



INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO

6ª SESSÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA CÂMARA REALIZADA EM 07/03/2024

PROCESSO TCE-PE Nº 21100867-9

RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO RICARDO RIOS

MODALIDADE - TIPO: Prestação de Contas - Gestão

EXERCÍCIO: 2020

UNIDADE(S) JURISDICIONADA(S): Autarquia de Serviços Urbanos do Recife

INTERESSADOS:

ANA PAULA LACERDA DE ANDRADE LIMA

YURI AZEVEDO HERCULANO (OAB 28018-PE)

FILIFE CAMARA LINS E MELLO (OAB 34882-PE)

ACQ CONSTRUCOES

ANTONIO CLAUDIO DE QUEIROZ

LUIZ CAVALCANTI PEREIRA CASTANHA FILHO

YURI AZEVEDO HERCULANO (OAB 28018-PE)

FILIFE CAMARA LINS E MELLO (OAB 34882-PE)

MARIA DAS GRACAS BANDEIRA DE MELO LOPES

HENRIQUE BANDEIRA DE MELO LOPES (OAB 49553-PE)

MARIA DA CONCEICAO SIQUEIRA

YURI AZEVEDO HERCULANO (OAB 28018-PE)

FILIFE CAMARA LINS E MELLO (OAB 34882-PE)

MARIA BEATRIZ ALBUQUERQUE PATRICIO CORREIA

YURI AZEVEDO HERCULANO (OAB 28018-PE)

FILIFE CAMARA LINS E MELLO (OAB 34882-PE)

CONSTRUTORA F A LTDA

JOSE AURELIANO DE LIMA

ANTONIO VICTOR TENORIO MUNIZ



LITIO ENGENHARIA EIRELI

SIMONE SANTANA DE LIMA

YURI AZEVEDO HERCULANO (OAB 28018-PE)

FILIFE CAMARA LINS E MELLO (OAB 34882-PE)

SB CONSTRUCOES E CLIMATIZACOES

ROMULO MUNIZ TENORIO

BERENICE VILANOVA DE ANDRADE LIMA

YURI AZEVEDO HERCULANO (OAB 28018-PE)

FILIFE CAMARA LINS E MELLO (OAB 34882-PE)

RELATÓRIO

Cuidam os autos da Prestação de Contas de Gestão da Sra. Berenice Vilanova de Andrade Lima, Presidente da Autarquia de Serviços Urbanos do Recife, relativa ao exercício de 2020, tendo por objetivo:

“Analisar a prestação de contas relativas ao exercício financeiro de 2020 da Autarquia de Serviços Urbanos de Recife (64.10), com ênfase nos seguintes pontos: análise da composição do quadro de pessoal da autarquia à luz da CF /88 e demais disposições legais e/ou jurisprudenciais aplicáveis; e na verificação da obediência à legislação aplicável da condução dos certames licitatórios - Convites nº 001/2020 e nº 002/2020 - realizados no exercício auditado.”

Os autos eletrônicos estão instruídos com as seguintes peças principais:

- Relatório de Auditoria (doc.98);
- Defesa da Sra. Maria das Graças Bandeira de Melo Lopes (doc. 144);
- Defesa da empresa SB - Comércio de Materiais de Construção Ltda. (doc. 161);
- Defesa da empresa AC Queiroz Construções Eireli - EPP (doc. 162 e 163);
- Defesa da empresa Lítio Engenharia Ltda. (doc. 164);
- Defesa da empresa Construtora F.A. Ltda (doc. 165);



- Defesa da Sra. Berenice Vilanova de Andrade Lima e outros (doc. 175).

O Relatório Técnico de Auditoria, em seu item 3.1.1 apontou os seguintes Achados e responsáveis:

Achado	Responsáveis	Valor Passível de Devolução (R\$)
2.1.1. Ausência de realização de concurso público e ausência de instituição do quadro de pessoal efetivo	R01 - MARIA DA CONCEIÇÃO SIQUEIRA R07 - Berenice Vilanova de Andrade Lima	-
2.1.2. Violação do princípio da reserva legal para a definição das nomenclaturas e atribuições dos cargos comissionados: ausência de adoção de medidas corretivas	R01 - MARIA DA CONCEIÇÃO SIQUEIRA R07 - Berenice Vilanova de Andrade Lima	-
2.1.3. Ausência de compatibilidade entre as atribuições dos cargos comissionados e as funções de assessoramento, direção e chefia	R01 - MARIA DA CONCEIÇÃO SIQUEIRA R07 - Berenice Vilanova de Andrade Lima	-
2.1.4. Desproporção manifesta entre o quantitativo de cargos comissionados e o quantitativo de cargos "efetivos" na entidade e ausência de adoção de medidas corretivas	R01 - MARIA DA CONCEIÇÃO SIQUEIRA R07 - Berenice Vilanova de Andrade Lima	
2.1.5. Irregularidade na composição da comissão permanente de licitação - CPL e designação retroativa indevida	R07 - Berenice Vilanova de Andrade Lima	
	R02 - LUIZ CAVALCANTI PEREIRA CASTANHA FILHO	



<p>2.1.6. Utilização da modalidade "Convite" para a aquisição de serviços que deveriam ser contratados via pregão</p>	<p>R03 - MARIA DAS GRAÇAS BANDEIRA DE MELO LOPES R04 - ANA PAULA LACERDA DE ANDRADE LIMA R05 - MARIA BEATRIZ ALBUQUERQUE PATRÍCIO CORREIA R06 - SIMONE SANTANA DE LIMA R07 - Berenice Vilanova de Andrade Lima</p>	
<p>2.1.7. Índícios de direcionamento dos Convites nº 001/2020 e nº 002/2020 para empresas pertencentes e/ou operadas por pessoas que possuem prévios vínculos entre si</p>	<p>R02 - LUIZ CAVALCANTI PEREIRA CASTANHA FILHO R03 - MARIA DAS GRAÇAS BANDEIRA DE MELO LOPES R04 - ANA PAULA LACERDA DE ANDRADE LIMA R05 - MARIA BEATRIZ ALBUQUERQUE PATRÍCIO CORREIA R06 - SIMONE SANTANA DE LIMA R08 - S.B. COMÉRCIO E MATERIAIS DE CONSTRUÇÃO LTDA R09 - A.C QUEIROZ CONSTRUÇÕES EIRELI-EPP R10 - CONSTRUTORA F. A. LTDA-EPP R11 - LÍTIO ENGENHARIA LTDA</p>	
<p>2.1.8. Inexistência de efetivo Controle Interno na entidade</p>	<p>R01 - MARIA DA CONCEIÇÃO SIQUEIRA</p>	



Devidamente notificados, os Responsabilizados apresentaram suas defesas através de advogados devidamente habilitados.

Em virtude da redistribuição do presente, feita pelo Relator original, Conselheiro Dirceu Rodolfo, vieram-me os autos para julgamento.

É o Relatório.

VOTO DO RELATOR

Passo a decidir, levando em conta o Relatório de Auditoria, as peças de Defesa e os documentos apresentados pelos Interessados, no que toca aos seguintes aspectos:

1. Ausência de realização de concurso público e ausência de instituição do quadro de pessoal efetivo (item 2.1.1)

Considerações da auditoria

O Relatório de Auditoria apontou o seguinte:

- Houve continuidade/manutenção dos vínculos trabalhistas já existentes à época da transformação em Autarquia, bem como houve previsão, tanto na Lei Municipal nº 18.291/2016 quanto no Decreto Municipal nº 31.152/2018, de criação, por meio de lei específica, dos cargos efetivos integrantes do quadro permanente da unidade;
- Verificou-se a perpetuação da mesma estrutura funcional da então Companhia de Serviços Urbanos do Recife, composta apenas por funcionários admitidos sem prévia aprovação em concurso público, sujeitos ao regime de pessoal celetista, até os dias de hoje, evidenciando a desídia administrativa no cumprimento do mandamento constitucional insculpido no art. 37, II e dos dispositivos acima elencados;



