Karliane Morgana de França, coordenadora de transporte escolar.

Contudo, como não há notícia nos autos de que o Município tenha sofrido algum dano em face do fato ora trazido à baila, entendo que pode ser objeto de recomendação no sentido de que seja sanada a falha verificada.

4 - renúncia de Receita referente ao ISS não retido adequadamente.

A prefeitura de Cupira deixou de reter parte do ISS de 5% previsto em orçamento para reter apenas cerca de 2,85% (5% considerando de 57% de uma estimativa de mão de obra), conforme verificou a auditoria com base nos documentos de comprovação de despesas, destacando que, no próprio orçamento contratado consta 5% no BDI - Bônus e Despesas Indiretas.

Em seu Relatório, a auditoria ainda assim expôs:

Tal metodologia contraria o que diz a Lei Complementar Federal nº 116/2003, que rege o Imposto do Sobre Serviço desde 01/08/2003. No art. 7º, da lei complementar, consta a afirmação base de cálculo do imposto é o preço do serviço, com exceção as do valor dos materiais fornecidos pelo prestador dos serviços previstos nos itens 7.02 e 7.05 da lista de serviços anexa a Lei Complementar.

O serviço de transporte escolar, estaria enquadrado como Serviços de transporte de natureza municipal (item 16 do referido anexo), o que estaria obrigado ao pagamento do respectivo imposto sobre a base de cálculo integralmente.

No próprio orçamento contratado, há declarações da firma WS Locações que para o tributo ISS foi consultado o percentual junto à Secretaria Administrativa do Município (folhas 1500 a 1533 do mesmo processo licitatório/ ver anexo).

Da análise de cada empenho pago à empresa contratada nos exercícios de 2013 e de 2014 (v. quadros às fls. 930/931), a área técnica apontou a necessidade de ressarcimento ao erário municipal do valor total de R\$ 33.087,60, dos quais R\$ 22.545,36 relativo ao exercício de 2013 e R\$ 10.542,24 ao exercício de 2014 (diferenças entre os valores do ISS devido e o valor do ISS deduzido, as quais caracterizam renúncia de receita).



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Compulsando os autos, observo que os empenhos foram pagos em conformidade com as notas fiscais fornecidas pela empresa contratada, as quais trouxeram a informação destacada do valor correspondente ao ISS que deveria, em seu entendimento, ser retido pelo órgão pagador, qual seja, 5% sobre o montante relativo à mão de obra, parcela essa equivalente a 57% do total a ser pago (os 43% restantes representados pela locação dos veículos usados pela contratada para a prestação do serviço em tela).

Todavia, como bem destacou a auditoria, o imposto municipal em questão, na contratação ora em julgamento, incide sobre o valor global do contrato. Aliás, esse é o entendimento do Pleno deste TCE, conforme se vê do Acórdão TC nº 1738/13 (publicado em 15/11/2013), prolatado nos autos do Processo da modalidade Consulta formalizado sob o nº 1305547-1:

SESSÃO ORDINÁRIA REALIZADA EM 13/11/2013

CONSULTA

UNIDADE GESTORA: PREFEITURA MUNICIPAL DE IGUARACY

INTERESSADO: Sr. FRANCISCO DESSOLES MONTEIRO -

RELATOR: CONSELHEIRO, EM EXERCÍCIO, RICARDO RIOS

ÓRGÃO JULGADOR: TRIBUNAL PLENO

ACÓRDÃO T.C. Nº 1738/13

VISTOS, relatados e discutidos os autos do Processo T.C. nº 1305547-1, **ACORDAM**, à unanimidade, os Conselheiros da do Tribunal de Contas do Estado, nos termos do voto do Relator, que integra o presente Acórdão, acolhendo a proposta de voto elaborada pela Auditoria Geral desta Corte, em **RESPONDER** ao consulente nos seguintes termos:

1. A Súmula Vinculante nº 31 do STF (*É inconstitucional a incidência do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza - ISS sobre operações de locação de bens móveis*) aplica-se à hipótese de locação pura e simples de veículo, no qual há uma "obrigação de dar" do locador para com o locatário, através da cessão do automóvel;

2. No transporte de alunos para escolas públicas, o núcleo fundamental do negócio jurídico é uma "obrigação de fazer" (transportar), não existindo qualquer "obrigação de dar", pois a finalidade da contratação é o transporte dos alunos a escolas públicas, não sendo possível separar a obrigação em diversas etapas: aluguel do veículo (não incidindo o ISS), fornecimento de mão de obra (incidindo o ISS), gerenciamento/gestão (incidindo o ISS), entre outros insumos necessários à prestação do serviço, atividades totalmente vinculadas;



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

3. Serviços de transporte exercido nos limites territoriais do município, bem como o fornecimento de mão de obra contratada pelo prestador do serviço são hipóteses de incidência do ISS, conforme previsão dos itens 16 e 17.05 da lista de serviços anexa à Lei Complementar n° 116/2003 (normas gerais sobre ISS);

4. Na contratação de pessoa jurídica para prestação do serviço de transporte escolar de alunos, é devido o ISS, que deverá incidir sobre o valor global mensal previsto no instrumento contratual celebrado entre as partes e que deve constar da Nota Fiscal apresentada pela contratada, sendo vedada a exclusão de qualquer parcela componente dos insumos/custos do serviço.

Recife, 14 de novembro de 2013

Com isso, resta configurado o débito apontado pela auditoria, no valor de R\$ 33.087,60 (exercícios de 2013 e 2014), decorrente da renúncia de receita adiante detalhada:

EMPENHOS DO EXERCÍCIO DE 2013

EMP/SUB	EMIÇÃO	PAGAMENTO	VALOR SUBEMPENHADO (R\$)	IRPF (R\$)	ISS PAGO (R\$)	VALOR LÍQUIDO PAGO À FIRMA (R\$)	ISS CORRETO 5%x100% (R\$)	ISS AINDA DEVIDO (R\$)
707/1	28/03/2013	05/04/2013	52.757,38	791,36	2.637,87	49.328,15	2.637,87	0,00
709/1	28/03/2013	05/04/2013	69.000,00	1.035,00	3.450,00	4.515,00	3.450,00	0,00
707/3	30/04/2013	03/05/2013	81.393,92	1.220,91	2.319,72	77.853,29	4.069,70	1.749,98
701/1	30/04/2013	03/05/2013	6.989,68	104,85	199,21	605,62	349,48	150,27
709/3	30/04/2013	03/05/2013	39.004,42	585,07	1.111,62	37.307,73	1.950,22	838,60
708/1	30/04/2013	03/05/2013	7.815,67	117,23	222,74	7.475,70	390,78	168,04
710/2	10/06/2013	12/06/2013	6.992,83	104,89	199,29	608,65	349,64	150,35
709/4	10/06/2013	12/06/2013	35.916,66	538,75	1.023,62	34.354,29	1.795,83	772,21
707/4	10/06/2013	12/06/2013	76.450,37	1.146,76	2.178,84	73.124,77	3.822,52	1.643,68
708/2	10/06/2013	12/06/2013	3.730,20	55,95	106,31	3.567,94	186,51	80,20
708/3	26/06/2013	26/06/2013	9.941,07	149,12	283,32	9.508,63	497,05	213,73
707/5	26/06/2013	26/06/2013	51.366,41	77,05	1.463,94	49.131,97	2.568,32	1.104,38
710/3	26/06/2013	26/06/2013	7.246,54	10,87	206,53	6.931,31	362,33	155,80
709/5	26/06/2013	26/06/2013	37.129,19	556,94	1.058,18	35.514,07	1.856,46	798,28
709/6	31/07/2013	31/07/2013	41.883,38	628,25	1.193,67	40.061,46	2.094,17	900,50
710/4	31/07/2013	31/07/2013	14.962,97	224,44	426,44	14.312,09	748,15	321,71
709/7	31/07/2013	31/07/2013	16.934,24	254,01	482,63	16.197,60	846,71	364,08
710/5	30/08/2013	20/09/2013	7.965,23	119,48	227,01	7.618,74	398,26	171,25
708/4	30/08/2013	20/09/2013	4.934,12	74,01	140,62	4.719,49	246,71	106,09
709/9	30/08/2013	20/09/2013	39.985,77	599,79	1.139,59	38.246,39	1.999,29	859,70
707/7	30/08/2013	20/09/2013	9.987,58	149,81	284,65	9.553,12	499,38	214,73
707/8	07/10/2013	07/10/2013	61.986,76	92,98	1.766,62	59.290,34	3.099,34	1.332,72
708/5	30/09/2013	29/10/2013	14.924,88	223,87	425,35	14.275,66	746,24	320,89
708/6	01/10/2013	12/03/2014	7.048,02	105,72	200,87	6.741,43	352,40	151,53
710/7	01/10/2013	13/01/2014	5.603,85	84,06	159,71	5.360,08	280,19	120,48
2116/1	25/11/2013	13/01/2014	27.649,65	414,74	788,02	26.446,89	1.382,48	594,46
710/6	30/09/2013	29/10/2013	4.995,75	74,94	142,37	4.778,44	249,79	107,42
707/9	30/09/2013	29/10/2013	9.927,51	148,91	282,93	9.495,67	496,38	213,45
709/10	30/09/2013	29/10/2013	44.984,94	674,77	1.282,07	4.302,81	2.249,25	967,18
710/8	31/10/2013	27/11/2013	699,76	-	-	699,76	349,88	349,88



