



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
Tribunal Pleno

PROCESSO TC Nº 04786/13

Jurisdicionado: Prefeitura Municipal de Gado Bravo

Objeto: Recurso de Reconsideração contra as decisões consubstanciadas no Parecer PPL TC 82/2015 e no Acórdão APL TC 445/2015, emitidos na ocasião do julgamento das contas de 2012.

Gestor: Prefeito Austerliano Evaldo Araújo

Advogado: Marco Aurélio de Medeiros Villar e Leonardo Paiva Varandas

Relator: Conselheiro Substituto Antônio Cláudio Silva Santos

EMENTA: PODER EXECUTIVO MUNICIPAL – ADMINISTRAÇÃO DIRETA - PREFEITURA MUNICIPAL DE GADO BRAVO - PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DO PREFEITO AUSTERLIANO EVALDO ARAÚJO, EXERCÍCIO DE 2012 – RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO CONTRA AS DECISÕES CONSUBSTANCIADAS NO PARECER PPL TC 82/2015 E NO ACÓRDÃO APL TC 445/2015, EMITIDOS NA OCASIÃO DO JULGAMENTO DAS CONTAS DE 2012 - ART. 221, INCISO II, DO REGIMENTO INTERNO DO TCE/PB C/C O ART. 33 DA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL Nº 18/93 – CONHECIMENTO – PROVIMENTO PARCIAL, PARA EXCLUIR DO ROL DE IRREGULARIDADES QUE MOTIVARAM A REPROVAÇÃO DAS CONTAS O NÃO EMPENHAMENTO DA CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA DO EMPREGADOR AO INSS, E REDUZIR DE R\$ 614.482,02 PARA R\$ 612.637,36 A IMPORTÂNCIA IMPUTADA POR MEIO DO ITEM “II” DO ACÓRDÃO ATACADO, VISTO QUE O RECORRENTE LOGROU COMPROVAR PAGAMENTOS AO INSS EM R\$ 1.844,66 – MANUTENÇÃO DOS DEMAIS ITENS DAS DECISÕES RECORRIDAS.

ACÓRDÃO APL TC 00642/2016

RELATÓRIO

Analisa-se o recurso de reconsideração interposto pelo Prefeito de Gado Bravo, Sr. Austerliano Evaldo Araújo, contra as decisões consubstanciadas no Parecer PPL TC 82/2015 e no Acórdão APL TC 445/2015, emitidos na ocasião do julgamento das contas de 2012, publicados no DOE do TCE/PB de 15/09/2015.

Por meio do mencionado Parecer, o Tribunal Pleno se manifestou contrariamente à aprovação da prestação de contas, em razão da constatação das seguintes irregularidades: 1 - Não empenhamento da contribuição previdenciária do empregador ao INSS, no valor de R\$ 890.564,65; 2 - Despesa não comprovada com obrigações previdenciárias, no valor de R\$ 194.917,89; 3 - Não recolhimento das cotas de contribuição previdenciária descontadas da folha de pessoal, na importância de R\$ 202.365,44; 4 - Contratação de pessoal por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse através de lei declarada inconstitucional; e 5 - Despesas irregulares e excessivas com serviços de transporte de estudantes, totalizando R\$ 419.564,13.

Através do aludido Acórdão, o Tribunal Pleno decidiu:

- I. JULGAR IRREGULARES as contas de gestão do mencionado gestor, na qualidade de Ordenador de Despesas, em razão de (A) Não empenhamento da contribuição previdenciária do empregador ao INSS, no valor de R\$ 890.564,65; (B) despesa não comprovada com obrigações previdenciárias, no valor de R\$ 194.917,89; (C) não



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
Tribunal Pleno

PROCESSO TC Nº 04786/13

recolhimento das cotas de contribuição previdenciária descontadas da folha de pessoal, na importância de R\$ 202.365,44; (D) contratação de pessoal por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse através de lei declarada inconstitucional; e (E) despesas irregulares e excessivas com serviços de transporte de estudantes, totalizando R\$ 419.564,13;

- II. IMPUTAR ao gestor, Sr. Austerliano Evaldo Araújo, a importância de R\$ 614.482,02 (seiscentos e catorze mil, quatrocentos e oitenta e dois reais e dois centavos), equivalentes a 14.634,00 UFR/PB (Unidade Financeira de Referência), em razão da despesa contabilizada e não comprovada por documento, referente a recolhimento previdenciário, no valor de R\$ 194.917,89 (cento e noventa e quatro mil, novecentos e dezessete reais e oitenta e nove centavos), correspondentes a 4.642,00 UFR/PB, e dos gastos irregulares e excessivos com serviços de transporte de estudantes, na importância de R\$ 419.564,13 (quatrocentos e dezenove mil, quinhentos e sessenta e quatro reais e treze centavos), ou 9.992,00 UFR/PB, assinando-lhe o prazo de 60 (sessenta) dias, a contar da publicação deste ato no DOE, para recolhimento voluntário aos Cofres Municipais, sob pena de cobrança executiva, desde logo recomendada, conforme dispõe o art. 71, § 4º, da Constituição do Estado da Paraíba;
- III. APLICAR A MULTA de R\$ 7.882,17 (sete mil, oitocentos e oitenta e dois reais e dezessete centavos), equivalentes a 187,71 UFR/PB (Unidade Financeira de Referência), em razão das irregularidades anotadas pela Auditoria¹, com fulcro no art. 56, inciso II, da Lei Orgânica do TCE/PB, assinando-lhe o prazo de 60 (sessenta) dias, a contar da publicação deste ato no Diário Oficial Eletrônico do TCE/PB, para recolhimento voluntário aos Cofres Estaduais, à conta do Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, sob pena de cobrança executiva, desde logo recomendada, conforme dispõe o art. 71, § 4º, da Constituição do Estado da Paraíba;
- IV. COMUNICAR à Receita Federal do Brasil, para as providências que entender cabíveis, as irregularidades relacionadas à contribuição previdenciária ao INSS;
- V. REPRESENTAR ao Ministério Público Comum para que, diante dos indícios de prática de atos de improbidade administrativa e de ilícito penal, adote as providências de sua alçada;
- VI. RECOMENDAR ao gestor que observe os princípios constitucionais norteadores da Administração Pública e a legislação infraconstitucional, adotando medidas corretivas relativamente às falhas e irregularidades destacadas, sobretudo, no que diz respeito à(o): (1) Devido empenhamento dos valores a serem recolhidos a título de contribuição previdenciária patronal; (2) Devido recolhimento das consignações previdenciárias efetuadas na folha de pessoal; (3) Restabelecimento da legalidade quanto à contratação temporária de pessoal; (4) Inserção de extratos bancários e de informações relativas a procedimentos licitatórios no SAGRES; (5) Encaminhamento de licitações, prestações de

