



INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO

38ª SESSÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA CÂMARA REALIZADA EM 07 /12/2023

PROCESSO TCE-PE Nº 16100322-9

RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO ADRIANO CISNEIROS

MODALIDADE - TIPO: Prestação de Contas - Gestão

EXERCÍCIO: 2015

UNIDADE(S) JURISDICIONADA(S): Secretaria de Educação do Recife

INTERESSADOS:

ANA ALICE ARGOLO DE SANTANA GONCALVES DA SILVA

BRUNO CÉSAR SOUZA PEREIRA

CARLOS EDUARDO MUNIZ PACHECO

DANIELLE CÉSAR DUCA DE CARVALHO

DANIELLE DE FREITAS BEZERRA FERNANDES

DILERMANO ALVES DE BRITO

FABIANA GOMES DE SOUZA

FRANCISCO LUIZ DOS SANTOS

GERALDO JULIO DE MELLO FILHO

JORGE ANTONIO DIAS CORREIA DE ARAUJO

JORGE LUIS MIRANDA VIEIRA

JOSE RICARDO WANDERLEY DANTAS DE OLIVEIRA

MARCO AURÉLIO GOMES ARAÚJO

MARIA DE FÁTIMA SOUTO MAIOR MUSSALEM

RENATA FERNANDA DA SILVA FONTES

MARIA GLEIDE GOMES BUONAFINA

RENATA FERNANDA DA SILVA FONTES

ROGERIO DE MELO MORAIS BORGES

ROSSANA SALETE DE BARROS ALBUQUERQUE

SERGIO JOSE UCHOA MATOS JUNIOR



VALMAR CORRÊA DE ANDRADE

RELATÓRIO

Prestação de Contas da Secretaria de Educação do Recife, relativa ao exercício de 2015, tendo como Secretário o Sr. Jorge Luis Miranda Vieira.

Foram apontadas as seguintes irregularidades :

- a) Rescisão amigável de contrato sem a devida comprovação de conveniência para a administração;
- b) Execução de despesas sem a realização de procedimento licitatório e sem formalização de termo contratual;
- c) Burla ao procedimento licitatório para a aquisição de merenda escolar;
- d) Cláusula contratual em desacordo com as normas do FNDE;
- e) Ausência de comprovação da impossibilidade de competição em processo de inexigibilidade de licitação;
- f) Ausência de justificativa para a aquisição de merenda escolar por lotes;
- g) Preterição de ordem cronológica de pagamentos a fornecedores;

É o relatório.

VOTO DO RELATOR

Passo, então, à análise da defesa, quanto às eivas apontadas pela auditoria :

- a) Rescisão amigável de contrato sem a devida comprovação de conveniência para a administração;

DAS DEFESAS



Registra a defesa que a rescisão amigável ocorreu em virtude de que uma das empresas contratadas para fornecimento de merenda escolar, a ERJ Adm. e Restaurantes de Empresas LTDA, ter comunicado, em 18 de maio de 2015 que, em virtude de estar em recuperação judicial e em virtude da inadimplência da administração, iria interromper o fornecimento a partir do dia 19/05/2015 e que a empresa não estava mais entregando as devidas certidões negativas de regularidade fiscal e de débitos trabalhistas.

Diante dessa situação extraordinária e emergencial, caberia a rescisão unilateral do contrato; contudo, no entender da Secretaria, não ocorreram as hipóteses previstas no art. 178 da Lei nº 8.666/93, daí foi feita a rescisão amigável que colimou, sob todas as óticas, com o interesse público e contou com a chancela da Procuradoria do Município do Recife.

NOSSA ANÁLISE

A justificativa apresentada me parece bastante razoável, em virtude da inadimplência do próprio município para com ela, o que, ao meu ver, também repercutiu na saúde financeira da empresa. No meu sentir, justifica a rescisão amigável do contrato.

b) Execução de despesas sem a realização de procedimento licitatório e sem formalização de termo contratual;

AS DEFESAS ALEGAM, EM RESUMO, QUE :

.Com a suspensão do fornecimento de parte da merenda escolar, como explicado no item anterior, a segunda colocada no processo licitatório (Casa de Farinha), manifestou o interesse de fornecer a merenda relativa aos lotes 01 e 04, mas não imediatamente, pois não possuía condições operacionais de assumir imediatamente o fornecimento de merenda escolar.