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

EMP/SUB	EMIÇÃO	PAGAMENTO	VALOR SUBEMPENHADO (R\$)	IRPF (R\$)	ISS PAGO (R\$)	VALOR LÍQUIDO PAGO À FIRMA (R\$)	ISS CORRETO 5% \times 100% (R\$)	ISS AINDA DEVIDO (R\$)
710/9	31/10/2013	13/01/2014	597,62	89,64	170,32	5.716,24	298,81	128,49
2116/2	25/11/2013	27/11/2013	45.991,85	-	-	45.991,85	2.299,59	2.299,59
707/10	30/10/2013	29/11/2013	17.081,12	256,22	486,81	16.338,09	854,06	367,25
707/11	30/10/2013	13/01/2014	25.224,63	378,37	718,90	24.127,36	1.261,23	542,33
708/7	31/10/2013	27/11/2013	49,44	-	-	49,44	247,20	247,20
708/8	31/10/2013	12/03/2014	881,82	132,27	251,31	8.434,62	440,91	189,60
707/12	29/11/2013	17/02/2014	53.801,29	807,02	1.533,34	51.460,93	2.690,06	1.156,72
708/9	29/11/2013	12/03/2014	8.904,20	133,56	253,77	8.516,87	445,21	191,44
2307/1	16/12/2013	27/01/2014	39.782,23	596,73	1.133,79	38.051,71	1.989,11	855,32
710/10	29/11/2013	12/03/2014	692,02	10,38	197,23	6.619,17	346,01	148,78
708/10	30/12/2013	12/03/2014	696,84	104,53	198,60	6.665,27	348,42	149,82
2307/2	30/12/2013	27/01/2014	39.625,23	594,38	1.129,32	37.901,53	1.981,26	851,94
710/11	30/12/2013	12/03/2014	8.998,02	134,97	256,44	8.606,61	449,90	193,46
707/13	30/12/2013	26/05/2014	14.037,94	210,57	400,08	13.427,29	701,90	301,82
TOTAL					32.133,65		54.679,01	22.545,36

EMPENHOS DO EXERCÍCIO DE 2014

EMP/SUB	EMIÇÃO	PAGAMENTO	VALOR SUBEMPENHADO (R\$)	IRPF (R\$)	ISS PAGO (R\$)	VALOR LÍQUIDO PAGO À FIRMA (R\$)	ISS CORRETO 5% \times 100% (R\$)	ISS AINDA DEVIDO (R\$)
673	31/03/2014	27/03/2014	33.007,86	495,12	940,72	31.572,02	1.650,39	709,67
674	31/03/2014	27/03/2014	49.476,24	742,14	1.410,07	47.324,03	2.473,81	1.063,74
675	31/03/2014	25/04/2014	6.091,56	91,37	173,61	5.826,58	304,58	130,97
676	31/03/2014	25/04/2014	9.086,58	136,30	258,97	8.691,31	454,33	195,36
677	31/03/2014	09/03/2015	8.215,74	234,15	234,15	7.747,44	410,79	176,64
555/1	31/03/2014	26/05/2014	6.091,56	91,37	173,61	5.826,58	304,58	130,97
553/1	31/03/2014	25/04/2014	51.678,64	775,18	1.472,84	49.430,62	2.583,93	1.111,09
554/1	31/03/2014	26/06/2014	10.517,02	157,76	299,75	10.059,52	525,85	226,11
556/1	31/03/2014	25/04/2014	33.007,86	495,12	940,72	31.572,02	1.650,39	709,67
555/2	30/04/2014	26/05/2014	6.091,56	91,37	173,61	5.826,58	304,58	130,97
553/2	30/04/2014	26/05/2014	33.007,86	0,00	940,72	32.067,14	1.650,39	709,67
554/2	30/04/2014	26/06/2014	10.804,68	162,07	307,93	10.334,68	540,23	232,30
556/2	30/04/2014	26/05/2014	51.953,94	779,31	1.480,69	49.693,94	2.597,70	1.117,01
553/3	30/05/2014	26/06/2014	33.007,86	495,12	940,72	31.572,02	1.650,39	709,67
553/4	30/05/2014	26/06/2014	6.091,56	91,37	173,61	5.826,58	304,58	130,97
553/8	01/07/2014	10/06/2014	10.804,68	162,09	307,92	10.334,67	540,23	232,31
556/3	30/05/2014	26/06/2014	51.953,94	779,31	1.480,69	49.693,94	2.597,70	1.117,01
555/4	01/07/2014	06/08/2014	4.817,84	72,27	240,89	4.504,68	240,89	0,00
553/5	01/07/2014	06/08/2014	14.203,77	213,06	710,19	13.280,52	710,19	0,00
553/6	01/07/2014	06/08/2014	2.368,94	35,53	118,45	2.214,96	118,45	0,00
553/7	01/07/2014	06/08/2014	23.371,38	350,57	1.168,57	21.852,24	1.168,57	0,00
516	02/03/2015	04/03/2015	10.601,01	159,02	530,05	9.911,94	530,05	0,00
555/5	30/07/2014	30/09/2014	6.768,40	101,53	338,42	6.328,45	338,42	0,00
553/9	30/07/2014	03/09/2014	37.535,91	563,04	1.876,80	35.096,07	1.876,80	0,00
554/5	30/07/2014	04/09/2014	12.646,83	189,70	632,34	11.824,79	632,34	0,00
554/6	01/08/2014	04/09/2014	27.642,94	414,64	362,02	26.866,29	1.382,15	1.020,13
556/5	30/07/2014	11/12/2014	32.000,00	480,00	912,00	30.608,00	1.600,00	688,00
515	02/03/2015	04/03/2015	12.646,83	189,70	632,34	11.824,79	632,34	0,00
553/10	30/07/2014	03/09/2014	38.551,17	578,27	1.927,56	36.045,34	1.927,56	0,00
554/7	18/09/2014	02/10/2014	10.601,01	159,02	530,05	9.911,94	530,05	0,00
556/6	18/09/2014	19/11/2014	51.000,00	765,00	2.550,00	47.685,00	2.550,00	0,00
556/9-A	18/09/2014	11/12/2015	9.612,93	144,19	480,65	8.988,09	480,65	0,00
556/7	01/10/2014	20/02/2015	61.264,86	918,97	3.063,24	57.282,65	3.063,24	0,00
557/7	01/10/2014	20/02/2015	10.761,80	161,43	538,09	10.062,28	538,09	0,00
555/7	01/10/2014	19/11/2014	12.790,66	191,86	639,53	11.959,27	639,53	0,00
553/12	01/10/2014	10/11/2014	21.400,00	321,00	1.070,00	20.009,00	1.070,00	0,00
553/13	01/10/2014	10/11/2014	17.640,51	264,61	882,03	16.493,87	882,03	0,00
554/8	01/10/2014	19/11/2014	7.267,61	109,01	363,38	6.795,22	363,38	0,00
514	02/03/2015	04/03/2015	50.524,42	757,87	2.526,22	47.240,33	2.526,22	0,00
554/9	31/10/2014	10/02/2015	10.237,91	153,57	511,90	9.572,44	511,90	0,00



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

EMP/SUB	EMIÇÃO	PAGAMENTO	VALOR SUBEMPENHADO (R\$)	IRPF (R\$)	ISS PAGO (R\$)	VALOR LÍQUIDO PAGO À FIRMA (R\$)	ISS CORRETO 5% \times 100% (R\$)	ISS AINDA DEVIDO (R\$)
555/8	31/10/2014	09/03/2015	32.102,99	481,54	1.605,15	30.016,30	1.605,15	0,00
553/12-A	31/10/2014	10/12/2014	21.400,00	321,00	1.070,00	20.009,00	1.070,00	0,00
556/9	28/11/2014	10/02/2015	57.726,60	865,90	2.886,33	53.974,37	2.886,33	0,00
2045	28/11/2014	10/02/2015	36.715,40	550,73	1.835,77	34.328,90	1.835,77	0,00
2241	30/12/2014	10/02/2015	22.889,63	343,34	1.144,48	21.401,80	1.144,48	0,00
TOTAL					42.856,78		53.399,03	10.542,26

A responsabilidade pelo ressarcimento do valor ora em tela cabe à empresa contratada - WS Locações e Serviços Ltda. -, por ter levado a Administração Municipal a erro e ter se beneficiado da renúncia de receita referente à prestação do serviço de transporte escolar em 2013 e 2014.

Como não vislumbrei dolo por parte dos agentes públicos envolvidos nos pagamentos em excesso antes mencionados, deixo de responsabilizá-los, de forma solidária, pelo débito em tela, cabendo, entretanto, expedição de recomendação à Administração Municipal de Cupira no sentido de atentar para o que dispõe a legislação tributária, especialmente para o entendimento deste órgão de controle externo exposto no Acórdão TC nº 1738/13 (Processo TC nº 1305547-1), sob pena de serem considerados co-responsáveis por eventuais danos causados ao erário.

Ainda, com relação aos pagamentos realizados nos exercícios de 2015 e de 2016 (caso a contratação em tela persista neste exercício), que seja procedida a dedução dos valores devidos a título de ISS que, por ventura, não tiverem sido retidos no total efetivamente devido (5% do total pago), quando dos próximos pagamentos a serem realizados à empresa WS Locações e Serviços Ltda., ou busque acordar com a empresa uma forma alternativa de satisfação plena da obrigação tributária ora trazida à baila.

Cabe, por fim, expedição de determinação à Coordenadoria de Controle Externo - CCE desta Casa para que verifique, por ocasião de auditorias de acompanhamento ou na análise das prestações de contas de gestão dos prefeitos municipais, se, quando dos pagamentos às suas empresas contratadas em face da prestação de serviços de transporte escolar, os órgãos executivos vêm procedendo de forma correta quanto à retenção do ISS incidente sobre a contratação.