¹ (1) Despesa não comprovada com obrigações previdenciárias, no valor de R\$ 194.917,89; (2) Não recolhimento das cotas de contribuição previdenciária descontadas da folha de pessoal, na importância de R\$ 202.365,44; (3) Contratação de pessoal por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse através de lei declarada inconstitucional; (4) Despesas irregulares e excessivas com serviços de transporte de estudantes, totalizando R\$ 419.564,13; (5) Envio da prestação de contas em desacordo com a Resolução RN TC 03/2010; (6) Ausência da autorização do ordenador de despesas em notas de empenho; (7) Ausência de encaminhamento das cópias de extratos bancários e respectivas conciliações; (8) Registros incorretos de receitas, despesas e dívidas; (9) Não encaminhamento de processos licitatórios ao TCE/PB; (10) Não encaminhamento da programação e de relatórios da saúde ao Conselho Municipal de Saúde; (11) Não elaboração do Plano de Saúde Plurianual; (12) Não implantação do Conselho Municipal de Educação e não encaminhamento do Parecer do FUNDEB; (13) Obstrução ao livre exercício das inspeções e auditorias determinadas; (14) Ausência de licenciamento ambiental para início das obras; e (15) Descaso da Administração Municipal com o patrimônio público.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO Tribunal Pleno

PROCESSO TC Nº 04786/13

contas e demais documentos ao TCE/PB, na forma disposta nos normativos da Corte de Contas; (6) Devida autorização do ordenador de despesas nas notas de empenho; (7) Correto registro contábil das receitas, das despesas e da dívida do município; e (8) Devido encaminhamento da programação e do relatório anual de saúde ao Conselho Municipal de Saúde.

Irresignado, o Prefeito interpôs recurso de reconsideração em 30/09/2015 (Documento TC 56311/15, fls. 20100/25359), posteriormente, solicitou e obteve a juntada de complemento do recurso, consoante Documento TC 59116/15, datado de 19/10/2015.

O processo foi remetido ao GEA – Grupo Especial de Auditoria, que concluiu pelo conhecimento do recurso, visto que foram cumpridos os pressupostos de admissibilidade, e, quanto ao mérito, pelo não provimento, mantendo-se todos os termos das decisões recorridas, conforme os comentários a seguir resumidos:

- NÃO EMPENHAMENTO DA CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA DO EMPREGADOR AO INSS, NO VALOR DE R\$ 890.564,65
- DESPESA NÃO COMPROVADA COM OBRIGAÇÕES PREVIDENCIÁRIAS, NO VALOR DE R\$ 194.917,89
- NÃO RECOLHIMENTO DAS COTAS DE CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA DESCONTADAS DA FOLHA DE PESSOAL, NA IMPORTÂNCIA DE R\$ 202.365,44

Recorrente: Justificou a celebração de parcelamento de dívida previdenciária que abrange o exercício e destacou que a Auditoria não teria considerado o salário família em seus cálculos de despesa não comprovada. Em complemento de instrução (Documento TC 59116/15), solicitou e obteve a juntada de documento expedido pela Receita Federal do Brasil, que, segundo sustenta, apresenta valores divergentes daqueles apurados pela Auditoria.

Auditoria: *"Registre-se, que em fase de defesa o ora recorrente deixou de contestar as constatações da Auditoria, lançadas no relatório exordial, que deram causa às irregularidades acima sumariadas.*

Em sede de recurso, as informações trazidas – páginas 1348 a 1350 – atestam pedido de parcelamento referente às competências 10/2012 a 13/2012, e somam débitos declarados no valor total de R\$ 259.305,55, em 16 de janeiro de 2013.

Por outro lado, no Documento TC 59.116/15, apresentado em 19 de outubro de 2015, juntado aos autos, mas não numerado como fazendo parte dos autos eletrônicos, traz o interessado à colação levantamento procedido pela Receita Federal do Brasil, datado de 1º de outubro de 2015, em que se apontam divergências entre os valores declarados na GEFIP e os efetivamente recolhidos nas competências dos meses 07/2011 a 13/2012, que somam R\$ 1.303.441,77, e se considerarmos apenas os valores relativos ao ano de 2012, tem-se o montante de R\$ 923.880,49.

Logo, salvo melhor juízo, entende o GEA que as irregularidades em comento, após o exame do recurso apresentado, permanecem inalteradas."

- CONTRATAÇÃO DE PESSOAL POR TEMPO DETERMINADO PARA ATENDER À NECESSIDADE TEMPORÁRIA DE EXCEPCIONAL INTERESSE ATRAVÉS DE LEI DECLARADA INCONSTITUCIONAL

Recorrente: Alegou que, após a declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 167/2009, o município promulgou a Lei nº 190/2011, desta feita de acordo com os ditames constitucionais.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO Tribunal Pleno

PROCESSO TC Nº 04786/13

Auditoria: Manteve o entendimento, visto que a Lei sucessora altera dispositivos daquela declarada integralmente inconstitucional (Doc TC 16689/14, fl. 2, aba de anexos/apensados), que continua sendo, erroneamente, a norma de regência.