.Diante dessa situação extraordinária e urgente e visando a continuidade dos serviços públicos, fora convocada a terceira colocada (SP Alimentação e Serviços), que assumiu o fornecimento imediatamente (já que era fornecedora da Prefeitura dos Lotes 02,03 e 05 e possuía condições operacionais de assumir o fornecimento), e devido à urgência em iniciar o fornecimento, não houve tempo para providenciar um processo licitatório e nem o contrato antes do início do fornecimento.



. A questão da formalização foi posteriormente resolvida mediante termo de ajuste de contas, e alegou que o caso se enquadra perfeitamente na hipótese prevista no art. 24, IV, da Lei de Licitações (dispensa emergencial).

NOSSA ANÁLISE

A defesa possui razão; não há o que se falar em processo licitatório numa situação como a ocorrida e a inexistência de contrato pode ser relevada, em virtude da imprevisibilidade do interrompimento de fornecimento e a necessidade premente do mesmo ser restabelecido.

c) Burla ao procedimento licitatório para a aquisição de merenda escolar;

Nossa auditoria alega que o primeiro termo aditivo do contrato 202/2015 e o terceiro termo aditivo ao contrato 22/2014, por terem alterado as condições estipuladas no termo de referência, se transformaram em verdadeiras contratações com burla ao processo licitatório.

AS DEFESAS ALEGAM, EM RESUMO, QUE :

Em meados de 2015, tendo em vista a grave crise econômica vivida pelos entes municipais e estaduais, com o auxílio da CGM, o município iniciou o Plano de Otimização das Despesas-POD, pois havia uma frustração de receitas na ordem de 200 milhões, e os fornecedores foram convocados para uma negociação dos preços inicialmente contratados e, neste sentido, foram renegociados 228 contratos, inclusive os dois de merenda escolar que obtiveram uma redução anual na ordem de R\$ 22.245.818,71.

.Além da citada redução, readequou-se a execução dos serviços às necessidades da Secretaria, no seguinte :

- a) fornecimento de material de limpeza pela Prefeitura;
- b) harmonização da quantidade de merendeiras para servir os alunos;
- c) adequação da incidência de alimentos quentes e frios, sem comprometer o valor energético total por aluno e mantendo 200 gramas de fruta por semana;

.Tais readequações não desconfigurou o contrato firmado inicialmente e não houve alteração substancial nos contratos.



.Mesmo se assim entendesse, a própria Lei de Licitações permite alterações no contrato (qualitativas e quantitativas) e que nenhuma das cláusulas apontadas pela auditoria foi alterada pelos termos aditivos.

.Não cabia outra atuação da administração diante da situação das finanças municipais e que era seu Poder-dever renegociar os contratos e garantir a continuidade da oferta da merenda escolar,

.Contesta que houve burla ao procedimento licitatório, mas apenas uma alteração qualitativa das especificações do objeto, e que a correspondência datada de 6 de junho, da Casa de Farinha manifestando interesse, demonstra que houve sua concordância em manter as mesmas condições praticadas pelo licitante vencedor.

.Contesta a alegação da auditoria, pois a Procuradoria do Município do Recife apenas sugeriu que fosse ponderado sobre a pertinência de se fazer um novo processo licitatório, pois, das propostas iniciais, já tinham decorrido mais de um ano.

.Que a gestão municipal atendeu à recomendação da pProcuradoria e que a Controladoria-Geral do Município afirmou, no Despacho nº 137 /2016 CGM/GGMAT, que no "banco de dados de atas da Prefeitura do Recife e demais entes públicos não foram identificados preços mais vantajosos que o objeto ora analisado" demonstrando, assim, a vantajosidade dos aditivos contratuais.

NOSSA ANÁLISE

As alegações da defesa devem ser acatadas, pois, as alterações contratuais são alterações qualitativas e estas são permitidas pela legislação de regência; e que, em vez de aumentar o valor dos contratos, os reduziram.

Não vi nenhuma desconfiguração do objeto dos citados contratos, de forma a se exigir um novo processo licitatório e nem favorecimento às empresas contratadas.

d) Cláusula contratual em desacordo com as normas do FNDE;

DAS DEFESAS

A defesa esclarece que a norma do FNDE nº 26/2013, ao estabelecer, literalmente, que o teste de aceitabilidade seja feito pelo ente executor, ou seja, que é aquele que fornece a merenda escolar, pode ser pelo próprio ente, quando o ente oferece diretamente ou um particular que foi contratado pela administração pública para fornecer a



alimentação; que a Secretaria, por força de fiscalização do contrato, exerce o controle acerca dos resultados dos testes aplicados pelas empresas fornecedoras através de relatórios emitidos por responsável técnica contratada pelo Município do Recife.

