



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL

PROCESSO ADMINISTRATIVO (1298) - 0600017-55.2022.6.02.0000 - Maceió - ALAGOAS

RELATOR: Desembargador SILVANA LESSA OMENA

RECORRENTE: RIBAL LOCADORA DE VEICULOS LTDA

RESOLUÇÃO Nº 16.204
(17/03/2022)

EMENTA

RECURSO. PROCESSO ADMINISTRATIVO. CONTRATAÇÃO DE LOCADORA PARA SERVIÇO DE TRANSPORTE DURANTE O PLEITO DE 2020. DESCUMPRIMENTO PARCIAL DO CONTRATO. SUBCONTRATAÇÃO. DESPESAS PREVIDENCIÁRIAS. AUSÊNCIA DE REPASSE. APLICAÇÃO DE GLOSA CONTRATUAL E SANÇÃO. PRELIMINARES SUSCITADAS. REJEIÇÃO. OBSERVÂNCIA DO DEVIDO PROCESSO LEGAL. INEXISTÊNCIA DE NULIDADE. DECISÃO ACERTADA E FUNDAMENTADA NOS TERMOS CONTRATUAIS. MANUTENÇÃO DA DECISÃO. RECURSO CONHECIDO E DESPROVIDO.

Resolvem os Desembargadores do Tribunal Regional Eleitoral de Alagoas, à unanimidade de votos, conhecer do recurso, para lhe negar provimento, mantendo, por conseguinte, a Decisão recorrida incólume em todos os seus termos, conforme voto da Relatora.

Maceió, 17/03/2022

Desembargador Eleitoral SILVANA LESSA OMENA

RELATÓRIO

Tratam os autos de recurso administrativo interposto por RIBAL LOCADORA DE VEÍCULOS LTDA, pertinente a contrato firmado com este Tribunal (Contrato TRE nº 31/2020) com vistas à prestação de serviços de transporte no pleito de 2020.

Em decisão exarada pela Presidência desta Corte (Decisão 1494), foi aplicada à recorrente a glosa contratual no valor de R\$ 39.844,18 (trinta e nove mil, oitocentos e quarenta e quatro reais e dezoito centavos), em face de inexecução parcial do contrato e seus reflexos, bem como foi reavaliada a sanção contratual aplicada anteriormente, reduzindo-a à quantia de R\$ 139,36 (cento e trinta e nove reais e trinta e seis centavos).

Em suas razões recursais, a empresa recorrente suscitou as seguintes questões preliminares: suspensão do processo administrativo sancionador para abertura de processo de solução consensual de conflitos; nulidade da decisão por ofensa ao devido processo legal e ampla defesa em face da ausência de apreciação dos fatos e fundamentos da defesa; nulidade do processo administrativo por ausência de provas; nulidade do processo administrativo por cerceamento de defesa.

Relativo ao mérito, destacou a ausência de configuração de subcontratação, haja vista que o Contrato Administrativo e o Edital permitiam a contratação de prestadores de serviços pela Recorrente para a obtenção de meios necessários à execução do objeto contratual perante o TRE/AL. Asseverou que não há previsão no contrato administrativo de que os motoristas envolvidos na prestação de serviço deveriam estar diretamente alocados na folha de pagamento da Recorrente, nem que os veículos empregados fossem de sua titularidade, razão pela qual não houve violação de cláusula contratual.

Sustentou, ainda, a anuência tácita da Administração para com as atividades desempenhadas pela recorrente, já que não manifestou objeção ao modelo operacional apresentado.

Destacou a correta apresentação dos custos contratuais, uma vez que as planilhas de custo apresentadas pela Recorrente possuíam natureza meramente informativa e estimada, sendo a sua proposta classificada como de menor preço global.

Por fim, aduziu a indevida aplicação de penalidade contratual e a inexistência de prejuízo para a Administração ou a presença de dolo ou má-fé por parte da recorrente.