- DESPESAS IRREGULARES E EXCESSIVAS COM SERVIÇOS DE TRANSPORTE DE ESTUDANTES, TOTALIZANDO R\$ 419.564,13

Recorrente: Justificou *ipsis litteris*:

Quanto à "LIMITAÇÃO INJUSTIFICADA DA PARTICIPAÇÃO DE INTERESSADOS NO CERTAME, no relatório se comprova que até 2008, a então gestão da Prefeitura de Gado Bravo, promovia apenas contratações com pessoas físicas, contrariando as recomendações do Ministério da Educação, através da Cartilha do transporte escolar/Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas - Educacionais Anísio Teixeira (INEP) – Brasília: O Instituto, 2005, nas páginas 23 e 24.

Neste íterim, fica claro que o tipo de contratação (se Pessoa Física ou Jurídica), segundo o Ministério da Educação, não é opcional, já que as exigências são contratar empresa e não com pessoa física, senão vejamos os itens da cartilha:

- 4 – Exigir no Edital que a empresa...
- 5 – A empresa tem que...
- 6 – Exigir no Edital que a empresa...
- 8 – ...duas fases: a de habilitação da empresa e a de proposta
- 9 – ...quanto ao contrato da empresa...
- 10 – Evitar contratar veículos pertencentes a pessoas físicas'

Portanto, como se pode extrair da referida cartilha, até 2008, então gestão da Prefeitura de Gado Bravo deixou de cumprir exigências do Ministério de Educação, pois a determinação do Ministério da Educação é para evitar contratar diretamente com pessoas físicas, e evitar é esquivar-se, é fugir (ao que pode ser nocivo ou desagradável) a gestão pública.

Todavia, ressaltamos que, em hipótese alguma, conforme demonstrados nos autos, não há comprovação de limitação a participação de interessados, pois a licitação atendeu aos preceitos da Lei 8.666/93 c/c a Lei 10.520/02, especialmente quanto a devida publicação do aviso de licitação no Diário Oficial do Estado e Jornal A União, conforme se comprova anexo.

Crucialmente, o edital do certame em comento (Pregão Presencial nº 10/2012), à página 41 do Processo licitatório, permite a participação de pessoas físicas e/ou jurídicas (item 9 do edital – da habilitação). Cabendo aos interessados participar ou não. A não ser que exista uma forma legal de obrigá-los a participar da licitação! Há? Podemos obriga-lós?

Logo, fica claro que não merece prosperar o apontamento da Auditoria, pois a subjetividade não é um dado verossímil.

'Segundo o art. 11 da Lei 8.429/92, constitui ato de improbidade que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições, notadamente a prática de ato que visa fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto na regra de competência (inciso I), ou a ausência de prestação de contas, quando esteja o agente público obrigado a fazê-lo (inciso VI)' (REsp n. 880.662-MG, Rel. Min. Castro Meira, 2ª Turma). (n.n.) ''



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
Tribunal Pleno

PROCESSO TC Nº 04786/13

No tocante aos "INDÍCIOS DE DIRECIONAMENTO LICITATÓRIO, resta evidente que não há no painel probatório qualquer mácula que comprove direcionamento licitatório, pois se há publicação do aviso de licitação na imprensa oficial, se há previsão editalícia que permita a participação de pessoas físicas e/ou jurídicas (item 9 do edital), não há em que se falar em limitação injustificada ou direcionamento licitatório, pois toda e qualquer empresa e/ou pessoa física interessada poderia participar, tendo em vista que não há exigências editalícias restritivas à ampla participação".

Em relação à "CONTRATAÇÃO DE EMPRESA DE FACHADA, aduz a Douta Auditoria que o contrato foi efetuado com empresa de fachada. Com todas as vênias, não assiste razão. A defesa encarta ao caderno processual as fotos da sede da empresa, bem como o Comprovante de Inscrição e de Situação Cadastral emitido pela Receita Federal. Desta forma, não há falar-se em empresa fantasma ou de fachada".

A respeito da "NÃO PUBLICAÇÃO DO EXTRATO DE CONTRATO, de fato assiste razão a Douta Auditoria ao reclamar a publicação do extrato do contrato. Ocorre que o mesmo não foi apresentado durante a inspeção *in loco*. Porém, no afã de elidir a irregularidade, encarta-se ao caderno processual a referida publicação".

Em referência à "REALIZAÇÃO DE SUBCONTRATAÇÃO NÃO ADMITIDA NO EDITAL E NO CONTRATO, não merece prosperar, pois o Edital e seu anexo (Minuta do Contrato), bem com o contrato decorrente do certame e assinado entre as partes (Clausula Nona – f), atende plenamente a subcontratação, senão vejamos:

À página 65 do caderno processual, podemos encontrar a minuta do Contrato e às páginas 147 e 148 do contrato, podemos depreender que da Cláusula nona, F, tem-se o entendimento que não pode haver cessão, transferência ou sublocação, sem o conhecimento e a devida autorização do contratante.

Após a assinatura do contrato e com base no acordado, a empresa solicitou a sublocação e foi atendido como se pode depreender da documentação que se encarta nesta oportunidade.

Sendo assim, não há falar-se em falta de previsão no contrato".

No que diz respeito às "DESPESAS EXCESSIVAS COM TRANSPORTE DE ESTUDANTES, NO MONTANTE DE R\$ 419.564,13, TRAZENDO PREJUÍZO AO ERÁRIO, é de causar estranheza o modo que a Auditoria elaborou os cálculos para evidenciar o que chamou de prejuízo ao erário. Vejamos:

- a) Qual o valor diário por rota?
- b) O valor por Km?
- c) Quantos dias letivos no período de vigência do contrato?