5 - parte dos veículos próprios adquiridos do programa "A caminho da escola" fazia rotas não prioritárias ao programa de transporte escolar.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

A auditoria consignou em seu Relatório ter verificado que, dos 7 ônibus próprios adquiridos do programa 'A caminho da escola', 4 faziam rotas não prioritárias ao programa de transporte escolar, uma vez que estavam sendo usados para o transporte universitário, como se vê da transcrição a seguir:

Verificou-se que dos 7 ônibus próprios do programa, apenas 3 faziam rotas rurais e 4 faziam rotas exclusivamente universitárias e praticamente no período noturno, a exceção do ônibus de placa PFT-6492, que fazia rotas rurais e a noite, rota universitária. Esse cenário não era prioridade do programa e poderiam ser aproveitados também no transporte rural, durante o dia.

Fora isso, segundo a documentação fornecida, apenas 408 alunos seriam atendidos pela frota própria de um total de 719 estudantes transportados, sendo que dos 408, seriam 268 universitários. Apenas 140 alunos seriam do ensino fundamental e médio.

Vale lembrar que o Programa Federal é destinado aos alunos de ensinos fundamental e médio, com priorização de uso em comunidades de rurais.

Poderiam ser adotadas ações de logística para que aumentasse o uso dos ônibus do programa a caminho da escola para o uso na escola em vez do uso universitário. Contudo nota-se o grande número de kombis, veículos para atendimento a demanda pulverizada. Nisso seria necessário um estudo de otimização de rotas por parte da prefeitura a fim de contribuir para o corte de custos, até mesmo um a compra de novos ônibus próprios para o atendimento das 2 demandas. Em pelo menos 3 setores dá para fazer a otimização, conforme planilha em anexo.

Ao administrar funções sob seu encargo, a Administração Pública deve ter clareza sobre determinados pontos, sob risco de dispersar seus escassos recursos humanos e financeiros com questões secundárias, desprezando os aspectos principais e estratégicos, e até tomando decisões erradas com relação a esses.

O caso do transporte escolar rural, trata-se de um serviço essencial para que os jovens em idade escolar dessas localidades tenham acesso à escola, o que implica em uma série de pressupostos especiais do serviço. Inclusive a aquisição de outros ônibus, até mesmo, com a tração das 4



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

rodas, para suprir o sistema nos trechos mais difíceis: os servidos com as caminhonetes. Vale ressaltar que as estradas vicinais do Município de Cupira estavam em ótimas condições, mas esse estado não permanece em todo o ano letivo se não houver manutenção.

Entendo, levando em consideração que os veículos adquiridos por meio do programa "A caminho da escola" devem ter como prioridade o transporte de estudantes que residem na Zona Rural, e, levando em conta, ainda, que nada obstante o desvio de finalidade verificado pela auditoria, os veículos em questão estavam a serviço da população local, que a presente desconformidade pode ser levada ao campo das recomendações, no sentido de a Administração Municipal fazer uso dos veículos apontados pela auditoria priorizando a cobertura nas áreas básicas da educação fundamental no município, disponibilizando para o transporte universitário apenas quando satisfeita tal obrigação.

6 - não existência de certificados de cursos para a formação de condutores para transporte escolar.

O Código Brasileiro de Trânsito (Lei Federal nº 9503/1997), em seu art. 138, inciso V, assim estabelece:

Art. 138. O condutor de veículo destinado à condução de escolares deve satisfazer os seguintes requisitos:

(...)

V - ser aprovado em curso especializado, nos termos da regulamentação do CONTRAN.

Nada obstante essa determinação, a auditoria verificou que os motoristas do transporte escolar de Cupira não tinham feito o curso exigido pelo retrorreferido Diploma Legal, fato que resta por aumentar o risco de acidentes de trânsito.

Vale destacar que, de acordo com dados do Ministério da Saúde (<http://www2.datasus.gov.br/DATASUS/index.php?area=02>), no Brasil morrem, em média, por ano, em acidente de trânsito, 43 mil pessoas (além dos 200 mil feridos anuais verificados). A maior parte dessas tragédias é provocada por aqueles que estão ao volante.

Atento a esses tristes dados, o legislador incluiu no Código de Trânsito Brasileiro a necessidade daqueles que transportam crianças e jovens serem minimamente qualificados para tanto. Todavia, em Cupira, a Administração Municipal demonstra não estar preocupada em cumprir tal determinação legal, uma vez que permite que o transporte dos alunos que estudam na sua rede seja realizado



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

por pessoas não qualificadas para fazê-lo, o que, como bem destacou a auditoria, resta por aumentar o risco de acidentes.

Irregularidade grave, passível de aplicação da punição pecuniária prevista no art. 73, inciso III, da Lei Orgânica deste Tribunal aos responsáveis (adiante relacionados), além de expedição de determinação à atual Administração Municipal no sentido de providenciar, com a urgência que o caso requer, a regularização da desconformidade ora em tela, seja com a substituição dos profissionais que ora estão a serviço do Município, seja pela qualificação destes.

São co-responsáveis por tanto o Sr. Rodrigo Loiola da Silva (Fiscal de Transporte Municipal) e a Sra. Karliane Morgana de Franca (Coordenadora do Transporte Escolar), os quais tinham por dever do cargo cobrar da empresa contratada que os serviços fossem prestados em consonância com o estabelecido no contrato (Cláusula Décima, inciso IX - fls. 513): "A Contratada se obriga a prestar os serviços objeto deste acordo em perfeita consonância com as normas técnicas estabelecidas pelo Conselho Nacional de Transito - CONTRAN".

7 - veículos de transporte escolar sem requisitos de conforto, idade e estado de conservação.

Sobre tal tópico, assim foi o relato da auditoria:

Dos veículos do contrato do Pregão Presencial nº 01/2013 que estavam em execução (20 kombis, 1 veraneio fechada, 2 Ducatos e 3 D-20 abertas), foram vistoriados 12 kombis, 1 van Kia/besta, a caminhoneta veraneio fechada, 1 van Fiat/Ducato e as 3 caminhonetas D-20 abertas. Não havia nenhum ônibus locado para o transporte escolar.

Não existia documentação de inspeção dos veículos para as condições mecânicas destes para verificação dos equipamentos obrigatórios e de segurança, conforme Código Brasileiro de Trânsito (art. 136, inciso II, da Lei Federal nº 9.503/1997) e verificação no site do DETRAN-PE.

Em nenhum veículo do contrato de locação havia a pintura de faixa horizontal na cor amarela, com quarenta centímetros de largura, a meia altura, em toda a extensão das partes laterais e traseira da carroçaria, com o dístico ESCOLAR, conforme art. 136, inciso III, da Lei Federal nº 9.503/1997.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Nos veículos locados vistoriados não foi notado equipamento registrador instantâneo inalterável de velocidade e tempo (tacógrafo), conforme requer o art. 136, inciso IV, da Lei Federal nº 9.503/1997.

No geral, os veículos tipo kombi e vans tinham disponibilidade dos cintos de segurança para os alunos, conforme o art. 136, inciso VI, da Lei Federal nº 9.503/1997, com exceção dos veículos caminhonetas D-20 e D10 de placas: MSB 0339, KIW-9893 e CGL-6211.

No processo do Pregão não foram exigidas especificações mínimas para os veículos como a idade mínima dos veículos. No art. 3º, da Portaria nº 002/2009 DETRAN-PE, tolera o máximo 07 (sete) anos completos para automóveis e o máximo 10 (dez) anos completos para micro-ônibus e ônibus.

Nos veículos verificados em que a idade foi superior a 7 anos (kombis) e 10 anos (micro-ônibus e ônibus), principalmente, foi solicitado o Certificado de Segurança Veicular - CSV, emitido por empresa reconhecida/acreditada pelo Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade - INMETRO e homologada pelo DENATRAN, que foi o caso dos veículos de placas: MYX-6508 (Kia Besta); das Kombis: KKP-5748, KJH-6603, JQX-5837; KJX-3684; MVE-1087; JQN-9745; MSB-0339; MVI-3715 e das caminhonetas Chevrolet: BMM-4235, KIW-9893; CGL-6211, CEM-2360 e Renaut Master Minibus: KLC-2010, que tinha idade superior a esta faixa de tempo, mas ainda não foi recebida resposta, em atendimento à portaria nº 02/2009 do DETRAN-PE.

Vale ressaltar que nos veículos locados para o transporte escolar tinham idade média 12 anos de uso, porém 5 veículos com idade superior a 25 anos, como eram o caso das caminhonetas D-20, D10 e veraneio, que eram utilizados nos trechos mais críticos. Vale citar que as condições das estradas vicinais do Município de Cupira, no geral, eram boas. Tanto que a maioria delas foram vistoriadas utilizando veículo de passeio pelo técnico do TCE-PE. Somente em um dia foi utilizado veículo 4x4 deste TCE-PE, para verificação das rotas, justamente aquelas que eram trafegadas pelas respectivas caminhonetas locadas.

Nos veículos próprios, compostos no geral pelos ônibus do programa A CAMINHO DA ESCOLA estavam em muito boas



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

condições de uso com o cumprimento do art. 136 do Código de Trânsito Brasileiro (Lei Federal nº 9.503/1997) .

É a presente irregularidade tão grave quanto aquela tratada no tópico anterior, uma vez que se constitui em mais um fator de risco à saúde daqueles alunos da rede pública municipal que necessitam do transporte escolar.