- Nenhuma providência foi tomada no intuito de organizar, mediante a proposição de lei específica, o quadro de pessoal efetivo, bem como nenhuma medida concreta foi adotada para promover certame próprio para o provimento dos cargos que o compõem;
- Tanto no Decreto Municipal nº 30.285/2017 quanto no próprio Regimento Interno (Decreto Municipal nº 31.152/2018), foi instituído e regulamentado o quadro de cargos comissionados na estrutura da Autarquia;
- O quadro de pessoal efetivo, sequer foi devidamente instituído no âmbito da Autarquia;
- A não instituição de quadro próprio adequado, organizado por lei específica e composto por cargos efetivos, cujo provimento se dá mediante prévia aprovação em concurso público de provas, bem como a ausência de qualquer medida concreta de preparação para o certame de recrutamento de pessoal ofendem os princípios da legalidade, da moralidade, da impessoalidade e da eficiência (art. 37, caput da CF/88), o inciso II do art. 37 da CF/88, o art. 16 da Lei Municipal nº 18.291/2016 e os artigos 73 e 74, I do Decreto Municipal nº 31.152/2018;
- Que a gestão, no exercício auditado - 2020 -, sofreu profundas limitações com a eclosão da pandemia causada pelo vírus SARS-COV 2;
- Que se aponta como achado irregular nesta auditoria, é a total ausência de movimentação, por parte da gestão, quando ainda era possível realizar o certame. Ou seja, decorreram quase 5 meses integralmente até o surgimento da restrição e, ainda assim, nada vinha sendo providenciado para dar início aos procedimentos de abertura do certame.

Foram responsabilizadas pela irregularidade a Sra. Berenice Vilanova de Andrade Lima, Presidente da Autarquia de Serviços Urbanos do Recife, por omitir-se no dever constitucional (art. 37, inciso II, CF/1988) de recrutar pessoal mediante a organização de certame próprio - concurso público de provas - bem como no dever legal (art. 16, Lei Municipal nº 18.291/2016) e regulamentar (arts. 71, inciso IV, e 73, caput, do Decreto Municipal nº 31.152/2018) de instituir quadro próprio de pessoal no âmbito da Autarquia de Serviços Urbanos do Recife, e a Sra. Maria da Conceição Siqueira, controladora interna, por omitir-se, enquanto responsável pelo Controle Interno na Autarquia de Serviços Urbanos do Recife, no dever de analisar processos internos, identificar falhas e propor medidas corretivas para adequar o quadro de pessoal da entidade ao disposto, sobretudo, no art. 37, inciso II, da CF/88, no art. 16 da Lei Municipal nº 18.291/2016 e nos artigos 71, inciso IV, e 73, *caput*, do Decreto Municipal nº 31.152/2018.

Considerações da defesa

A defesa apresentou os seguintes argumentos:



- Que a gestão, no exercício auditado de 2020, sofreu profundas limitações com a eclosão da pandemia causada pelo vírus SARS-COV 2. No âmbito da Administração Pública, talvez a mais significativa delas tenha sido a edição, em âmbito federal, da LC nº 173/2020;
- Que a LC nº 173/2020 vedou a realização de concursos públicos em todo o território nacional. Tal contexto perpetuou-se até o final do ano de 2021, o que não se pode desconsiderar, sob pena de impor condição desconectada da realidade;
- A expedição de recomendação aos gestores é medida equânime e coerente. Não obstante, a aplicação de multa se revela desproporcional, em face de todo o expediente experimentado no ano de 2020, com restrições laborais e administrativas, decorrentes da crise sanitária;
- A administração superior já estava ciente da necessidade de realização de concurso público para o correspondente provimento de cargos efetivos, afastando-se de pronto a responsabilização das responsáveis;
- A Autarquia de Serviços Urbanos do Recife herdou a antiga estrutura da Companhia de Abastecimento do Recife – COMPARE, por sua vez, foi transformada pela Lei nº 16.007/1996 em Companhia de Serviços Urbanos do Recife – CSURB;
- Que a CSURB conta com quadro de pessoal estável, tal fato se deu com a promulgação da Constituição Federal de 1988, tornando estáveis os servidores públicos civis federais, estaduais e municipais com pelo menos 5 anos ininterruptos de serviço, ainda que tenham sido admitidos sem concurso;
- Que não há o que se falar em composição irregular do quadro de pessoal da Autarquia, nem risco de contratações de empregados que não atendam as necessidades do órgão;
- A organização de quadro próprio já estava contemplada no Regimento Interno da CSURB, restando preservados e assegurados todos os direitos, inclusive o quadro próprio, por força do art. 15 da Lei Complementar nº 173/2020;
- A defesa aqui promovida não busca afastar a importância da modernização das normas municipais ou da necessidade de realização de concurso público. De outra forma, busca-se mostrar o respeito aos servidores que há mais de 35 (trinta e cinco) anos mantém as atividades dos Mercados Públicos e Feiras livres do Recife, reconhecendo seus direitos e sua importância nos cargos efetivos da Prefeitura do Recife.