Logo, podemos extrair do relatório da Auditoria:

| | |
|--------------------------------|---------------|
| (a) Valor mensal p/Auditoria | R\$ 50.255,45 |
| (b) Nº Rotas | 47 |
| (c = a/b) Valor médio por rota | R\$ 1.069,26 |
| (d) Media dias úteis/mês | 22 |
| (e = c/d) Valor médio por dia | R\$ 48,60 |
| (f) Média Km/rota | 27,22 |
| (g = e/f) Valor médio por Km | R\$ 1,79 |



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
Tribunal Pleno

PROCESSO TC Nº 04786/13

Assim, é de se indagar: Qual empresa locaria pelo valor de R\$ 1,79/Km ou R\$ 48,60/Diária, um veículo para o transporte de escolares, em estradas, na sua grande maioria, vicinais, em um território de relevo montanhoso, arcando com todas as despesas/custos de: estepe do veículo; pneu do veículo; combustível; óleo de cárter; óleo de câmbio; lavagem do veículo; Dpvat do veículo; Taxa de licenciamento do veículo; IPVA; Salário do motorista (quando for o caso); Mão-de-obra serviços mecânicos (estimado em 1/4 sal. min.); Quantidade de pneus do veículo; Vida útil do veículo; Troca do óleo de cárter; Troca do óleo diferencial; Taxa de remuneração de peças; Taxa de remuneração de capital; Taxa s/ peças, acessórios e materiais p/ manutenção; Coeficiente da importância segurada (seguro casco) Custo da apólice; IOF; Encargos sociais e trabalhistas; etc. E, ainda, o lucro???

Neste íterim, a Auditoria glosa o valor de R\$ 419.564,13 com base neste 'estranho' cálculo, obtendo os seguintes valores:

| | |
|--------------------------|---------------------|
| Valor pago/exercício | R\$ 865.480,00 |
| Excesso calculado | R\$ 488.564,13 |
| Exclusão p/ pago em 2013 | (-) R\$ 69.000,00 |
| Valor da imputação | R\$ 419.564,13 |

Então, pasme, ao final, seria este então o valor por km?

| | |
|---------------------------------------|---------------|
| (a) Valor mensal p/Auditoria | R\$ 46.618,24 |
| (b) Nº Rotas | 47 |
| (c = a/b) Valor médio/mensal por rota | R\$ 991,88 |
| (d) Media dias úteis/mês | 22 |
| (e = c/d) Valor médio/rota por dia | R\$ 45,09 |
| (f) Média Km/rota | 27,22 |
| (g = e/f) Valor médio por Km | R\$ 1,66 |

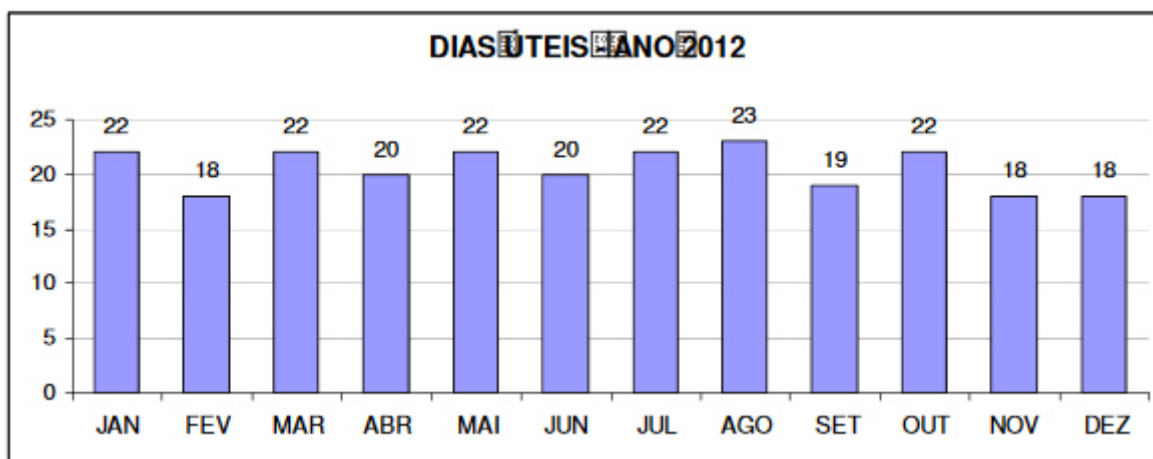
Não é este o valor resultante da planilha de formação de custo do km para o transporte escolar anexado ao Edital da Licitação Pregão Presencial nº 00010/2012 – Projeto Básico, que se encarta nesta oportunidade, para a média mensal de 22 dias úteis mês para o ano calendário de 2012, conforme acatado pela auditoria no relatório de análise da defesa do relatório inicial da PCA 2012 – item 18.14, às pgs 1165 a 1168.

Portanto, a imputação do débito não está ancorada em parâmetros técnicos, comprovadamente pelo custo efetivo dos serviços, não podendo prosperar, pois o dever do certame é efetuar o julgamento da proposta mais vantajosa para o município com base nos custos/despesas necessários a execução dos serviços.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
Tribunal Pleno

PROCESSO TC Nº 04786/13



Conforme se extrai do Gráfico acima, vê-se que a média não poderia ser outra, senão 22 dias úteis no mês. Em outra análise, construímos uma tabela, no qual obtemos o total de 246 dias úteis no ano.

| TOTAL DE DIAS ÚTEIS – ANO 2012 | | | | | | | | | | | | |
|--------------------------------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-------|
| JAN | FEV | MAR | ABR | MAI | JUN | JUL | AGO | SET | OUT | NOV | DEZ | TOTAL |
| 22 | 18 | 22 | 20 | 22 | 20 | 22 | 23 | 19 | 22 | 18 | 18 | 246 |

Desta feita, do total de 246 dias úteis no ano, a Lei de Diretrizes e Bases (LDB), determina a quantidade mínima de 200 dias, o que necessariamente, não significa que não possa ser mais. A LDB prevê adaptações do calendário escolar de acordo com peculiaridades locais ou até climáticas. Vale salientar que o Município de Gado Bravo é composto em sua totalidade de estradas vicinais, montanhosas, terrenos alagadiços, entre outros aspectos, que para uma gestão escolar planejada, deve ser considerado um 'necessário' excedente de dias letivos, quando for o caso, é claro.