Ao se compulsar os autos (fls. 138/155 - "Especificações dos veículos a serem utilizados na prestação dos serviços"), verifica-se uma disparidade entre o que foi licitado, contratado e pago - veículos para o transporte de escolares -, e o serviço executado - transporte de estudantes em veículos de carga adaptados, com idade superior ao máximo permitido sem o necessário Certificado de Segurança Veicular - CSV, ou seja, veículos que não satisfazem as exigências do Código Nacional de Trânsito para tanto, como demonstrou a auditoria em seu Relatório, inclusive com várias fotos.

Pelo exposto, cabe a aplicação da multa prevista no art. 73, inciso III da Lei Orgânica deste Tribunal ao Sr. Rodrigo Loiola da Silva (Fiscal de Transporte Municipal) e a Sra. Karliane Morgana de Franca (Coordenadora do Transporte Escolar), os quais tinham por dever do cargo acompanhar a execução do contrato de acordo com o que foi estipulado, permitindo que a empresa contratada realizasse o transporte escolar de forma inadequada e em desconformidade com as normas brasileiras de trânsito.

Também, cabe a expedição de determinação à atual Administração Municipal no sentido de providenciar, com a urgência que o caso requer, a regularização da desconformidade ora analisada, com a substituição dos veículos com idade superior à máxima permitida para o serviço em tela ou, para tais veículos, com a apresentação do Certificado de Segurança Veicular - CSV.

8 - subcontratação total do objeto locação do Pregão Presencial nº 01/2013 - contratada: WS Locações e Serviços.

Foi constatado pela auditoria que a empresa contratada (WS Locações e Serviços Eireli-EPP.) "não tinha nenhum veículo de sua propriedade empregado no transporte escolar do Município de Cupira, nem tampouco motorista de seu quadro de pessoal, todos eram subcontratados".

Com isso, concluiu que "não havia custo variável com combustível, pneus, lubrificante e peças e acessórios, e nem custo



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

fixo com pessoal, encargo ou remuneração, IPVA e seguro obrigatório, desconforme as planilhas estimativas de custos constantes no projeto básico e as planilhas contratadas que tinham previsão até fardamento para os funcionários, mas na prática não foi cumprido".

E assim segue o Relatório de Auditoria:

A empresa possuía casa alugada que servia de escritório da mesma no município de Cupira. A única funcionária contratada da empresa para o Município de Cupira era a Sra. Viviane Maria Pinheiro da Rocha, conforme mostra o demonstrativo do Gfip-SEFIP em anexo.

Verificou-se que a firma participava somente como mera pagadora do serviço (intermediadora), conforme informações obtidas das entrevistas feitas aos proprietários de veículos (ver apêndice) que faziam o transporte escolar em Cupira; conforme os contratos fornecidos de subcontratação e a declaração negativa da empresa quanto aos comprovantes dos recolhimentos fiscais, previdenciários e trabalhistas (ver anexos).

(...)

Considerando o discorrido acima no qual ficou comprovado que a empresa contratada, WS Locações, não executava efetivamente o gerenciamento da execução do serviço de transporte escolar do município conforme o contratado, tendo unicamente como comprovação de sua participação o pagamento aos terceirizados e o fornecimento de Nota Fiscal.

Nesse contexto, será sugerido também a rescisão do contrato e a transferência do objeto a contratação direta para cada rota a cada dono de veículo.

Recentemente tive oportunidade de me pronunciar sobre essa matéria, nos autos do Processo TC nº 1490302-7, da modalidade Denúncia, o qual foi apreciado por esta Câmara quando da Sessão Ordinária ocorrida no dia 15/12/2015, pelo que foi prolatado o Acórdão TC nº 1964/15, valendo a transcrição do trecho do ITD a seguir:

Os interessados baseiam sua defesa em torno de dois argumentos principais: primeiro, que a subcontratação total é possível, desde que prevista no instrumento convocatório



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

e, segundo, que a subcontratação **total** não se verificou, na prática, tendo sido esta apenas **parcial**.

No caso dos três lotes objetos do pregão em tela, argumentam os Defendentes, a prestação do serviço de transporte ou a locação de automóveis à Prefeitura é apenas uma parte do objeto licitado; também faria parte das obrigações da contratada o gerenciamento do sistema de transportes, que compreende obrigações como vistorias regulares, substituição de veículos defeituosos, supervisão da condução dos usuários do serviço, realização de vistorias periódicas e manutenção dos veículos (fls. 571/572).

A Defesa alega que as obrigações relativas a esse "gerenciamento" não foram objeto de subcontratação, razão pela qual não restaria caracterizada a subcontratação **total** dos lotes. Contudo, na prática, verifica-se, por meio dos contratos firmados entre a empresa vencedora e os subcontratados, que esta transferiu não apenas o serviço de transporte propriamente dito, mas suas obrigações advindas do citado "gerenciamento". Assim, além dos encargos tributários, trabalhistas, comerciais e correlatos, incidentes sobre o veículo (IPVA, seguro obrigatório etc.) e sobre a prestação do serviço, os subcontratados ficaram responsáveis também (doc. fls. 1.972 a 2.094):

- a) pela substituição do veículo ou do motorista, para evitar a interrupção do serviço;
- b) por danos causados ao locatário e a terceiros;
- c) pela manutenção do veículo.

Desse modo, verifica-se que ocorreu, de fato, a subcontratação total do serviço de transporte escolar pela empresa Roma Empreendimentos & Locações Ltda. - ME, que passou a atuar como mera interposta entre a Prefeitura de Correntes e os verdadeiros executores do serviço, os motoristas subcontratados, não se extraindo dos autos qualquer informação acerca de eventual papel relevante desempenhado pela referida empresa em relação ao cumprimento das obrigações originalmente atribuídas em contrato, relativas ao lote 1. Improcedente, portanto, a alegação de subcontratação apenas parcial.

O segundo argumento da Defesa diz respeito à possibilidade de subcontratação total, desde que prevista no instrumento convocatório. Sobre este tema já tive a oportunidade me



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

pronunciar em outro Processo. Trago excerto do voto condutor do Acórdão T.C. n.º 856/13, prolatado em 18/06/2013, quando do julgamento do processo TC n.º 1040093-0. Neste, o Ministério Público de Contas - MPCO - apresentou Parecer em que transcreve parte do artigo publicado pela procuradora federal Nadja Adriano de Santana sobre o tema aqui em discussão, e cujo conteúdo embasou o teor da referida Deliberação (os destaques no texto foram acrescentados):

No caso, é pertinente a transcrição de parte do artigo publicado pela procuradora federal Nadja Adriano de Santana:

"A Lei n.º 8.666/93 não faz qualquer limitação relativa ao objeto, de modo que se pode concluir que, em regra, qualquer objeto pode ser subcontratado, salvo aqueles que, por sua natureza, podem ser considerados personalíssimos.

Apesar de o art. 78, VI, da Lei n.º 8.666/93 mencionar subcontratação total, não significa que o legislador pretendeu, necessariamente, admitir tal possibilidade. Como o artigo trata dos motivos para rescisão contratual, entendo que o almejado foi apenas prever as possibilidades de transferência não autorizada da execução contratual, resguardando a Administração contratante e reforçando o caráter pessoal do contrato administrativo.

Ademais, a possibilidade de subcontratação total não se coaduna com o ordenamento pátrio. Com efeito, parte da doutrina entende que a possibilidade de subcontratação total configura negação ao procedimento licitatório e fere o Princípio da Igualdade, bem como afronta o art. 37, XXI, da Constituição Federal de 1988, pois, caso fosse admitida, configuraria forma de se ludibriar a própria licitação em si, adjudicando-se o objeto contratual a não participante do certame. Assim, "é absolutamente proibida, em qualquer circunstância, a subcontratação da totalidade do objeto do contrato".

Ademais, no Acórdão n.º 1.733/2008- Plenário, o TCU já observara que possibilidade de **subcontratação total do objeto abre a oportunidade para que o licitante vencedor passe a exercer apenas a função de intermediário**, na medida em que possuiria a faculdade de apontar as empresas que realizarão as obras, presente a autorização para subcontratação



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

total do objeto, circunstâncias que afrontariam flagrantemente os princípios constitucionais da moralidade, da eficiência (art. 37, caput, da Constituição Federal), da supremacia do interesse público, da legalidade, isonomia, impessoalidade, economicidade e do julgamento objetivo, dentre outros, além de acarretar em afronta ao dever geral de licitar (art. 37, XXI, da Constituição Federal) e aos artigos 2º, 72 e 78, inc. VI, da Lei 8.666/93.

Merece destaque a seguinte ponderação, colocada no referido Acórdão nº 1.733/2008:

"(...)26. Também não contribuem para solucionar o problema os aportes doutrinários e jurisprudenciais defendendo a leitura de que a Lei 8.666/93 não vedaria a subcontratação total do objeto (vide fls. 1307/8, v.6). Este Tribunal tem, reiteradas vezes, rejeitado entendimento nesse sentido.

(...)

28. Em regra, vem esta Corte de Contas expressando veemente posição contrária a que, em uma licitação para contratar, unicamente, a execução de obras ou serviços, seja autorizada a subcontratação integral do objeto. Na hipótese, a razão para assim decidir é nítida. O mais razoável, desde logo, é que **a contratação mais vantajosa para a Administração seja aquela formalizada diretamente com os executores**, dada a reduzida probabilidade de a inserção de um intermediário resultar em um preço mais razoável pelas obras ou serviços. Aliás, o mais provável é que **eventual intermediação aumente o custo dos empreendimentos, dado o interesse, daquele que se interpôs, em remunerar-se**. Além disso, manda o bom senso que o certame em questão somente interesse àqueles que lidam com a área do objeto em licitação, já que o oportunizado pelo procedimento licitatório é a possibilidade de obter remuneração financeira em troca da realização da obra ou serviço.