Análise do Relator

Em se tratando de entidade pertencente à Administração Indireta Municipal, dotada de autonomia administrativa, cabe ao ente organizar seus próprios certames para o recrutamento de pessoal.



A Autarquia de Serviços Urbanos do Recife tem o poder-dever de promover concurso público para o provimento de seus postos de trabalho.

Entretanto, devemos considerar a situação atípica ocorrida a partir de 2020, com a Pandemia do COVID 19, no qual ficou proibido os entes federados a realização de concurso público, até 31 de dezembro de 2021, proibição essa também imposta pelo TCE-PE no Acórdão T.C. nº 406/2021.

Portanto, considerando a incerteza quanto ao cenário econômico do País e do Município, restará injusto e desproporcional a penalização do interessado, a análise do feito, necessariamente, deve ser à luz do art. 22 da LINDB.

Diante do exposto, considerando a situação atípica decorrente da Pandemia do COVID 19, entendo justificada a irregularidade, levo ao campo das determinações.

2. Violação do princípio da reserva legal para a definição das nomenclaturas e atribuições dos cargos comissionados: ausência de adoção de medidas corretivas (item 2.1.2)

Considerações da auditoria

A equipe técnica de auditoria apontou o seguinte:

- O único quadro de cargos efetivamente criado e regulamentado, até os dias atuais, na Autarquia de Serviços Urbanos do Recife foi o quadro de cargos de provimento em comissão, os quais são ocupados por servidores nomeáveis e demissíveis *ad nutum*;
- A definição da nomenclatura dos referidos cargos e a correspondente descrição das atribuições encontram-se previstas em sede de **decreto municipal**, (Decretos Municipais nº 30.285/2017 e nº 31.152/2018), os quais disciplinam, respectivamente, a alocação de cargos comissionados na estrutura da autarquia e o Regimento Interno da entidade;
- A definição, em sede de Decreto Municipal (ato infralegal), da nomenclatura e das atribuições dos referidos cargos de provimento em comissão ofende o princípio da legalidade e, mais especificamente, o da reserva legal;
- A Constituição Federal prevê em seu art. 61, §1º, II, a, conjuntamente com o art. 48, inciso X, estabelece a necessidade de lei em sentido formal para a criação de cargos e funções públicas, de modo a definir-lhes denominação própria, atribuições e estrutura remuneratória;



- É absolutamente imprescindível que a lei descreva, de maneira precisa, as atribuições dos cargos de provimento em comissão, para viabilizar a verificação de que realmente se amoldam às funções de assessoramento, chefia e direção;

Como principal efeito do achado, ressalta a auditoria:

“o potencial risco de insegurança jurídica, em razão da fragilidade normativa denotada em atos infralegais quando comparados às leis em sentido estrito. Fragiliza-se o controle de legalidade em virtude da inexistência de um parâmetro normativo adequado (decretos são atos normativos meramente regulamentares, acham-se vinculados e subordinados às leis em sentido formal, as quais, por sua vez, têm a prerrogativa de criar direitos, obrigações e inovar no ordenamento jurídico).”

A auditoria imputou a **Sra. Maria da Conceição Siqueira**, na qualidade de Controladora Interna, pela inexistência de controles e a omissão no dever de identificar o descumprimento de preceitos constitucionais (art. 68, §1º, inciso II, alínea *a*, art. 48, X) e legais (art. 2º da Lei Municipal nº 15.127/1988) elementares e apontar as correspondentes medidas corretivas (v.g.: oficial o Chefe do Poder Executivo Municipal notificando-o a respeito da necessidade de propor projeto de lei a ser encaminhado à Câmara de Vereadores à alta Administração e à **Sra. Berenice Vilanova de Andrade Lima**, por negligência e por permitir, enquanto ocupante do cargo de máxima hierarquia de uma entidade dotada de autonomia administrativa, a continuidade da violação a princípios e dispositivos constitucionais e legais vigentes, somada à ausência de adoção de medidas corretivas.