Sendo assim, em consonância com o esposado, não há falar-se em despesas excessivas com transporte de estudantes.

Por fim, cumpre informar a esta Auditoria, que a Prefeitura Municipal de Gado Bravo, no exercício de 2015, efetuou certame para contratação de transporte escolar com pessoa física e restou fracassada como se pode depreender do parecer que segue anexo nesta oportunidade."

Auditoria: Examinadas as provas carreadas pelo suplicante e as razões recursais, concluiu, *verbatim*.

"É fato que o edital do Pregão Presencial 010/2012 permitia que Pessoas Físicas participassem do certame licitatório.

Quanto à suposta regulamentação de contratação de Transporte Escolar por meio de Cartilha do INEP, ressalte-se que, conforme cópia de inteiro teor da sobredita orientação, a versão tida como parâmetro era uma 'versão preliminar' e, independente deste fato, a lei de licitações não autoriza



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO Tribunal Pleno

PROCESSO TC Nº 04786/13

que se afastasse a possibilidade de contratar pessoas físicas quando estas são corriqueiras e usualmente contratadas pela própria administração diretamente ou por meio de 'subcontratação', deste modo repele-se o entendimento do recorrente de que seria ato de improbidade administrativa admitir, como de fato admitiu, a possibilidade de pessoas físicas participarem de certames licitatórios para prestação de serviços a edicidade.

Quanto à publicidade, considerando que no extrato do contrato decorrente da licitação se faz menção da possibilidade de uso de recursos do Programa Nacional de Transporte Escolar (PNTE) – v. página 1421 dos autos, documento trazido em sede de recurso – esta deveria ter sido providenciada junto ao Diário Oficial da União e do Estado, posto que Estados e a União são cofinanciadores do PNATE, o que não ocorreu ou pelo menos não se demonstrou ter ocorrido.

Apesar de formalmente admitida à subcontratação, esta quando abrange a totalidade do objeto é inaceitável, pois um dos pilares das licitações é a escolha de proposta ofertada por quem tenha capacidade técnica, financeira e operacional para executar o objeto contratado, no caso em tela, a subcontratação total implica em reconhecer que o Contratado não possui, de fato, a necessária capacidade técnica e operacional.

O TCU no AC-2541-41/15-P, Processo 013.141/2012-0, ao examinar situação análoga 'SOBREPREGO NA CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE TRANSPORTE ESCOLAR, INTEGRALMENTE SUBCONTRATADO', declarou:

'A Jurisprudência desta Corte de Contas é pacífica quanto à impossibilidade de se realizar subcontratação integral, tal qual como verificado com os serviços de transporte escolar no município em tela, conforme se observa nas Decisões 420/2002 e 645/2002, ambas do Plenário, e nos Acórdãos 396/2003-Plenário e 127/2007-2ª Câmara, dentre outros. Observe-se, por exemplar, a Decisão 207/1996 - Plenário, na qual esta Corte de Contas ponderou que todo contrato administrativo é realizado *intuitu personae*, fato que obriga o contratado a executar pessoalmente o contrato, sem transferência de responsabilidades ou subcontratação sem autorização da Administração, conclui-se que a subcontratação é admissível somente se for previsto no edital e no contrato, e, mesmo neste caso, apenas a partes da obra e a certos serviços técnicos a empresa especializadas, mas sempre sob a direção e integral responsabilidade do contratado'.

Logo, apesar do esforço argumentativo do advogado do interessado, é inadmissível a subcontratação integral de contrato, mesmo prevista em edital e contrato.

A simples publicação no Boletim Oficial do município de Gado Bravo não implica adequada divulgação, diferente do que afirma o ilustre interessado, nem é suficiente para elidir as questões postas no relatório inicial a este respeito.

Fotos da fachada da empresa, como juntadas pelo interessado, não são suficientes para elidir as questões suscitadas pela Auditoria que levaram a conclusão de que a empresa era de fachada, o fato de possuir CNPJ ou quaisquer outras das inúmeras inscrições exigidas para funcionar uma empresa também não autoriza declarar que dita empresa não seja, em dado procedimento, de FACHADA, pois, ao SUBCONTRATAR INTEGRALMENTE o AJUSTE que terminara de VENCER NUM CERTAME LICITATÓRIO a CARDOSO se comportou como uma EMPRESA DE FACHADA, situação que apenas reforça todas as demais elencadas pela Auditoria em seu bem cuidado relatório inicial.

A boa aritmética do ilustre causídico responsável pelo recurso se fundamenta no que ele chama de 'Planilha de Cálculo do custo estimado do Transporte Escolar para KOMBI/VAM/MICROONIBUS/OUTRO', por ele juntado à pág. 1400 do caderno processual,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO Tribunal Pleno

PROCESSO TC Nº 04786/13

documento que não registra qual deve ser o valor por Km a ser considerado como BASE para a licitação.