29. Ou seja, em tais casos, não se vislumbra, a princípio, vantagem alguma em permitir a subcontratação total de uma obra ou serviço, já que a tendência decorrente de permissivo nesse sentido, em vez de representar vantagem para a Administração, é de que se obtenha proposta mais onerosa, dado que acrescida da vantagem auferida pelo intermediário. (...)"



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Em suma, conforme entendimento do TCU, uma vez admitida a subcontratação, esta somente pode alcançar parte do objeto contratado.

Inclusive recentemente o TCU proferiu julgamento no sentido de que **a subcontratação integral do objeto pactuado desnatura o certame licitatório e justifica a apenação do agente que a autorizou.** No caso analisado, a Corte de Contas entendeu que o gestor responsável por autorizar a subcontratação total do objeto da contratação merecia ser apenado com a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei nº 8.666/93, mesmo não havendo dano ao erário, conforme precedentes contidos nos Acórdãos 100/2004-TCU e 1748/2004-TCU, ambos do Plenário.

Urge ressaltar que, **na hipótese do objeto da contratação ser dividido em itens, cada item do certame corresponde a uma licitação e a um respectivo contrato, que por razões diversas são reunidos num único procedimento administrativo-licitatório, de modo que a admissão de subcontratação deve ser parcial para cada item. Ou seja, a admissão de subcontratação completa de um item do certame corresponde à admissão de subcontratação total deste objeto,** o que é vedado pelo art. 72 da Lei nº 8.666/93 e destoa do entendimento do TCU, manifestado no Acórdão nº 1.733/2008- Plenário, no Acórdão nº 774/2007 - Plenário, e no Acórdão nº 3.051/2009 - Plenário.

Assim, vedada a subcontratação total do objeto, a sua admissão parcial deve ser delimitada pela Administração. Com efeito, o art. 40, II e VIII da Lei nº 8.666/93 preveem que o edital deve indicar, obrigatoriamente, as condições para execução do contrato, para entrega do objeto da licitação e as informações e esclarecimentos relativos às condições para atendimento das obrigações necessárias ao cumprimento de seu objeto.

Ademais, os princípios previstos no art. 3º da mesma lei conduzem à necessidade de previsão expressa, no edital e no contrato, de todas as regras da contratação, inclusive a que diz respeito aos limites da subcontratação.

O TCU admite a subcontratação parcial do objeto licitado, mas já se manifestou no sentido de que lhe deve ser fixado um limite máximo no edital, conforme os seguintes julgados:



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

"9.2.2.4. estabeleça nos instrumentos convocatórios, em cada caso, os limites para subcontratação de obra, serviço ou fornecimento, de modo a evitar riscos para a Administração Pública, conforme disciplina o art. 72 da Lei n. 8.666/93."

"Nos termos do art. 72 da Lei n.º 8.666/93, deve ser fixado, no edital, o percentual máximo para subcontratação, quando houver cláusula editalícia de permissividade, devendo essa cláusula existir, apenas, em hipóteses excepcionais, quando a subcontratação for estritamente necessária, devendo ser técnica e circunstancialmente justificados tanto a necessidade da subcontratação quanto o percentual máximo admitido."

Em que pesem algumas posições doutrinárias, minoritárias, de que a subcontratação total estaria autorizada de forma indireta pelo art. 78, inc. VI da Lei n.º 8.666/93, por interpretação a *contrario sensu*, no meu sentir o correto entendimento acerca desse dispositivo é o esposado por Jessé Torres Pereira¹:

O fato de o texto referir-se a subcontratação e cessão totais mereceu na vigência do Dec.-lei n.º 2.300/86, que as fazia igualmente, severa reprovação doutrinária, que inquinava de inconstitucional a disposição partindo da premissa de que a lei não poderia admiti-las, fosse quanto à execução ou ao contrato, sem malferir o princípio da igualdade e o próprio dever geral de licitar, já que transferência total carrega, implícita, a ideia de que o contratado poderia repassar para terceiro, que sequer participara do certame, a execução do contrato ou este mesmo, em sua integralidade. Jamais nos pareceu que fosse esta a intenção do texto revogado, como não será a da lei nova. Ao referir-se à subcontratação da execução do contrato e à cessão deste em caráter integral, o decreto-lei, antes, e a lei, agora, **almejam e querem, tão-só, prevenir-lhes a ocorrência**, para dizer que se, **conquanto desautorizadas, acontecerem, constituirão motivo para a rescisão do contrato** (e, pois, ineficácia do subcontrato ou da cessão). **As normas não pretendiam, com alusão, admitir que o edital ou o contrato pudesse prever a subcontratação e a**

¹Pereira Júnior, Jessé Torres. *Comentários à Lei de licitações e contratações da administração pública*. 8. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2009, pp. 785/786.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

cessão totais. Apenas acautelaram-se para que tal hipótese não ficasse alheia à consequência prevista para a subcontratação e a cessão parciais, que é a mesma: rescisão do contrato.

É a única interpretação que se compadece com os princípios constitucionais regentes da matéria, que restaram efetivamente alienados se norma infraconstitucional autorizasse a Administração a admitir, em seus editais, que terceiro alheio à competição licitatória pudesse substituir-se integralmente ao vencedor do torneio, por vontade da contratada. É o que se infere da regra expressa no art. 50, parte final. -Destaquei

É descabido o argumento dos interessados quanto à suposta inviabilidade da prestação do serviço, caso não fosse permitida a subcontratação, e que os levou a qualificar a "exigência" da área técnica desta Corte de "absurda"; cabe esclarecer que, em nenhum momento, a área técnica defendeu no Relatório de Auditoria a ideia de que o serviço teria que ser "exclusivamente" prestado pelo vencedor do certame, mas, tão-somente, de que a subcontratação, quando prevista no instrumento convocatório, não pode ser integral.

Seria o caso de se questionar: não seria tal "inviabilidade", referida pelos Defendentes, decorrente de inadequação da solução escolhida pela Administração para satisfazer as necessidades de transporte de suas secretarias?

A subcontratação integral configura irregularidade por afrontar os princípios constitucionais da moralidade, da eficiência, da supremacia do interesse público, da legalidade, isonomia, impessoalidade, economicidade e do julgamento objetivo, além de acarretar em afronta ao dever geral de licitar (art. 37, XXI, da Constituição Federal) e aos artigos 2.º, 72 e 78, inc. VI, da Lei 8.666/93. Em razão disso, a irregularidade enseja a aplicação da multa prevista na LOTCE aos responsáveis, Srs. (...), bem como a expedição de recomendações.

Conforme verificou a auditoria e foi antes exposto, o caso acima invocado é, essencialmente, igual ao de Cupira, qual seja, resta configurado que a empresa W S Locações e Serviços subcontratou integralmente o objeto do contrato às fls. 509/514 (e aditivos), firmado com a Prefeitura de Cupira, o que, pelos fundamentos retrorreferidos constitui-se em grave irregularidade,



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

devendo ser responsabilizado por tal desconformidade o Sr. Rodrigo Loiola da Silva, Fiscal de Transporte Municipal Cupira, nomeado por meio da Portaria nº 043/2013 (fls. 507), que tinha por obrigação dar ciência formal aos seus superiores quanto ao descumprimento do contrato no tocante à sub-rogação do objeto contratado a terceiros, cabendo-lhe a aplicação da multa prevista no inciso III do art. 73 da Lei Orgânica deste TCE-PE.

9 - contratação anti-econômica dos serviços de transporte escolar.

Do Relatório de Auditoria às fls. 918/949:

A empresa contratada, pelo Pregão Presencial nº 001/2013, para locação de veículos e gerenciamento do transporte escolar do Município de Cupira foi W S Locações e Serviços Eirelli. CNPJ 12.963.418/0001-83, pelo valor de R\$148.597,47 mensais (R\$1.783.169,60 em 12 meses). Em 27 de junho de 2013 o valor contratado mensal foi reduzido para R\$137.431,75 por conta da reformulação de quilometragem de algumas rotas (1º aditivo contratual).

O contrato foi renovado por 2 anos e se constatou que a firma não tinha qualquer veículo de sua propriedade empregado no transporte escolar do Município de Cupira, nem tampouco motorista de seu quadro de pessoal, todos eram subcontratados. Com isso, não havia custo variável com combustível, pneus, lubrificante e peças e acessórios, e nem custo fixo com pessoal, encargo ou remuneração, IPVA e seguro obrigatório, conforme já dito.

Observou-se que a firma participava somente como mera pagadora do serviço (intermediadora), conforme entrevistas feitas aos proprietários de veículos que faziam o transporte escolar e serviços diversos em Cupira. Com isso, foi calculado o preço atual do serviço seguindo a metodologia de pesquisa de campo/entrevista com a parte efetivamente executora do serviço: os donos que era também o motorista, na maioria das vezes. Além disso, o técnico do TCE-PE teve acesso aos contratos de 2015, conforme anexo. E neles pôde-se ter dados para cálculo e notar a grande diferença de preços contratados/pagos em 2013 e 2014 e os pagos aos subcontratados.

Foi considerado no cálculo BDI - Bônus e Despesas Indiretas de 23,65%, apesar de praticamente ser o ÚNICO trabalho da firma ser o pagamento das rotas, 1 vez por mês aos detentores dos veículos subcontratados.