Ao final, consignou em suas razões a tese eventual de violação ao princípio *non bis in idem*, e ainda a mora no pagamento em ofensa ao princípio da razoável duração do processo. Requereu a reconsideração da decisão ou sua submissão ao Plenário do Tribunal.

O pedido de reconsideração foi indeferido, sendo, *a posteriori*, os autos a mim distribuídos.

É o relatório, em síntese.

VOTO

Conforme já relatado, trata-se de recurso administrativo manejado por RIBAL LOCADORA DE VEÍCULOS LTDA referente ao Contrato TRE nº 31/2020, em face da decisão da Presidência desta Corte, que aplicou-lhe a glosa contratual no valor de R\$ 39.844,18 (trinta e nove mil, oitocentos e quarenta e quatro reais e dezoito centavos), em face de inexecução parcial do contrato e seus reflexos, bem como sanção contratual no montante de R\$ 139,36 (cento e trinta e nove reais e trinta e seis centavos).

De início, é relevante registrar que o Recurso reveste-se de forma e conteúdo adequados à espécie, encampando todos os requisitos de admissibilidade, razão pela qual entendo por conhecê-lo.

A situação posta nos autos é de empresa contratada para prestação de serviço de transporte durante o pleito de 2020 e que foi penalizada pela Administração em face do descumprimento parcial dos termos do contrato firmado.

Em suas razões recursais, a empresa suscita diversas preliminares, as quais passo a analisar.

Quanto à necessidade de se utilizar solução consensual de conflito antes de instaurar processo administrativo, observo que esse não é o entendimento jurisprudencial do Tribunal de Contas da União, além de ser contrário à legislação vigente. Isso porque é dever da administração a instauração do procedimento administrativo em vista da indisponibilidade do dever de sancionamento por descumprimento contratual.

Pertinente às alegações de nulidade por ausência de apreciação das questões trazidas na defesa e cerceamento de defesa, também observo que não merecem prosperar. Isso porque foi devidamente respeitado o devido processo legal, com observância do contraditório e ampla defesa, debruçando-se a administração em todos os fatos e fundamentos pontuados pela ora recorrente e respeitando-se devidamente o contraditório.

Por fim, não há de se falar em ausência de provas, vez que constava expressamente no contrato que a contratada não poderia utilizar serviços de pessoas interpostas para a execução do objeto negociado (cláusula sétima, parágrafo único, do Contrato nº 31/2020). Assim, havendo o desrespeito às cláusulas contratuais, houve a penalização.

Diante do exposto, rejeito as preliminares alegadas, passando ao exame do mérito recursal.

Compulsando os autos, em que pese os bem-lançados argumentos da recorrente, não entendo que o recurso mereça prosperar. Isso porque os pareceres juntados aos autos, advindos da Seção de Preparação de Pagamento e Análise de Conformidade-SPPAC e encampados pela Presidência da Casa, demonstram que a empresa contratada descumpriu parcialmente as cláusulas contratuais, em especial a que proíbe explicitamente a subcontratação. Colaciono trecho do Parecer nº 369 / 2021 - TRE-AL/PRE/DG/SAD/COFIN/SPPAC , *in verbis*:

Foram detectados pagamentos efetuados pela contratada a seus colaboradores constante dos anexos constantes dos eventos [0837387](#) e [0837388](#), todos mapeados na forma das planilhas constantes dos anexos [0878308](#), [0878318](#) e [0878324](#), da ordem de R\$ 190.150,00, representados por 199 recibos, sendo que no valor de R\$ 141.800,00 referentes à empresa CHAME TÁXI, CNPJ nº 03.827.001/00001-00 e mais 49 recibos, no valor de R\$ 48.350,00 (quarenta e oito mil e trezentos e cinquenta reais), vinculados à empresa Maércio Ferreira de Amorim – ME (SEMP-Transporte), CNPJ nº 19.137.170/0001-40.

As empresas subcontratadas emitiram recibos de quitação pelos serviços contratados pela RIBAL LOCADORA DE VEÍCULOS LTDA, conforme documentos constantes dos eventos [0831424](#), [0841430](#), [0831432](#) e nota fiscal nº 1, evento [0831433](#).

