

**TC 035.084/2012-0**

**Tipo:** Representação

**Unidade jurisdicionada:** Município de Cajueiro/AL.

**Representante:** Anselmo Henrique Cordeiro Lopes, Procurador da República em Alagoas.

**Representado:** Antônio Palmery Melo Neto, ex-prefeito de Cajueiro/AL (CPF: 679.612.284-91).

**Advogado ou Procurador:** não há;

**Interessado em sustentação oral:** não há

**Proposta:** mérito

## INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de representação a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Município de Cajueiro/AL, relacionadas à aplicação de recursos federais repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para apoio das ações do Programa Nacional de Transporte Escolar (Pnate).

## EXAME DE ADMISSIBILIDADE

2. Inicialmente, deve-se registrar que a representação preenche os requisitos de admissibilidade constantes no art. 235 do Regimento Interno do TCU, haja vista a matéria ser de competência do Tribunal, referir-se a responsável sujeito a sua jurisdição, estar redigida em linguagem clara e objetiva, conter nome legível, qualificação e endereço do representante, bem como encontrar-se acompanhada do indício concernente à irregularidade ou ilegalidade.

3. Além disso, os procuradores da república possuem legitimidade para representar ao Tribunal, consoante disposto no inciso I do art. 237 do RI/TCU.

4. Dessa forma, a representação poderá ser apurada, para fins de comprovar a sua procedência, nos termos do art. 234, § 2º, segunda parte, do Regimento Interno do TCU, aplicável às representações de acordo com o parágrafo único do art. 237 do mesmo RI/TCU.

## EXAME TÉCNICO

5. O Procurador da República enviou a este Tribunal cópia da Ação Civil de Improbidade Administrativa cumulada com ressarcimento ao erário, ajuizada em 17/8/2012, em face de Antônio Palmery Melo Neto, ex-prefeito de Cajueiro/AL, e da empresa Multiservice Consultoria e Serviços Ltda. (CNPJ: 06.266.697/0001-23), em razão de irregularidades na contratação da prestação de serviços de transporte escolar no acima referido Município, no exercício de 2005 (peça 1).

6. As ocorrências denunciadas pelo representante do Ministério Público foram, em suma:

a) definição de objeto genérico para a Tomada de Preços 1/2005, que resultou na contratação da empresa Multiservice;

b) habilitação indevida da empresa Multiservice na referida licitação, pois a empresa não era do ramo do objeto licitado;

c) subcontratação integral do objeto licitado, sem autorização no edital e no contrato;

d) pagamento antecipado no valor de R\$ 7.125,00; e,

e) preços contratados destoantes dos obtidos em pesquisa de preços realizadas pelo TCU.

6. Ao analisar a inicial da ação judicial, verificou-se que se trata dos mesmos fatos apreciados por esta Corte no âmbito do TC 004.716/2008-2. Este processo foi oriundo de comunicação da Câmara

Municipal de Cajueiro/AL tendo por base o resultado de Comissão Parlamentar de Inquérito instituída para investigar a existência de superfaturamento na locação de veículos. O volume principal do referido processo foi juntado como peça 4 destes autos.

7. No exame da comunicação da Procuradoria da República verifica-se que a ação judicial foi intentada a partir dos elementos contidos no TC 004.716/2008-2. Na peça 1, p.3, por exemplo, o autor registrou que “extraem-se dos autos, com base nas informações levantadas pelo Tribunal de Contas da União no Estado de Alagoas (TCU/AL), várias irregularidades no processo licitatório de contratação do serviço de transporte escolar.

8. O TC 004.716/2008-2, já encerrado, foi apreciado neste Tribunal pelo Acórdão 5.532/2010-TCU-1ª Câmara, sessão de 31/8/2010, por meio do qual decidiu conhecer da representação, rejeitar as razões de justificativas do Sr. Antônio Palmery Melo Neto, aplicar-lhe a multa do art. 268, inciso IV, do Regimento Interno do TCU, no valor de R\$ 2.000,00 (peça 4, p. 171). Registre-se que a multa decorreu do descumprimento, no prazo fixado, sem causa justificada, à diligência do Relator, e não pela procedência de alguma das irregularidades apuradas.