Dita planilha apresenta o 'custo' composto por cinco itens, a saber:

- A – peças e acessórios e materiais para manutenção, R\$ 0,3610
 - B – Combustíveis, R\$ 0,2986
 - C – Lubrificantes, R\$ 0,0119
 - D – Lavagem e Lubrificação, R\$ 0,1756
 - E – Pneus do veículo, R\$ 0,0408
- Total (A+...+E) = R\$ 0,8879

Dita 'Composição' parece ser a mesma independente do veículo, tanto faz ser um ônibus ou micro-ônibus ou VAN ou Kombi ou OUTRO... o que é estranho, posto que certamente o preço do veículo, seu consumo, o tipo de combustível, o material da carroceria, a bitola dos pneus etc. devem afetar o custo.

Se tomarmos os valores consignados na planilha juntada pelo recorrente, os itens nela consignados apontam para um custo por Km de R\$ 0,8879 enquanto, segundo os cálculos do suplicante, a Auditoria teria considerado R\$ 1,661 (página 1334) - quase o dobro da soma dos itens da supracitada planilha, razão pela qual se RATIFICA o valor consignado no relatório de auditoria e acatado pelo E. P. do Tribunal de Contas."

Provocado a se manifestar, o **Ministério Público de Contas**, através do Parecer nº 50/16, da lavra do d. Procurador Bradson Tibério Luna Camelo, pugnou, após citações e comentários concordantes com o entendimento da Auditoria, pelo conhecimento do recurso de reconsideração e, no mérito, pelo não provimento, mantendo-se as irregularidades mencionadas nas decisões atacadas. É o relatório, informando que os responsável e seus Advogados foram intimados para esta sessão de julgamento.

PROPOSTA DE DECISÃO DO RELATOR

As irregularidades que motivaram a emissão de parecer contrário à aprovação das contas foram as seguintes:

- a) Não empenhamento da contribuição previdenciária do empregador ao INSS, no valor de R\$ 890.564,65;
- b) Despesa não comprovada com obrigações previdenciárias, no valor de R\$ 194.917,89;
- c) Não recolhimento das cotas de contribuição previdenciária descontadas da folha de pessoal, na importância de R\$ 202.365,44;
- d) Contratação de pessoal por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse através de lei declarada inconstitucional; e
- e) Despesas irregulares e excessivas com serviços de transporte de estudantes, totalizando R\$ 419.564,13.

A respeito do **NÃO EMPENHAMENTO DA CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA DO EMPREGADOR AO INSS, NO VALOR DE R\$ 890.564,65**, considerando o parcelamento apresentado, fls. 1348/1350, que atinge R\$ 259.305,55, relativo às competências 10 e 13/2012, a contribuição previdenciária JGC



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
Tribunal Pleno

PROCESSO TC Nº 04786/13

patronal do período alcança percentual aceitável (55,36%) em relação à estimativa calculada pela Auditoria, o que afasta a irregularidade, mantendo-se, no entanto, a comunicação à RFB.

Em referência à **DESPESA NÃO COMPROVADA COM OBRIGAÇÕES PREVIDENCIÁRIAS, NO VALOR DE R\$ 194.917,89**, o complemento de instrução encaminhado pelo recorrente por meio do Documento TC 59116/15 (aba de anexos/apensados) demonstra que o gestor recolheu à Receita Federal do Brasil o total de R\$ 877.108,67, referente às parcelas patronal e laboral. Em seus apontamentos, a Auditoria constatou que o recolhimento patronal alcançou R\$ 523.736,81 (relatório inicial, fl. 250) e o laboral, R\$ 351.527,20 (relatório inicial, fl. 266), perfazendo R\$ 875.264,01. Com efeito, o documento expedido pela Receita Federal do Brasil comprova que o gestor recolheu R\$ 1.844,66 a mais em relação aos levantamentos da Auditoria, importância que deve ser deduzida da imputação inicial. Assim, a imputação relativa à despesa não comprovada com recolhimento previdenciário ao INSS fica reduzida de R\$ 194.917,89 para R\$ 193.073,23.

Em relação ao **NÃO RECOLHIMENTO DAS COTAS DE CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA DESCONTAS DA FOLHA DE PESSOAL, NA IMPORTÂNCIA DE R\$ 202.365,44**, o recorrente nada justificou, mantendo-se, assim, a irregularidade.

No tocante à **CONTRATAÇÃO DE PESSOAL POR TEMPO DETERMINADO PARA ATENDER À NECESSIDADE TEMPORÁRIA DE EXCEPCIONAL INTERESSE ATRAVÉS DE LEI DECLARADA INCONSTITUCIONAL**, o recorrente justificou que, após a declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 167/2009, foi promulgada a Lei nº 190/2011, desta feita seguindo as regras constitucionais. A Auditoria retorquiu, informando que o julgamento da ADIN 999.2010.000508-4/001, que declarou INCONSTITUCIONAL a Lei Municipal 167/2009 se deu em 19 de dezembro de 2011 e, portanto, em momento posterior ao da edição da Lei Municipal 190, de 25 de março de 2011, que apenas deu nova redação à Lei 167/2009. O Relator concorda com as conclusões da Auditoria.