Desse modo, diante dos documentos apresentados pela própria recorrente a este Tribunal, resta comprovada a subcontratação das empresas CHAME TÁXI, CNPJ nº 03.827.001/00001-00 e Maércio Ferreira de Amorim – ME (SEMP-Transporte), CNPJ nº 19.137.170/0001-40, em descumprimento aos termos acordados no contrato firmado.

Observe-se que os documentos anexados comprovam cabalmente a contratação e a utilização dos serviços de outras empresas não integrantes do pacto firmado, afrontando diretamente o artigo 72 da Lei nº 8.666/93, já que inexistiu permissão para tanto.

Some-se a isso a constatação de outros descumprimentos das cláusulas contratuais por parte da recorrente, descritos pelos chefes das zonas eleitorais. Destaco:

>> 8ª Zona Pilar: Informo que de todos os protocolos (Projeto Básico) relacionados à COVID-19, informo que só houve a utilização de máscaras descartáveis, nenhum outro protocolo foi cumprido _ não cumprido: Não houve fornecimento de crachás de identificação, de camisa ou colete (R\$ 21,38), de protetores faciais (15,00), nem gorros, sem papel toalha, sem sacos de lixo_R\$ 1,72 (fls. 13), com glosal de R\$ 36,38;

>>9ª Zona -Murici: “esclareço que esta Zona, conquanto previsto no contrato original, não recebeu veículo da etapa 7, pelo fato de ter desistido do funcionamento do ponto de transmissão” (...)– um veículo, com glosa de R\$ 83,76 de mão de obra + R\$ 9,50 de alimentação + R\$ 132,00 do veículo + R\$ 41,18 de combustível, com glosa de R\$ 266,44;

>>12ª Zona - Passo de Camaragibe: “Com referência às exigências relacionadas à Covid, apesar de que os condutores usassem máscaras, não foi observado a utilização de protetores faciais (r\$ 15,00), nem de gorros, como também não foi observada a realização dos procedimentos de

higienização de maçanetas, volantes, cintos de segurança etc" (fls. 21), com glosa no valor de R\$ 15,00;

>>15ª Zona- Rio Largo: No dia 15 de novembro(dia da eleição) o carro referente a etapa 06 (01 veículo) não se apresentou no cartório. Esclareço ainda que devido a isso um dos carros da etapa 05 que iniciou a atividade às 09h estendeu sua jornada até às 22h30. Ressaltando a falta de um veículo do dia 15, o serviço dos demais veículos foram realizados a contento (fls. 28) 01 veículo, sendo R\$ 83,76 de mão de obra + R\$ 9,50 de alimentação + R\$ 41,18 de combustível, com glosa de R\$ 134,44;

>>26ª Zona -Marechal Deodoro: "Informo que não recebemos o carro da etapa 7" (fls. 37) com glosa de R\$ 266,44;

>>34ª Zona- Teotônio Vilela: "O carro da etapa 06(dia 15/11/2020 das 18:00 às 24:00) não se apresentou, nem pediu para assinar frequência" e ""Devo então considerar que os serviços foram devidamente prestados nas etapas 3, 4 e 5 e que a etapa 6 foi integralmente descumprida?" Sim. Tendo em vista que o motorista não se apresentou como os da etapa 3, 4 e 5" (fls. 44 e 45), com glosa de R\$ 134,44;

>>40ª Zona- Delmiro Gouveia: "e) não apresentou nenhum veículo da etapa 6 - 01 veículo" (fls. 49), com glosa de R\$ 134,44.;

>>50ª Zona - Maravilha: Não houve fornecimento de crachás de identificação, de camisa ou colete, de máscaras (R\$ 6,98), de protetores faciais, nem gorros, sem papel toalha, sem sacos de lixo (fls. 59/61), com glosa de R\$ 43,36 - veja-se memória de cálculo da 8ª ZE.