9. De fato, além das diversas referências na inicial da ação ao processo que tramitou nesta Corte, os atos questionados na ação judicial são os mesmos apreciados por este Tribunal no processo acima referido. Para bem demonstrar a pertinência entre os pontos tratados no TC 004.716/2008-2 com o objeto desta representação, resumido no item 6 acima, reproduz-se, a seguir, o Voto proferido pelo Ministro Augusto Nardes que resultou no Acórdão 5.532/2010-TCU-1ª Câmara:

Como visto no relatório precedente, na inspeção realizada na prefeitura de Cajueiro/AL, foram deduzidas as seguintes irregularidades no contrato de transporte escolar firmado entre a referida municipalidade e a firma Multiservice Consultoria e Serviços Ltda., contrato esse custeado com recursos do então Fundef e do Pnate:

- contratação de empresa que não era, à época da licitação e da execução do contrato, do ramo compatível com o objeto licitado;
- subcontratação dos serviços adjudicados, sem previsão editalícia e contratual;
- realização de Tomada de Preços sem a existência de orçamento detalhado em planilhas que expressassem a composição de todos os custos unitários do objeto licitado;
- pagamento antecipado; e
- contratação direta de locação de veículos, a partir de 2007, sem o devido processo licitatório e sem justificativa para a sua dispensa.

2. O responsável, atualmente prefeito do aludido Município, foi também ouvido por não ter atendido ao Ofício de diligência 669/2008-TCU/SECEX-AL, de 30/9/2008, reiterado pelos Ofícios 131/2008-TCU/SECEX-AL, de 12/11/2008, e 240/2008-TCU/SECEX-AL, de 11/12/2008.

3. Já pela inspeção referida, foi afastada a hipótese de superfaturamento ou sobrepreço dos serviços contratados, eis que, na comparação com os dados sobre preços de serviços semelhantes praticados em outras prefeituras do Estado de Alagoas, diligentemente carreados para os autos pela Secex/AL, aqueles previstos no contrato com a Multiservice não se mostraram excessivamente elevados, considerando-se ainda a falta de maiores informações sobre o estado dos veículos e a distância e condições das estradas percorridas. Afastou-se assim a principal irregularidade noticiada na representação da Câmara Municipal de Cajueiro/AL, que deu origem ao presente processo.

4. Portanto, a natureza das irregularidades remanescentes tratadas neste processo é de inobservância às normas legais sobre licitações e contratos. Porém, a meu ver, não há gravidade suficiente nas ocorrências para justificar a aplicação da multa alvitada pela Secex/AL. Provavelmente, a irregularidade mais grave refere-se ao fato de parte dos veículos locados pela prefeitura ou postos a seu serviço não serem de propriedade da contratada, mas de particulares, o que configuraria uma espécie de subcontratação não prevista no edital ou no contrato.

5. Sobre esse ponto, entendo, com a devida vênia, que a subcontratação parcial de serviços contratados não necessita ter expressa previsão no edital ou no contrato. Basta apenas que não haja expressa vedação nesses instrumentos. Essa é a exegese que faço do art. 72 da Lei 8.666/1993

segundo o qual "o contratado, na execução do contrato, sem prejuízo das responsabilidades contratuais e legais, poderá subcontratar partes da obra, serviço ou fornecimento, até o limite admitido, em cada caso, pela Administração". E assim é porque, na maior parte dos casos, a possibilidade de subcontratação deve atender a uma conveniência da administração, diante da multiplicidade de circunstâncias que podem surgir na execução do contrato.

6. No caso do contrato com a Multiservice, pode-se questionar o modelo de contratação com uma única firma, sem que ela tivesse condições de disponibilizar todos os serviços com frota própria, servindo como simples intermediadora do restante do transporte. Mas a modelagem alternativa, de contratar com diversos prestadores individuais, proprietários dos próprios veículos disponibilizados, também envolve bastante subjetivismo na escolha dos contratados, suscitando os previsíveis questionamentos de favorecimento. A meu ver, o transporte escolar terceirizado, pago com recursos do Fundef, atual Fundeb, ou do Pnate, está a merecer disciplinamento mais efetivo por parte dos órgãos federais e estaduais competentes, estabelecendo inclusive o tabelamento de preços e formas mais restritivas de cadastramento dos prestadores.

7. Uma das irregularidades tratadas nos autos vincula-se, ainda, a essa questão. Como registra a Secex/AL, a partir de 2007, a prefeitura de Cajueiro deixou de utilizar o contrato com Multiservice, adotando outra forma de prover o transporte escolar. A unidade técnica presume que, pelos serviços não terem sofrido solução de continuidade, a prefeitura teria contratado irregularmente outra empresa, sem licitação. Nessas bases, sem que se conheça sequer o nome da empresa contratada ou a nova forma de prestação do transporte escolar adotada no município, penso que a imputação não pode prosperar.