Chegou-se, por esse cálculo aos valores de preços anuais máximos admitidos para o serviço de transporte escolar, considerando já os dados de 2015 seria de R\$632.178,13, conforme planilha em



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

anexa para 200 dias letivos. Tal valor foi considerado para facilidade de cálculo como valor parâmetro aceitável para o contrato também nos exercícios de 2013 e 2014, apesar de não ter considerado a correção monetária regressiva cumulativa (Índice Geral de Preços de Mercado - IGP-M prevista em contrato: 10,28% para 2013; 3,68% para 2014), o que poderia aumentar, um pouco mais, os possíveis valores passíveis de devolução conforme cálculo abaixo.

O que denota nos seguintes valores passíveis de devolução devido ao pagamento dos valores contratados, conforme calculo feito abaixo.

Exercício 2013:

Valor pago = R\$ 1.093.580,10

Valor constatado = R\$ 635.339,02 (201 dias letivos)

Valor passível de devolução do erário = R\$ 458.241,08 (sendo R\$22.545,37, referentes a ISS não recolhidos em 2013, já exposto em achado anterior)

Exercício 2014:

Valor pago = R\$ 1.067.980,49

Valor constatado = R\$ 641.660,80 (203 dias letivos)

Valor passível de devolução do erário = R\$ 426.319,69 (sendo R\$10.542,24, referentes a ISS não recolhidos em 2014, já exposto em achado anterior)

Conforme se pode ver da planilha às fls. 44, a qual foi resultado de um detalhado levantamento da auditoria, por meio de entrevistas e pesquisa de campo, o custo diário da empresa contratada com seus subcontratados (já incluído o valor dos alugueis dos veículos e os demais custos, como manutenção, combustível, seguro, etc.), no exercício de 2015, foi de R\$2.413,34.

Tal valor serviu de parâmetro para a análise realizada nos exercícios de 2013 e de 2014, os quais, conforme destacou a área técnica deste TCE, seriam um pouco menores caso fosse aplicada a "correção monetária regressiva cumulativa".

Assim sendo, levando em consideração que no exercício de 2013 foram 201 dias letivos, o custo da empresa (mão de obra + locação) foi de R\$ 485.081,34 (201 x R\$ 2.413,34); o valor efetivamente pago pela prefeitura e recebido pela empresa contratada no exercício ora em tela foi de R\$ 1.093.580,10, ou seja, o BDI em questão correspondeu a 104,82% (R\$ 508.498,76).

Os números relativos ao exercício de 2014 não são muito diferentes: foram 203 dias letivos e pago o valor de



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

R\$ 1.067.980,49; calculando-se da mesma forma como antes demonstrado ($203 \times R\$ 2.413,34 = R\$ 489.908,02$), chega-se a um BDI de 117,99% (R\$ 578.072,47).

Salta aos olhos a desproporcionalidade que tais números evidenciam, principalmente levando em consideração todas as demais desconformidades antes analisadas. Verificou-se que a empresa WS Locações e Serviços não executou os serviços para os quais foi contratada pela Prefeitura de Cupira com padrão de qualidade consentâneo com as exigências do instrumento convocatório respectivo, valendo destacar a substituição de veículos de transporte de passageiro por veículo de carga (duas D-20 e uma D-10 adaptadas - fls. 85/86).

Ademais, conforme já tive a oportunidade de registrar no voto que prolatei no já citado (tópico anterior) Processo TC nº 1490302-7 (Acórdão TC nº 1964/15), em caso análogo, o TCU entendeu ser a diferença entre o valor pago pela administração ao contratado e o valor por este pago aos subcontratados - no caso, correspondente a percentual bem menos significativo - 20% - passível de ressarcimento ao erário (Processo TC 033.434/2011-5). Do voto condutor do respectivo Acórdão n.º 2089/2014 reproduzo alguns excertos:

12. (...) diante da subcontratação total, em que se evidencia a mera colocação de pessoa interposta entre a administração pública contratante e a empresa efetivamente executora, auferindo ganhos claramente desnecessários, vê-se que a proposta da unidade técnica pela imputação de débito se mostra bem mais adequada.

13. De fato, conforme indica o MPTCU, na subcontratação os valores pactuados podem ser inferiores aos contratados originalmente, até por que, em tese, a contratada permanece com responsabilidades perante a administração pública, mantendo os custos pertinentes a essa atribuição.

14. Entretanto, no presente caso concreto, a equipe de auditoria verificou que a empresa (...) não exerceu nenhuma participação relevante em relação ao cumprimento do contrato, conforme descrito na instrução constante do TC 028.087/2010-0, o qual deu origem a esta TCE, subsidiando a citação dos responsáveis, nos seguintes termos:

"Por exemplo, pode-se ver nos subcontratos firmados entre a empresa e os motoristas que toda a responsabilidade pelos custos com combustíveis,



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

manutenção do veículo, estado de conservação, prestação efetiva do serviço recai sobre o subcontratado, a quem, aliás, também compete a responsabilidade pelas eventuais faltas de serviço.

Além disso, refletindo a insignificância de sua atuação para o cumprimento do contrato, a empresa mantém no município apenas um preposto, que, por sinal, nem vínculo empregatício com ela mantém, no papel de responsável por repassar o dinheiro pago pela prefeitura para as contas dos motoristas e/ou proprietário dos veículos que de fato prestam o serviço de transporte de alunos, o objeto desse contrato.

Por fim, como já tratado em item específico neste próprio relatório de auditoria, nem no cumprimento de aspectos do contrato, tais como o estado de conservação dos veículos e as condições de prestação de serviço, a empresa atua a contento, já que o estado dos veículos, como se demonstrou, é sofrível, sendo que diversos deles são inapropriados para o transporte de alunos. Como se vê em ponto próprio neste mesmo relatório, o estado dos veículos subcontratados pela empresa é, na maioria dos casos, inadequado para a prestação do serviço público a que foi incumbido o particular."

15. Já quanto ao cálculo do valor indicado como superfaturamento, a unidade técnica considerou como valor-base a diferença entre a quantia efetivamente recebida pela empresa, da prefeitura, e aquela paga aos transportadores subcontratados no exercício de 2009.

(...)

17. Vê-se, pois, que o valor recebido pela empresa, sem contraprestação de serviços ao município, alcançou o montante de R\$ 151.193,74, correspondendo a cerca de 20% do valor contratado para o exercício, de modo que restou configurado o superfaturamento em relação aos preços praticados no mercado, pelos subcontratados que assumiram, de fato, integralmente a execução do contrato.

(...)

19. Desse modo, mostra-se adequado o encaminhamento proposto pela unidade técnica no sentido de que sejam julgadas irregulares as presentes contas, com a imputação do débito apurado nos autos aos Srs. (...), então secretários de Educação de (...), e à empresa (...), de



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

forma solidária, além da aplicação individual da multa prevista no art. 57, da Lei n.º 8.443, de 1992.

Fatos semelhantes ao ora examinado foram destacados em publicações na imprensa local, revelando que a Polícia Federal tem investigado contratos de empresas de transporte escolar com o Poder Público no Estado.

Nas matérias veiculadas, como se verá adiante, constata-se que o caso aqui tratado constitui prática difundida em diversas prefeituras do Estado, sendo esta **mais uma razão para se adotar a devida cautela ao se empregar valores praticados em outras administrações municipais com esse tipo de serviço como parâmetro para aferir preço de mercado:**

Polícia desmonta esquema de desvio de verbas no transporte escolar em Pernambuco - Por Agência Brasil | 17/09/2015 20:40²

Investigação aponta rombo de R\$ 50 milhões aos cofres públicos. Fraudes em licitações aconteciam em sete cidades

A Superintendência da Polícia Federal em Pernambuco deflagrou nesta quinta (17) a Operação Carona, que investiga contratos de empresas de transporte escolar com o Poder Público no estado. A ação foi realizada em parceria com a Controladoria-Geral da União (CGU).

Investigação apontou que esquema no transporte escolar foi responsável por desvios de R\$ 50 milhões.

De acordo com as denúncias, as empresas A.R Resendis e A.G Serviços superfaturaram serviços em municípios do estado e receberam, de forma fraudulenta, mais de R\$ 50 milhões nos últimos quatro anos.

Segundo a CGU, as contratações para transporte escolar municipal eram feitas por pregão, ou em caráter emergencial, com dispensa de licitação. As empresas, no entanto, não tinham estrutura para executar os serviços e subcontratavam terceiros, geralmente os próprios moradores da cidade, por valores mais baixos que os pagos pela prefeitura.

Estão sendo cumpridos 15 mandados de busca e apreensão em sete municípios do estado. As ações ocorrem na capital, Recife, e nas cidades de Caruaru, Serra Talhada, Carpina, Limoeiro, Glória do Goitá e Passira. Prefeitos também são alvo das investigações. A Operação Carona conta a

²<http://ultimosegundo.ig.com.br/brasil/2015-09-17/policia-desmonta-esquema-de-desvio-de-verbas-no-transporte-escolar-em-pernambuco.html>, consultado em 22/09/2015, às 09h50



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

participação de 65 policiais federais e sete analistas da CGU.

Denúncias feitas no ano passado auxiliaram no início das investigações e mostraram que a empresa vencedora da licitação era definida antes mesmo de realizado o certame. Em junho, uma pessoa que denunciou crimes ocorridos em Glória de Goitá sofreu um atentado e foi incluída no programa de proteção a testemunhas.