Acerca das **DESPESAS IRREGULARES E EXCESSIVAS COM SERVIÇOS DE TRANSPORTE DE ESTUDANTES, TOTALIZANDO R\$ 419.564,13**, alegou, o recorrente, em resumo, o seguinte: quanto à limitação de participantes no certame, esclarece que apesar da recomendação do Ministério da Educação ser no sentido de contratação de pessoa jurídica para esse tipo de transporte, não houve restrição a participação de pessoa física, conforme Item 9 do Edital. Em relação aos indícios de direcionamento licitatório, a afirmação da Auditoria não procede, pois se houve publicação do aviso da licitação na imprensa oficial e foi permitida a participação tanto de pessoa física como de jurídica, não há o que se falar em limitação injustificada ou direcionamento licitatório. Também não procede a subcontratação não prevista no edital e no contrato, pois a cláusula nona "f" atende plenamente a subcontratação. Quanto à contratação de empresa de fachada, mais uma vez não pode prosperar, porque a mesma está inscrita na Receita Federal, e, além disso, estamos enviando foto da empresa. A comprovação da publicação do extrato do contrato, reclamada pela Auditoria, está sendo encartada aos autos nesta oportunidade. No que diz respeito às despesas excessivas, trazendo prejuízo ao erário, é de se estranhar o modo que a Auditoria elaborou seus cálculos, chegando-se a um valor médio por km de R\$ 1,79. Assim, é de se indagar: qual empresa locaria pelo valor de R\$ 1,79/km ou R\$ 48,60/diária, considerando-se as diversas despesas que se recaem sobre o veículo, como, pneus, combustível, óleo, licenciamento, seguro, etc. A imputação de débito não está ancorada em parâmetros técnicos, comprovadamente pelo custo efetivo dos serviços, não podendo prosperar, pois o dever do certame é efetuar o julgamento da proposta mais vantajosa para o município com base nos custos/despesas necessários à execução dos serviços. Em relação aos dias letivos, a Lei de Diretrizes e Bases (LDB), determina a quantidade mínima de 200 dias, o que necessariamente, não significa que não possa ser mais. A LDB prevê adaptações do calendário escolar de acordo com peculiaridades locais ou até climáticas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
Tribunal Pleno

PROCESSO TC Nº 04786/13

Ao se pronunciar, a Auditoria fez as seguintes considerações:

- a) Quanto à suposta regulamentação de contratação de transporte escolar pelo Ministério da Educação, por meio de Cartilha do INEP, ressalte-se que, conforme cópia de inteiro teor da sobredita orientação, a versão tida como parâmetro era uma 'versão preliminar' e, independente deste fato, a lei de licitações não autoriza que se afaste a possibilidade de contratar pessoas físicas quando estas são corriqueiras e usualmente contratadas pela própria administração diretamente ou por meio de 'subcontratação';
- b) Em relação à publicidade, considerando que no extrato do contrato decorrente da licitação se faz menção da possibilidade de uso de recursos do Programa Nacional de Transporte Escolar (PNTE), esta deveria ter sido providenciada junto ao Diário Oficial da União e do Estado, posto que o Estado e a União são cofinanciadores do PNATE;
- c) No que diz respeito à subcontratação, apesar de formalmente admitida no edital e contrato, esta quando abrange a totalidade do objeto é inaceitável, pois um dos pilares das licitações é a escolha de proposta ofertada por quem tenha capacidade técnica, financeira e operacional para executar o objeto contratado, no caso em tela, a subcontratação total implica em reconhecer que o contratado não possui, de fato, a necessária capacidade técnica e operacional;
- d) No que se refere à empresa fantasma, as fotos da fachada da empresa, como as juntadas pelo interessado, não são suficientes para elidir as questões suscitadas pela Auditoria, que levaram a conclusão de que a empresa era de fachada. O fato de possuir CNPJ ou quaisquer outras das inúmeras inscrições exigidas para funcionar uma empresa também não autoriza declarar que dita empresa não seja, em dado procedimento, de fachada; e
- e) Quanto ao custo por km, a boa aritmética do ilustre causídico responsável pelo recurso se fundamenta no que ele chama de 'Planilha de Cálculo do custo estimado do Transporte Escolar para KOMBI/VAM/MICROONIBUS/OUTRO', por ele juntado à pág. 1400 do caderno processual, documento que não registra qual deve ser o valor por Km a ser considerado como BASE para a licitação. Dita planilha apresenta o 'custo' composto por cinco itens. Dita 'Composição' parece ser a mesma independente do veículo, tanto faz ser um ônibus ou micro-ônibus ou VAN ou Kombi ou outro... o que é estranho, posto que certamente o preço do veículo, seu consumo, o tipo de combustível, o material da carroceria, a bitola dos pneus etc. devem afetar o custo. Se tomarmos os valores consignados na planilha juntada pelo recorrente, os itens nela consignados apontam para um custo por Km de R\$ 0,8879 enquanto, segundo os cálculos do suplicante, a Auditoria teria considerado R\$ 1,66 (página 1334) - quase o dobro da soma dos itens da supracitada planilha, razão pela qual se ratifica o valor consignado no relatório de auditoria.

O Relator acompanha o GEA, sem qualquer comentário, em relação às seguintes irregularidades: despesa não comprovada com obrigações previdenciárias, com alteração apenas do valor, que fica reduzido para R\$ 193.073,23; não recolhimento das cotas de contribuição previdenciária descontadas da folha de pessoal, na importância de R\$ 202.365,44; e contratação de pessoal por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse através de lei declarada inconstitucional.

Quanto às despesas irregulares e excessivas com serviços de transporte de estudantes, totalizando R\$ 419.564,13, o Relator gostaria de fazer uma retrospectiva do que a Auditoria havia apurado sobre este item.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO **Tribunal Pleno**

PROCESSO TC Nº 04786/13

Nos dois últimos anos em que o Município de Gado Bravo se valeu da contratação direta com os proprietários dos veículos, os gastos foram os seguintes: 2007 – R\$ 389.698,38; e 2008 – R\$ 405.329,54. A partir de 2009, até 2012, com a substituição da pessoa física por pessoa jurídica, as despesas começaram a se elevar substancialmente: 2009 – R\$ 670.549,63; 2010 – R\$ 914.310,00; 2011 – R\$ 927.587,50; e 2012 – R\$ 915.520,00. É de se estranhar a elevação da despesa, uma vez que a Auditoria informa que o Município recebeu do Ministério da Educação e do Estado, no período de 2009 a 2011, cinco ônibus dos programas Caminhos da Escola e Paraíba Faz Educação. Uma possível justificativa para aumentos dos gastos com transporte de estudantes poderia ser o aumento significativo no número de estudantes transportados. No entanto, essa justificativa não encontra respaldo na declaração da Secretária de Educação apresentada à Auditoria (fls. 1272), em que informa o número de alunos transportados no período: 2009 – 987; 2010 – 1.153; 2011 – 921; 2012 – 897; e 2013 – 795.