NOSSA ANÁLISE

O teste de aceitabilidade, segundo o manual para aplicação dos testes de aceitabilidade (emitido pelo FNDE), "é o conjunto de procedimentos metodológicos, cientificamente reconhecidos, destinados a medir o índice de aceitabilidade da alimentação oferecida aos escolares. O teste de aceitabilidade faz parte da análise sensorial de alimentos, que evoca, mede, analisa e interpreta reações das características de alimentos e materiais como são percebidas pelos órgãos da visão, olfato, paladar, tato e audição".

Segundo o citado manual, a importância deste teste é :

"A aceitação de um alimento pelos estudantes é um importante fator para determinar a qualidade do serviço prestado pelas escolas em relação ao fornecimento da alimentação escolar. Além disso, evita o desperdício de recursos públicos na compra de gêneros alimentícios rejeitados.

Para verificar a aceitação de algum tipo de alimento, o teste de aceitabilidade é um instrumento fundamental, pois sua execução é fácil e permite uma verificação da preferência média dos alimentos oferecidos.

Os métodos sensoriais afetivos não necessitam de provadores treinados, pois avaliam somente a aceitação e a preferência dos produtos. Para verificar um índice de aceitabilidade de um determinado alimento também se pode partir do método resto ingestão, ou avaliação de restos. Uma alimentação aceita e saudável favorece a adesão na escola, melhora o desenvolvimento do estudante em sala de aula e promove a formação de bons hábitos alimentares."

Assim sendo, esse teste não se trata de um controle da qualidade do alimento fornecido pelo contratado, mais sim de uma ferramenta de informação sobre a aceitabilidade daquele alimento por parte dos alunos para, principalmente, se evitar desperdícios e orientar na formação dos cardápios.

De fato, a literalidade da norma do FNDE indicaria a interpretação dada pela auditoria, contudo, o sentido da norma é que seja efetuado o teste de aceitabilidade que fica sob a responsabilidade do ente, direta ou indiretamente. Sendo, ao meu ver, irrelevante se ele é feito pela própria entidade pública ou pela empresa contratada.



Desprezarei este item do Relatório de auditoria.

e) Ausência de comprovação da impossibilidade de competição em processo de inexigibilidade de licitação;

A questão pode ser resumida no seguinte trecho do Relatório de Auditoria :

De acordo com o Parecer Pedagógico da Gerência Geral de Educação Infantil e Anos Iniciais, a escolha da Empresa Portfólio se deu tendo em vista a conclusão que o material produzido pela empresa satisfazia às necessidades da Secretaria e da legislação vigente. A escolha se deu baseada nas conclusões de uma única servidora, Sra. Maria Jackelane Darck Finelon Barros, Técnica Pedagógica lotada na Divisão de Educação Infantil.

Não foram apresentados, entretanto, pareceres pedagógicos ou quaisquer outros documentos que demonstrem que a Secretaria de Educação analisou junto ao mercado de livros, que outras obras similares foram analisadas. Não restou demonstrado, portanto, entre os documentos apresentados pela Secretaria de Educação e que embasaram a escolha do fornecedor, que outras editoras não possuem livros com os mesmos requisitos, que não existiam no mercado títulos que pudessem ser adquiridos pela Secretaria de Educação para o ensino da música.

O fato da Editora Melhoramentos possuir projeto pedagógico consistente e a municipalidade se interessar por ele, não lhe permite simplesmente optar por este projeto, dispensando-se o regular procedimento licitatório.

Para Justen Filho (2012), a inviabilidade de competição não é apenas uma questão jurídica, mas também fática. Isto quer dizer que se faz mister a comprovação da ausência de outras alternativas. Da situação analisada, não restou comprovado que somente a Editora Melhoramentos dispõe de material didático para o ensino da música na Rede Municipal de Educação.

Além do mais, nossa auditoria aponta que a justificativa de preço não é deficiente, pois, o único preço observado pelo município se baseou em apenas um contrato apresentado pela empresa com a Prefeitura de Maceió.