Feitos tais registros, há de se salientar que o Contrato de nº 31/2020 possuía cláusulas específicas que não foram observadas pela contratada ora recorrente, o que autoriza a glosa aplicada devido a retenção dos valores das contribuições sociais dos trabalhadores e também a sanção pecuniária.

Atinente ao descumprimento contratual, merece destaque novamente trecho do parecer apresentado pela SPPAC:

a) Cláusula Quinze - Garantia da execução contratual -a empresa apresentou a garantia na modalidade de seguro-garantia, conforme apólice nº 07-0775-0240177, evento 0806464, pagando por ela o prêmio de R\$ 164,88;

Não foram localizadas nos autos, no entanto, as garantias complementares de que trata a mesma cláusula, no seu parágrafo primeiro, incidindo a contratada nas disposições da cláusula primeiro....em relação a aplicação de sanção administrativa.

Além disso, também deve ser glosado o valor que deveria ter sido dispendido com a modalidade de garantia escolhida, que estimamos no mesmo valor de apólice originária, a ordem de R\$ 164,88.

b) Cláusula Sétima - Parágrafo Quarto - Vedação à subcontratação - apesar de taxativamente previsto no

instrumento contratual, a prestação de serviços pela contratada foi integralmente realizada por duas empresas interpostas, já identificadas ao longo deste parecer, incidindo, a nosso sentir, na sanção de suspensão temporária de participar de licitação e impedimento de contratar com a Administração ou impedimento de licitar e contratar com a União....., previstas na cláusula onze, letras "e" e "g";

c) Cláusula Quinta - Parágrafo (... comprovantes de pagamentos dos tributos incidentes (ISS, se for o caso; FGTS; INSS) e Cláusula sétima, letra K (adimplir todas as obrigações trabalhistas, sociais, previdenciárias e fiscais ligadas ao contrato) - Neste ponto, é forçoso destacar que a empresa cotou em suas planilhas, as quais se vinculou, que a prestação de serviços se daria por contratação direta de pessoas físicas, profissionais autônomos, fazendo incidir sobre os valores que seriam dispendidos com tais profissionais a obrigação patronal de 20% _contribuição previdenciária para o INSS.

Diante dos fatos constantes dos autos, colaciono trecho esclarecedor da Decisão nº 1494/2021, exarada pela Presidência deste Tribunal:

De início, necessário aduzir que, quanto à constatação de subcontratação, são fortes as evidências de que houve, por parte da contratada, a utilização de empresas outras não integrantes originárias da pactuação, de forma a transgredir tanto a dicção do artigo 72 da Lei nº 8.666/93 quanto a própria dogmática do contrato a que vinculada.

São elementos incontroversos dessa realidade os recibos relativos à remuneração destinada aos condutores dos veículos disponibilizados ([0837387](#) e [0837388](#)). Ainda nesse sentido, as subcontratadas emitiram recibos que comprovam a vinculação à RIBAL LOCADORA ([0831424](#), [0841430](#), [0831432](#), além da nota fiscal nº 1 - [0831433](#)).

Tais fatos, sem maiores ponderações, constituem mera confissão dos fatos. Impossível desconstituir tais constatações.

Nesse ponto, o rigor cognitivo asseverado pela Seção de Preparação de Pagamento e Análise de Conformidade - SPPAC (0888705) é lapidar, merecendo transcrição, para elucidar em definitivo esse capítulo da decisão, o seguinte excerto:

“(...) Quanto à alegação de que os motoristas não eram obrigados a pertencer ao quadro de funcionários da empresa, isso está correto. Entretanto, não poderiam pertencer a

quadro de pessoal de outra empresa, e, mesmo que pertencessem, teriam que ser alocados diretamente pela contratada nas atividades exigidas na contratação, não por intermédio de outras empresas.

O fato de ter alegado que coordenou as atividades e as geriu não afasta a possibilidade de se tratar de subcontratação, posto que nessa a contratada mantém todas as obrigações assumidas com o órgão licitante (...)."