Outro fato que conduz para a irregularidade da despesa, diz respeito à empresa contratada e sua forma de contratação. De acordo com o que foi apurado pela Auditoria, a Cardoso Locações e Transporte Ltda., localizada em Surubim (PE), tinha como sócio fundador o Sr. José Nilton da Silva, servente de obras (conforme RAIS), que também era sócio de outra empresa, a JJF Construções Ltda. Posteriormente, foi substituído pelo Sr. Inaldo Cardoso de Arruda, técnico de contabilidade. De acordo com a RFB, há dois endereços para a empresa em Surubim, um é a residência do Sr. Inaldo, e o outro é o seu escritório de contabilidade. Em nenhum deles há espaço para acomodar uma frota veicular. O total de recursos recebidos, desde 2007, pela empresa, das prefeituras paraibanas (Umbuzeiro, Gado Bravo, Barra de Santa, Aroeiras e Santa Cecília), foi de R\$ 11.044.657,29.

No tocante à licitação, Pregão Presencial 10/2012, apurou-se que somente a referida empresa participou do certame. A abertura da proposta ocorreu em 14/03/2012. No dia seguinte, 15/03/2012, no mesmo momento, houve a homologação, adjudicação e a assinatura do contrato. Nesta licitação a Auditoria constatou um reajuste, sem qualquer justificativa, no km rodado, em relação ao exercício anterior, cuja empresa contratada era a mesma, de 29,67% (R\$ 3,89) para veículo médio, e 10% (R\$ 4,40) para veículo de grande porte. No município vizinho de Umbuzeiro, o valor cobrado pela Cardoso foi de R\$ 2,00 o km rodado.

Retornando às justificativas apresentadas pelo recorrente, o Relator entende, salvo melhor juízo, que não são capazes de elidir a irregularidade, tanto na contratação da empresa quanto no valor cobrado. O argumento apresentado de que o cálculo do km rodado de R\$ 1,66, feito pela Auditoria, não cobriria os custos de manutenção de um veículo, é totalmente impertinente, uma vez que a Auditoria não usou esse valor para se chegar ao excesso imputado. O cálculo partiu da própria defesa. O parâmetro usado pela Auditoria foi valor recebido pelo proprietário do veículo para transportar os estudantes nos itinerários previstos na Licitação. Apenas isso. Ou seja, se a Prefeitura optasse em pagar diretamente aos donos dos veículos que efetivamente realizaram o serviço teria economizado R\$ 419.564,13.

Outro ponto levantado pelo recorrente, no que diz respeito ao calendário escolar, em que a LDB determina uma quantidade mínima de 200 dias, o que necessariamente não significa que não possa ser mais, segundo a defesa, também em nada esclarece em relação ao excesso de gastos com o transporte de estudantes.

Assim, ante o exposto, o Relator propõe aos Conselheiros do Tribunal de Contas da Paraíba que, preliminarmente, tomem conhecimento do recurso de reconsideração em análise, posto que atendidos os pressupostos de admissibilidade, e, no mérito, pelo provimento parcial, para excluir do rol de irregularidades que motivaram a reprovação das contas o não empenhamento da contribuição previdenciária do empregador ao INSS, e reduzir de R\$ 614.482,02 para R\$ 612.637,36 a importância



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
Tribunal Pleno

PROCESSO TC Nº 04786/13

imputada por meio do item "II" do Acórdão atacado, visto que o recorrente logrou comprovar pagamentos ao INSS em R\$ 1.844,66, reduzindo as despesas dessa natureza não comprovadas de R\$ R\$ 194.917,89 para R\$ 193.073,23, mantendo-se, no entanto, os demais itens das decisões recorridas.

DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo TC 04786/13, no tocante ao recurso de reconsideração interposto pelo Prefeito de Gado Bravo, Exmo. Sr. Austerliano Evaldo Araújo, contra as decisões consubstanciadas no Parecer PPL TC 82/2015 e no Acórdão APL TC 445/2015, emitidos na ocasião do julgamento das contas de 2012, ACORDAM os Membros integrantes do Tribunal de Contas do Estado, por unanimidade, acatando a proposta de decisão do Relator, na sessão nesta data realizada, em, PRELIMINARMENTE, TOMAR CONHECIMENTO do mencionado recurso, em virtude do cumprimento dos pressupostos regimentais, e, NO MÉRITO, DAR-LHE PROVIMENTO PARCIAL, para excluir do rol de irregularidades que motivaram a reprovação das contas o não empenhamento da contribuição previdenciária do empregador ao INSS, e reduzir de R\$ 614.482,02 para R\$ 612.637,36 (13.350,12 UFR/PB – Unidade Financeira de Referência) a importância imputada por meio do item "II" do Acórdão atacado, visto que o recorrente logrou comprovar pagamentos ao INSS em R\$ 1.844,66, reduzindo, na mesma proporção (de R\$ 194.917,89 para R\$ 193.073,23, equivalentes a 4.207,30 UFR/PB) as despesas dessa natureza não comprovadas na inicial, mantendo-se, no entanto, os demais itens das decisões recorridas.

Publique-se e cumpra-se.
Sala das Sessões do TCE-PB - Plenário Ministro João Agripino.
João Pessoa, 03 de novembro de 2016.

Assinado 16 de Novembro de 2016 às 08:35



Cons. Arthur Paredes Cunha Lima
PRESIDENTE

Assinado 10 de Novembro de 2016 às 11:01



Cons. Subst. Antônio Cláudio Silva Santos

RELATOR

Assinado 10 de Novembro de 2016 às 11:38



Sheyla Barreto Braga de Queiroz

PROCURADOR(A) GERAL