DA DEFESA

O Sr. Rogério de Melo Moraes (único responsabilizado pela irregularidade), em resumo, contestou a conclusão da auditoria, pois, no citado parecer consta expressamente o seguinte: "Informamos



também que dentre os materiais do Gênero que se apresentam no mercado, analisamos o material similar conhecido como Turma do Som, da empresa Daccord Music Software s.A.,, pela equipe técnica da Secretaria Executiva de Gestão Pedagógica, que não considerou adequado a aquisição deste material, conforme os pareceres técnico em anexo", e que após pesquisa não foi encontrado material didático com a abrangência e diversidade que atendessem às necessidades do corpo discente, que não que se falar em prova, porquanto que a prova de fato negativo (prova diabólica) é impossível de ser realizada ou muito difícil de ser realizada, que todos os pressupostos legais foram cumpridos para se realizar a contratação por inexigibilidade, que a Procuradoria Municipal chancelou a referida contratação.

Quanto à justificativa de preço, o defendente faz uma explanação sobre a justificativa de preço e a doutrina e alega que houve o comparativo de preço com a tabela de preços com os preços de capa e com a compra efetuada pela Prefeitura de Maceió, que está demonstrado o preço praticado no mercado e que obteve um desconto no preço de capa de cerca de 38% sobre o preço de capa.

NOSSA ANÁLISE

Entendo que a eiva procede, parcialmente, pois o parecer pedagógico assevera que analisou apenas outra coleção similar, não citando se existem outras também; outras coleções similares existentes no mercado

Quanto à justificativa de preço deficiente, observo que apenas a tabela de preços da empresa e uma única contratação fragiliza a justificativa de preço para estabelecer um preço de mercado.

Ressalto que nossa auditoria não apontou excesso de preços nesta compra.

f) Ausência de justificativa para a aquisição de merenda escolar por lotes;

A referida contratação decorreu de Atas de registro de preços de 2014, decorrente do Pregão Eletrônico nº 009/2013.

Assim sendo, como se trata de uma provável irregularidade dos exercícios de 2013 e 2014, e esta Prestação de Contas é do exercício de 2015, desconsiderarei este item do Relatório de Auditoria por impossibilidade de apreciar eivas de exercícios anteriores neste processo.



g) Preterição de ordem cronológica de pagamentos a fornecedores;

De pronto, verifico que as preterições apontadas pela auditoria ocorreram em 9 casos, que não repetiram fornecedores e não há nenhum caso de valores relevantes; assim, atribuo essas falhas à ausência de um maior controle da área financeira, e não configurando a intenção de beneficiar um credor ou mais um especificamente.

Diante do exposto, seria recomendável fazer uma recomendação se fosse o tempo decorrido do exercício sob exame e a data de julgamento do presente processo.

VOTO pelo que segue:

FALHAS FORMAIS SEM
RELEVANCIA. REGULAR COM
RESSALVAS.

CONSIDERANDO que somente foram comprovadas falhas de cunho formal, sem relevância e sem causarem prejuízos ao erário;

CONSIDERANDO que, devido a ser esta prestação de contas do exercício de 2015, havendo impossibilidade jurídica de aplicação de multa e não mais fazendo sentido se enviar recomendações e determinações;

JORGE LUIS MIRANDA VIEIRA:

CONSIDERANDO o disposto nos artigos 70 e 71, inciso II , combinados com o artigo 75, da Constituição Federal, e no artigo 59, inciso II, da Lei Estadual nº 12.600/04 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco);

JULGAR regulares com ressalvas as contas do(a) Sr(a) JORGE LUIS MIRANDA VIEIRA, relativas ao exercício financeiro de 2015

ROGERIO DE MELO MORAIS BORGES:

CONSIDERANDO o disposto nos artigos 70 e 71, inciso II , combinados com o artigo 75, da Constituição Federal, e no artigo 59, inciso II, da Lei Estadual nº 12.600/04 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco);

JULGAR regulares com ressalvas as contas do(a) Sr(a) ROGERIO DE MELO MORAIS BORGES, relativas ao exercício financeiro de 2015



OCORRÊNCIAS DO PROCESSO

NÃO HOUE OCORRÊNCIAS.

RESULTADO DO JULGAMENTO

Presentes durante o julgamento do processo:

CONSELHEIRO SUBSTITUTO ADRIANO CISNEIROS , relator do processo

CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR , Presidente, em exercício, da Sessão : Acompanha

CONSELHEIRO CARLOS NEVES : Acompanha

Procurador do Ministério Público de Contas: RICARDO ALEXANDRE DE ALMEIDA SANTOS

Houve unanimidade na votação acompanhando o voto do relator.