A seguir, avalia-se a glosa de valores correspondentes a despesas não realizadas pela contratada com a retenção previdenciária inerente a atuação de seus ocasionais colaboradores uma vez que não se valeu desses, de forma direta, durante a prestação dos serviços.

Tal inferência também é imediato consectário das próprias alegações da contratada já que se valeu da força de trabalho de terceirizadas, cuja atuação já foi, inclusive, reconhecida nesta decisão como inapropriada. A deliberação de reter tais valores não é apenas fruto do mero aquilatar de fatos pela Administração já que o expediente atravessado nos autos pela contratada é, sobre esse vertente, absolutamente esclarecedor, merecendo evidência a seguinte passagem:

"(...) Apenas a título de argumentação, ainda que houvesse previsão contratual para tal abatimento, o que definitivamente não há, não pode a contratante realizar retenção ou cobrança tributária não estabelecida em Lei e, no caso, não há a incidência de contribuição previdenciária patronal de 20% sobre os valores pagos as empresas que cederam mão-de-obra à contada para que esta executasse o serviço objeto do contrato administrativo (...)."

Aspecto outro e que também assume relevância inafastável diz respeito à ausência dos comprovantes de recolhimento dos referidos valores. A empresa não os colaciona aos autos.

Nesse ponto, oportuna a referência registrada pela Seção de Aconselhamento Jurídico desta Presidência quando trata do possível efeito decorrente do adimplemento total dos valores, qual seja, o enriquecimento ilícito da contratada. Tal realidade é assaz repudiada, em razão do nítido desequilíbrio que enseja, pela praxe contratual.

Observe-se que todos os fatos e documentos juntados ao processo foram minuciosamente analisados, estando as penalidades aplicadas embasadas na lei e no que estabelecido no contrato.

Desse modo, a glosa aplicada no montante de R\$ 39.844,18, que decorreu da retenção dos valores correspondentes a repasse de contribuições sociais dos trabalhadores, haja vista a constatação de subcontratação em descumprimento da cláusula sétima, parágrafo único, do Contrato nº 31/2020, não merece reparos.

Isso porque a transferência desse recurso à empresa consistiria em enriquecimento indevido da mesma, considerando que não comprovou o recolhimento das contribuições previdenciárias, pois não utilizou funcionários a ela vinculados para os serviços.

Desta feita, as mudanças promovidas de forma unilateral pela empresa na forma de prestação de serviços, por sua conta e risco, fugiu aos ditames do edital de licitação e às disposições contratuais, ao tempo em que afastou a possibilidade de fiscalização de encargos fixados nas planilhas de custo pela administração.

Note-se que, além da subcontratação, a questão atinente aos valores previdenciários foi muito bem esclarecida tanto no parecer técnico como na decisão ora recorrida, restando devidamente demonstrada que a contratada não efetuou os repasses aos eventuais colaboradores e por tal motivo a glosa contratual foi aplicada, de maneira que não vislumbro qualquer modificação a ser feita na decisão da Presidência desta Corte.

Por fim, pertinente à multa no valor de R\$ 139,36 (cento e trinta e nove reais e trinta e seis centavos), verifico que a mesma restou devida em virtude do inadimplemento parcial do contrato, sendo a penalidade definida contratualmente, com a previsão das alíquotas correspondentes às hipóteses de descumprimento contratual. Por tal motivo não pode ser convertida em advertência.

Por derradeiro, saliento que não há que se falar em *bis in idem*, vez que a glosa contratual não se confunde com a multa aplicada, e também porque sua não aplicação acarretaria em enriquecimento ilícito por parte da empresa contratada, conforme já discorrido anteriormente.

Com essas considerações, não verificando a viabilidade no acatamento do pedido recursal, voto no sentido de conhecer do recurso, para lhe negar provimento, mantendo, por conseguinte, a Decisão recorrida incólume em todos os seus termos.

É como voto.

SILVANA LESSA OMENA

Desembargadora Eleitoral Relatora