De acordo com a controladoria, as empresas que fraudaram os contratos beneficiaram-se do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar, do Ministério da Educação.

Operação Carona

CGU e Polícia Federal investigam fraude no transporte escolar em Pernambuco

De acordo com a CGU, as contratações para transporte escolar municipal eram feitas por pregão, ou em caráter emergencial, com dispensa de licitação³

Publicado em 17/09/2015, às 23h03

A Superintendência da Polícia Federal (PF) em Pernambuco deflagrou, em parceria com a Controladoria-Geral da União (CGU), a Operação Carona, que investiga contratos de empresas de transporte escolar com o Poder Público no estado. De acordo com as denúncias, as empresas A.R Resendis e A.G Serviços superfaturaram serviços em municípios do estado e receberam, de forma fraudulenta, mais de R\$ 50 milhões.

De acordo com a CGU, as contratações para transporte escolar municipal eram feitas por pregão, ou em caráter emergencial, com dispensa de licitação. As empresas, no entanto, não tinham estrutura para executar os serviços e subcontratavam terceiros, geralmente os próprios moradores da cidade, por valores mais baixos que os pagos pela prefeitura.

Estão sendo cumpridos 15 mandados de busca e apreensão em sete municípios do estado. As ações ocorrem na capital, Recife, e nas cidades de Caruaru, Serra Talhada, Carpina, Limoeiro, Glória do Goitá e Passira. Prefeitos também são alvo das investigações. A Operação Carona conta a participação de 65 policiais federais e sete analistas da CGU.

Denúncias feitas no ano passado auxiliaram no início das investigações e mostraram que a empresa vencedora da licitação era definida antes mesmo de realizado o certame.

³ <http://jconline.ne10.uol.com.br/canal/politica/pernambuco/noticia/2015/09/17/cgu-e-policia-federal-investigam-fraude-no-transporte-escolar-em-pernambuco-199619.php> , consultado em 22/09/2015, às 09h55



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Em junho, uma pessoa que denunciou crimes ocorridos em Glória de Goitá sofreu um atentado e foi incluída no programa de proteção a testemunhas.

As supostas atividades ilícitas foram detectadas pela CGU durante o Programa de Fiscalização a partir de sorteios públicos. O programa consiste no sorteio de municípios com até 500 mil habitantes para serem fiscalizados quando à correta utilização dos recursos públicos federais. De acordo com a controladoria, as empresas que fraudaram os contratos beneficiaram-se do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar, do Ministério da Educação. A partir da constatação da CGU, a Operação Carona foi deflagrada.

Prefeituras do interior investigadas por fraudar licitações⁴

Publicação: 18/09/2015 14:53 Atualização:

Indícios de fraude na contratação de empresas prestadoras de transporte escolar para as cidades de Limoeiro, Glória do Goitá e Passira levou à deflagração da Operação Carona, ontem, pela Polícia Federal. Em ação conjunta com a Controladoria Geral da União (CGU) foram cumpridos 15 mandados de busca e apreensão. A suspeita é de um cartel, que pode envolver até 10 cidades, e teria movimentado R\$ 50 milhões desde 2011, por meio de sublocação irregular dos serviços pelas empresas contratadas, a AR Resendes e a AG Serviços.

Dois prefeitos (os de Glória e Passira) teriam prestado depoimentos à polícia. Pedidos de prisão contra eles, além de secretários e donos das empresas investigadas, chegaram a ser expedidos, mas foram negados pelo Tribunal Regional da 5ª Região que alegou necessidade de maiores provas, principalmente em decorrência do foro privilegiado dos mandatários. Os prefeitos também foram alvos de pedidos de condução coercitiva e afastamento do mandato, igualmente negados. O caso veio à tona a partir de uma denúncia, cujo autor chegou a sofrer um atentado de morte e estaria, hoje, no programa de atenção à testemunha.

O superintendente regional da PF em Pernambuco, Marcello Diniz Cordeiro, explica que o trabalho estará centrado, agora, na análise das provas coletadas, especialmente os contratos de licitação. "As licitações eram direcionadas e as empresas ganhadoras recebiam o dinheiro e subcontratavam outras por um valor muito abaixo. Visitamos as sedes dessas duas empresas investigadas e uma delas tinha apenas dois

⁴ http://www.diariodepernambuco.com.br/app/noticia/politica/2015/09/18/interna_politica,598801/prefeituras-do-interior-investigadas-por-fraudar-licitacoes.shtml, consultada em 22/09, às 10h05



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

funcionários", comentou. A investigação teve início no ano passado e foram instaurados três inquéritos. A hipótese de se tratar de empresas de fachada não é descartada. Ele lembra que os recursos são oriundos principalmente do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB) e do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE). Há casos, porém, de contratos para suprir demandas da saúde, como o transporte de enfermos. As prefeituras de Limoeiro, Glória do Goitá e Passira foram procuradas, mas a reportagem não obteve resposta.

No caso ora em julgamento, nada obstante a diferença entre o valor recebido da Administração e o valor pago aos subcontratados (superior a 100%) esteja acima de qualquer parâmetro de razoabilidade de remuneração para serviços dessa natureza, trilhar o caminho diametralmente oposto, ou seja, de não remunerar a empresa de forma alguma, também não me parece justo nem razoável.

Embora, em essência, as obrigações assumidas pela contratada perante o Município de Cupira tenham sido repassadas aos subcontratados, remanesce com a empresa a responsabilidade pela execução do serviço conforme ajustada em contrato e pelo pagamento de impostos incidentes sobre a prestação do serviço e custos administrativos, a exemplo da manutenção de um ponto de apoio no Município contratante.

Nesse sentido, entendo que impor a restituição integral da parcela que excede o custo da empresa com as subcontratações implicaria enriquecimento sem causa da Administração, veementemente repellido pela jurisprudência desta Corte.

Para a auditoria, o BDI (Benefícios e Despesas Indiretas) aplicável ao presente caso deveria ser de 23,65%; todavia, não encontrei nos autos a fonte de tal percentual, razão pela qual tenho como razoável considerar aquele proposto pela própria empresa, o qual, em média, conforme se vê da composição de custo integrante da parte de sua proposta constante deste processo (fls. 314/332), correspondeu a 31,5%.

Assim, levando em conta o já informado **custo diário** da empresa contratada no exercício de 2015 com seus subcontratados - R\$ 2.413,34 (já incluído o valor dos alugueis dos veículos e os demais custos, como manutenção, combustível, seguro, etc.) levantado pela auditoria (planilha às fls. 44), o qual restou aplicado para as análises realizadas nos exercícios de 2013 e de 2014, chega-se ao valor de **R\$ 879.449,59** a ser ressarcido ao



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

erário quanto aos dois exercícios auditados, de acordo com os cálculos adiante.

Exercício de 2013: foram 201 dias letivos, logo o custo da empresa (mão de obra + locação) foi de R\$485.081,34 (201 x R\$ 2.413,34); somando-se o BDI (31,5% de R\$ 485.081,34), o pagamento da prefeitura deveria ter sido de R\$ 637.881,96 (R\$ 485.081,34 + R\$ 152.800,62). Todavia, o valor efetivamente pago pela prefeitura e recebido pela empresa contratada no exercício ora em tela foi de R\$ 1.093.580,10, fato que enseja a necessidade de ressarcimento ao erário do valor de **R\$ 455.698,14** (R\$ 1.093.580,10 - R\$ 637.881,96).

Exercício de 2014: os números não são muito diferentes: foram 203 dias letivos e pago o valor de R\$ 1.067.980,49; calculando-se da mesma forma como antes demonstrado, chega-se ao valor de **R\$ 423.751,45** a ser reparado aos cofres públicos municipais de Cupira.

A responsabilidade pelo ressarcimento ao erário no valor de **R\$ 879.449,59** é, de forma solidária, da empresa contrata, WS Locações e Serviços Ltda. (por ter se beneficiado da irregular subcontratação total verificada, implicando em custos de execução menores devido ao fato dos custos previstos nos orçamentos básico e contratados não se efetivarem, implicando numa prestação de serviços com qualidade inferior àquela para a qual fora contratada), do Fiscal de Transporte local, Sr. Rodrigo Loiola da Silva (por ter assinado os boletins de atestos mensais de 2013 a 2014, para pagamentos à empresa contratada, não adotando qualquer providência em face da execução contratual estar sendo realizada com qualidade inferior àquela contratada e efetivamente paga à empresa prestadora do serviço); e do prefeito Sandoval José de Luna, por ser a autoridade maior do Município, responsável pela nomeação daqueles que deveriam acompanhar de perto a execução do contrato firmado pelo Ente sob sua gestão (culpa *in eligendo*), bem como por não ter monitorado a atuação de seus auxiliares (culpa *in vigilando*), que restou por provocar pagamentos à empresa contratada em valores superiores àqueles efetivamente devidos, considerando que os custos do orçamento contratado não foram efetivados como previsto (como era o caso dos encargos sociais e dos custos de manutenção dos veículos, que foram arcados pelos terceirizados a valores menores que os previstos).

Sobre a responsabilidade do prefeito, vale destacar o entendimento do TCU sobre a matéria, para o qual nem mesmo a delegação de competências seria suficiente para afastar a responsabilidade do gestor, pois esse instrumento não retira a



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

responsabilidade de quem delega, visto que remanesce a responsabilidade no nível delegante em relação ao atos do delegado (Acórdão 56/1992, Plenário, in Ata 40/1992; Acórdão 54/1999, Plenário, in Ata 19/1999; Acórdão 153/2001, Segunda Câmara, in Ata 10/2001). Por conseguinte, cabe a autoridade delegante a fiscalização dos atos de seus subordinados, diante da culpa *in eligendo* e da culpa *in vigilando*. (Voto condutor do Acórdão 1619/2004, Plenário).