8. As irregularidades restantes são de pequena monta. Uma delas diz respeito ao fato de que a Multiservice não pertencia ao ramo de transporte escolar, só posteriormente incluindo essa atividade entre os objetivos da sociedade. Porém, como reconhece a própria Secex/AL, nos seus papéis constitutivos originais de 2004, a firma já tinha em seu objeto social a atividade de prestação de serviços de transporte em geral, o que, a meu ver, elide o questionamento.

9. Com relação à deficiência do projeto básico da licitação, que não tinha orçamento detalhado dos serviços a serem licitados, trata-se de falha que se pode relevar em face da constatação de que os preços contratados não se mostraram excessivos, na comparação com os praticados em outros municípios pesquisados.

10. Por fim, há a questão do não atendimento à diligência deste Tribunal, tendo o atual prefeito deixado de responder a nada menos do que três ofícios que lhe foram dirigidos pela Secex/AL. Tal omissão levou inclusive a que a unidade técnica realizasse inspeção na sede do município a fim de obter os elementos requisitados na diligência. Configurou-se, assim, dano efetivo ao andamento normal do presente processo de controle.

11. O responsável alude a desencontros e, basicamente, desculpa-se pelo fato. A Secex/AL rejeita tal alegação, por não haver menção concreta aos óbices que impediram o responsável de responder aos ofícios que a Corte lhe endereçava em cumprimento à sua missão constitucional de apurar possíveis irregularidades denunciadas inclusive pelo Legislativo Municipal. Nessas condições, acolho o posicionamento da unidade no sentido de que o grau da omissão justifica a imposição da multa prevista no Regimento Interno desta Casa (art. 268, inciso IV), razão pela qual rejeito suas razões de justificativa quanto a esse ponto.

12. Quanto à proposta de encaminhamento sugerida pela Secex/AL, agrego apenas a remessa de cópia da deliberação que ora submeto aos meus ilustres pares também à Câmara Municipal de Cajueiro, autora da representação de tratam estes autos.

10. Deve-se registrar que a Ação Civil Pública de Improbidade Administrativa intentada pelo Ministério Público na Justiça Federal também já foi julgada (Processo 0005176-20.2012.4.05.8000). O Exmo. Sr. Juiz Federal, Aloysio Cavalcanti Lima, da 2ª Vara Federal em Alagoas, proferiu sentença em 10/3/2014, julgando "improcedentes os pedidos formulados, rejeitando todas as acusações apresentadas contra os réus, nos termos do artigo 269, I, do Código de Processo Civil" (peça 5).

11. Verifica-se, assim, que esta Corte já apreciou os fatos objeto desta representação no âmbito do TC 004.716/2008-2, o qual se encontra arquivado. Desse modo, mostra-se conveniente, em face estreita relação entre os processos, que sejam mantidos juntos, inclusive para eventuais pesquisas futuras.

12. Dessarte, deve ser proposto que a comunicação seja conhecida como representação, para, no mérito, determinar o seu apensamento ao TC 004.716/2008-2. Por se tratar de fatos já apreciados pelo Tribunal, não se mostra pertinente definir a procedência ou não da representação.

### **CONCLUSÃO**

13. Considerando que os fatos noticiados na comunicação do Ministério Público Federal tiveram por base matéria já apreciada por este Tribunal; considerando que a inicial da ação não traz nenhum elemento novo em relação ao que foi examinado pelo TCU que possa ensejar a reabertura da apuração; deve-se propor que a comunicação seja conhecida como Representação, e, no mérito, propor o seu arquivamento, mediante apenso ao TC 004.716/2008-2.

### **BENEFÍCIOS DAS AÇÕES DE CONTROLE EXTERNO**

14. Entre os benefícios do exame desta representação pode-se mencionar a expectativa de controle.

### **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

15. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) conhecer da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso I do Regimento Interno deste Tribunal, e determinar o seu apensamento ao TC 004.716/2008-2; e,

b) dar ciência do acórdão que vier a ser proferido, assim como do relatório e do voto que o fundamentarem, ou desta instrução, caso julgado em Relação, ao representante.

SECEX-AL, em 30 de abril de 2015.

*(Assinado eletronicamente)*  
JOÃO WALRAVEN JUNIOR  
AUFC – Mat. 3514-9