Considerações da defesa

A defesa apresentada, conjuntamente, pelas responsabilizadas, assim argumenta:

- Que a competência constitucional para regulamentar a estrutura e o funcionamento das Autarquias por meio de decreto é do Prefeito;
- Que os Decretos nº 30.285/2017 e nº 31.152/2018 encontram respaldo na Lei nº 18.291/2016, cumprindo assim o princípio da legalidade;
- Que o achado não tem o potencial de causar danos ao erário público, nem mesmo motivar solução de continuidade às atividades do órgão auditado;
- Que a edição de leis ou decretos é competência exclusiva do chefe do poder executivo, não cabendo as responsáveis Maria da



Conceição Siqueira e Berenice Vilanova de Andrade Lima, interferir nas orientações da Secretaria de Assuntos Jurídicos da Prefeitura do Recife, órgão consultivo máximo da administração, a quem competia o controle da legalidade do instrumento que criou e regulamentou os cargos efetivos e comissionados da Autarquia de Serviços Urbanos do Recife;

- Que as Responsáveis, apesar da discordância da unidade técnica, não cometeram nenhum ato doloso causador de prejuízos ao erário público, pugnam pela expedição de RECOMENDAÇÃO para determinar à Autarquia de Serviços Urbanos do Recife a regularização do quadro de pessoal comissionado, devendo, para tanto: propor projeto de lei, em sentido formal, para a regular a instituição do quadro de cargos comissionados, no qual constem, necessariamente, nomenclaturas, descrição de atribuições e padrão de vencimentos para cada um deles.

Análise do Relator

A equipe técnica aponta a omissão por parte da Sra. Maria da Conceição Siqueira na qualidade de Controladora Interna em adotar medidas para identificar o descumprimento de preceitos constitucionais elementares e apontar correspondentes medidas corretivas, como: oficial o Chefe do Poder Executivo Municipal notificando-o a respeito da necessidade de propor projeto de lei a ser encaminhado à Câmara de Vereadores, bem como a Sra. Berenice Vilanova de Andrade Lima, enquanto ocupante do cargo de máxima hierarquia de uma entidade dotada de autonomia administrativa, a continuidade da violação a princípios e dispositivos constitucionais e legais vigentes, somada à ausência de adoção de medidas corretivas.

Ressalta-se que as responsáveis agiram em conformidade com as Leis infraconstitucionais que já existiam no Órgão a muito tempo. Acolho os argumentos da defesa de que é competência exclusiva do chefe do poder executivo, a edição de leis ou decretos e não cabe às responsáveis Sra. Maria da Conceição Siqueira e a Sra. Berenice Vilanova de Andrade Lima, interferir nas orientações da Secretaria de Assuntos Jurídicos da Prefeitura do Recife, órgão consultivo máximo da administração, a quem competia o controle da legalidade do instrumento que criou e regulamentou os cargos efetivos e comissionados da Autarquia de Serviços Urbanos do Recife.

A auditoria não apontou nenhum ato doloso causador de prejuízos ao erário, entendo que as falhas apontadas, por si só não tem o condão de macular as contas dos gestores, levo ao campo das determinações para que à Autarquia de Serviços Urbanos do Recife providencie levantamentos e estudos da situação do quadro de pessoal comissionado, devendo, para tanto: propor ação, em sentido formal, para a regularizar e/ou instituir o quadro de cargos comissionados, no qual constem, necessariamente, nomenclaturas, descrição de atribuições e padrão de vencimentos para cada um deles.



3. Ausência de compatibilidade entre as atribuições dos cargos comissionados e as funções de assessoramento, direção e chefia (item 2.1.3)

Considerações da auditoria

Apontou o Relatório de Auditoria que:

- O único quadro funcional efetivamente existente na Autarquia de Serviços Urbanos do Recife é o quadro de servidores comissionados, previsto em sede de decreto regulamentar (Anexo Único do Decreto Municipal nº 30.285/2017);
- Há servidores comissionados, na estrutura da Autarquia de Serviços Urbanos do Recife, acometidos de atribuições que não correspondem às funções de direção, chefia e assessoramento.

A auditoria, selecionou por amostragem, para fins de aferição quanto à compatibilidade das atividades descritas com as atribuições de direção, chefia e assessoramento, os cargos de Chefe de Divisão, Chefe de Setor e Assistente.

Apresentou em quadros-resumo de cada cargo, no sentido de comprovar a descaracterização da natureza de direção, chefia e/ou assessoramento, principais apontamentos relativamente aos cargos e definidos pelo Decreto supramencionado.

Da análise, verificou-se que a generalidade presente em algumas atribuições, não se consegue extrair da redação legal um significado real, de ordem prática, capaz de retratar com fidedignidade a rotina administrativa na unidade, ou seja, o que será feito ou executado, de fato, pelo servidor.