Por fim, considerando o registro da auditoria que a desconformidade ora trazida à baila permaneceu no exercício de 2015 e, certamente, não está sendo diferente no corrente exercício, cabe a expedição de recomendação à atual Administração do Município no sentido de efetuar os pagamentos à empresa W S Locações e Serviços de acordo com os parâmetros estabelecidos nesta deliberação, buscando compor com sua contratada quanto aos pagamentos realizados de forma excessiva a partir de janeiro/2015, comunicando a este órgão de controle externo todas as providências tomadas nesse sentido.

À auditoria, cabe a expedição de determinação para que realize o acompanhamento das providências supra expostas.

Isso posto e,

CONSIDERANDO que a atuação da pregoeira, ao eliminar da disputa 16 das 17 empresas credenciadas por exigências técnicas editalícias não atendidas, mas que poderiam ter sido sanadas por meio de diligências, eliminou a competitividade do Pregão n° 01/2013, uma vez que apenas uma empresa ofertou preço;

CONSIDERANDO que o Município de Cupira não fazia uso do livro de controle (diário de ocorrências) para o serviço de transporte escolar;

CONSIDERANDO que, nos exercícios de 2013 e 2014, a prefeitura de Cupira deixou de reter parte do ISS de 5% previsto em orçamento incidente no serviço objeto destes autos, para reter apenas cerca de 2,85%, restando, assim, caracterizado renúncia de receita no valor de R\$ 33.087,60;

CONSIDERANDO que parte dos veículos próprios adquiridos do programa "A caminho da escola", os quais deveriam priorizar a cobertura nas áreas básicas da educação fundamental no município, estavam sendo disponibilizados para o transporte universitário;



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

CONSIDERANDO que o transporte dos alunos que estudam na rede pública de Cupira é realizado por pessoas que não possuem certificados de cursos para a formação de condutores exigidos por lei (inciso V do art. 138 do Código Brasileiro de Trânsito - Lei Federal nº 9503/1997), fato que eleva o risco de acidentes nessa atividade;

CONSIDERANDO que parte dos veículos utilizados na prestação dos serviços de transporte escolar em Cupira não atende às exigências editalícias, havendo transporte de estudantes em veículos de carga adaptados, com idade superior ao máximo permitido, sem o necessário Certificado de Segurança Veicular - CSV, ou seja, veículos que não satisfazem as exigências do Código Nacional de Trânsito para tanto, como demonstrou a auditoria em seu Relatório, inclusive com várias fotos;

CONSIDERANDO que a empresa W S Locações e Serviços subcontratou integralmente o objeto do contrato às fls. 509/514 (e aditivos), firmado com a Prefeitura de Cupira, para o serviço de transporte escolar local, o que configura afronta aos princípios constitucionais da moralidade, da eficiência, da supremacia do interesse público, da legalidade, isonomia, impessoalidade, economicidade e do julgamento objetivo, além de acarretar afronta ao dever geral de licitar (art. 37, XXI, da Constituição Federal) e aos artigos 2º, 72 e 78, inciso VI, da Lei nº 8.666/93);

CONSIDERANDO que a contratação dos serviços de transporte escolar ora em julgamento restou caracterizada como anti-econômica, tendo sido verificado um excesso de pagamento, nos exercícios de 2013 e de 2014, no valor total de R\$ 879.449,59;

CONSIDERANDO que, no cenário destes autos, resta evidenciado que a Administração omitiu-se na fiscalização do serviço que contratou, contribuindo para a ocorrência das desconformidades antes descritas;

CONSIDERANDO que, nada obstante todos os responsabilizados pelas irregularidades antes referidas terem sido regularmente notificados, não apresentaram defesa às conclusões do Relatório de Auditoria;

CONSIDERANDO o disposto nos artigos 70 e 71, incisos II e VIII, parágrafo 3º, combinados com o artigo 75, da Constituição Federal, e no artigo 59, inciso III, letra "b", da Lei Estadual nº 12.600/04 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco),



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Voto que se julgue **IRREGULAR** a contratação do serviço de transporte escolar no Município de Cupira nos exercício de 2013 e de 2014, realizado pela empresa WS LOCAÇÕES E SERVIÇOS EIRELI (CNPJ nº 12.963.418/0001-83), decorrente do Pregão Presencial nº 01/2013, imputando um **débito** no valor total de **R\$ 912.537,19** (novecentos e doze mil, quinhentos e trinta e sete reais e dezenove centavos), na forma adiante descrita:

- **R\$ 33.087,62** de responsabilidade exclusiva da empresa WS LOCAÇÕES E SERVIÇOS EIRELI, sendo **R\$ 22.545,36** relativos à diferença do ISS devido e não recolhido de forma integral aos cofres municipais incidentes nos serviços prestados no exercício de 2013 e **R\$ 10.542,26** referentes ao ISS devido e não recolhido de forma integral incidentes nos serviços prestados no exercício de 2014;
- **R\$ 879.449,59** de responsabilidade solidária do prefeito Sandoval José de Luna, do Fiscal de Transporte local, Sr. Rodrigo Loiola da Silva, e da empresa contratada WS LOCAÇÕES E SERVIÇOS EIRELI, sendo **R\$ 455.698,14** referentes ao excesso de pagamento verificado no exercício de 2013 e **R\$ 423.751,45** relativos ao excesso de pagamento verificado no exercício de 2014.

Os valores antes mencionados relacionados ao exercício de 2013 deverão ser atualizados monetariamente a partir de 01/01/2014 e aqueles relativos ao exercício de 2014 a partir de 01/01/2015, segundo os índices e condições estabelecidos na legislação local para atualização dos créditos da Fazenda Pública Municipal, e recolhidos aos cofres públicos municipais no prazo de 15 (quinze) dias do trânsito em julgado desta decisão, devendo cópias das Guias de Recolhimento serem enviadas a este Tribunal para baixa dos débitos. Não o fazendo, que sejam extraídas as respectivas Certidões dos Débitos e encaminhadas ao prefeito do Município, que deverá inscrever os débitos na Dívida Ativa e proceder às suas execuções, sob pena de responsabilidade.

Voto, ainda, que se aplique, com fulcro no inciso III do art. 73 da Lei Orgânica desta Casa (Lei Estadual nº 12.600/2004), as seguintes **multas individuais**:

- **R\$ 7.123,00** (sete mil, cento e vinte e três reais) - equivalente a 10% do limite atualizado até o mês de agosto/2016 do valor estabelecido no *caput* do retroreferido art. 73 da Lei Orgânica deste TCE (redação dada pela Lei nº 14.725/12), conforme prevê o § 1º do



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

mesmo dispositivo - à pregoeira Karla Daniele de Carvalho Sobral Lima, em face da ausência de competitividade verificada no Pregão nº 01/2013 decorrente da forma inadequada com a qual restou conduzido tal certame;

- **R\$ 7.123,00** (sete mil, cento e vinte e três reais) à Coordenadora do Transporte Escolar de Cupira, Sra. Karlyane Morgana de França, em face de sua omissão em cobrar da empresa contratada que os serviços fossem prestados em consonância com o estabelecido no contrato ter resultado numa execução contratual inadequada; e
- **R\$ 10.684,50** (dez mil, seiscentos e oitenta e quatro reais e cinquenta centavos), equivalente a 15% do limite antes mencionado, ao Sr. Rodrigo Loiola da Silva (Fiscal de Transporte Municipal), pelo mesmo motivo da multa aplicada à Coordenadora do Transporte Escolar, agravada por sua omissão em dar ciência aos seus superiores quanto à sub-rogação do objeto contratado a terceiros.

Tais penalidades deverão ser recolhidas, no prazo de 15 (quinze) dias do trânsito em julgado desta decisão, ao Fundo de Aperfeiçoamento Profissional e Reequipamento Técnico do Tribunal, por intermédio de boletos bancários a serem emitidos no sítio da *internet* deste Tribunal de Contas (www.tce.pe.gov.br).

Outrossim, com base no disposto nos artigos 69 e 70, inciso V, da Lei Estadual nº 12.600/2004, que a Administração Municipal de Cupira implante, a partir da data de publicação desta decisão, sob pena de aplicação da multa prevista no inciso XII do artigo 73 do citado Diploma Legal aos responsáveis, adote as seguintes providências:

- realizar anotação em registro próprio de todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados, conforme prevê o §º do art. 67 da Lei de Licitações;
- quando do pagamento por serviços de transporte escolar, reter o percentual relativo ao ISS calculado sobre o total da despesa, nos termos do entendimento deste TCE exposto no Acórdão TC nº 1738/13 (Processo TC nº 1305547-1);
- fazer uso dos veículos adquiridos por meio do programa "A caminho da escola" priorizando a cobertura nas áreas básicas da educação fundamental no município, disponibilizando-os para o transporte universitário apenas quando satisfeita tal obrigação; e



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

- exigir da empresa contratada para o transporte escolar que observe, com rigor, as normas aplicáveis ao serviço, mormente ao que estabelece o Código Brasileiro de Trânsito (Lei Federal nº 9503/1997) e as normas técnicas do Conselho Nacional de Trânsito - CONTRAN.

OS CONSELHEIROS DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR E RICARDO RIOS VOTARAM DE ACORDO COM O RELATOR. PRESENTE O PROCURADOR DR. GILMAR SEVERINO DE LIMA.

MC/ACP