Revela que ficou evidente, também, comparando as atribuições dos cargos de “Chefe de Divisão” e “Chefe de Setor”, uma divisão de tarefas confusa, da qual não se consegue extrair qual a estrutura hierárquica de comando, bem como se percebe a identidade de atribuições acometidas a cargos distintos, inclusive de padrões remuneratórios distintos, o que pode colocar a Autarquia em situação de risco de sofrer demandas judiciais de equiparação salarial.

Conclui a auditoria:

“que a Autarquia de Serviços Urbanos do Recife encontra-se em situação de irregularidade e descumpra flagrantemente o disposto no inciso V do art. 37 da Constituição Federal de 1988, porquanto mantém, em sua estrutura, cargos comissionados cujas atribuições não possuem, em sua essência,



natureza de direção, chefia ou assessoramento. Muito ao contrário, resta evidente que tal desvirtuamento se dá paralelamente à inexistência de quadro efetivo próprio, ou seja, atribuições de ordem técnica, operacional e burocrática, inerentes a cargos públicos de provimento efetivo, estão sendo desempenhadas por servidores comissionados justamente em razão de inexistir quadro de pessoal permanente, recrutado via concurso público.”

Foram responsabilizadas a Sra. Maria da Conceição Siqueira, na qualidade de Controladora Interna, porquanto omitiu-se no dever de identificar o descumprimento de preceitos constitucionais (art. 37, inciso V) e jurisprudenciais de observância obrigatória - vinculante (tese fixada no julgamento do RE nº 1.041.210/SP - RG (Tema 1010) e apontar as correspondentes medidas corretivas (oficiar o Chefe do Poder Executivo Municipal notificando-o a respeito da necessidade de propor projeto de lei a ser encaminhado à Câmara de Vereadores) à alta Administração e a Sra. Berenice Vilanova de Andrade Lima, por permitir, enquanto ocupante do cargo de máxima hierarquia de uma entidade dotada de autonomia administrativa, a continuidade da violação a dispositivos constitucionais e entendimentos jurisprudenciais vigentes, somada à ausência de adoção de medidas corretivas.

Considerações da defesa

Preliminarmente, alega a defesa que a Autarquia de Serviços Urbanos do Recife conta com 76 empregados públicos estáveis, oriundos da CSURB, e prestam seus serviços ao município desde antes da promulgação da CF 88, diante disso, não há o que se falar em ausência de quadro efetivo regularmente instituído.

Continua a defesa, alegando:

- Que as atribuições dos cargos comissionados seguiram as necessidades de demandas da unidade auditada, sempre zelando pela consecução de suas atividades, promovendo a justiça social e o turismo, por meio da manutenção, fiscalização, modernização e promoção dos mercados públicos e feiras livres da cidade do Recife;
- Que as atividades analisadas não se confundem com as atribuições dos servidores efetivos;
- Deve-se, ao analisar os fatos articulados no achado 2.1.3, reconhecer a existência de servidores estatutários no âmbito da Autarquia de Serviços Urbanos do Recife;
- Os efeitos do achado demonstram-se de menor potencial, pois não considerou a existência de quadro próprio da autarquia, e não reconheceu a existência de 48 equipamentos entre mercados e



- feiras, que demandam atenção da CSURB e exige uma robusta malha de colaboradores;
- O presente apontamento apenas se deu na análise das contas do exercício 2020, realizada no ano de 2022, ou seja, desde 2018 não foi emitido pelos auditores do TCE nenhuma recomendação no sentido de adequação dos cargos criados;
 - Que as Responsáveis não cometeram nenhum ato doloso causador de prejuízos ao erário;

Análise do Relator

Entendendo que este item deve ser analisado nos mesmos moldes do item anterior, as atribuições dos cargos questionadas pela auditoria encontram-se previstas em Lei e definidas através de Decreto municipal, não dependendo de ação direta das pessoas responsabilizadas pela auditoria.

Diante da ausência, pela auditoria, da realização de ato doloso causador de prejuízos ao erário, levo ao campo das determinações, para que sejam avaliados os cargos existentes e definir de forma precisa as atribuições desempenhadas por cada agente ocupante dos cargos comissionados e realizar os devidos ajustes necessários ao regular desempenho das atividades da Autarquia.

Além disso, deve ser considerada a situação inusitada e atípica decorrente da Pandemia do Covid 19 que impossibilitou a execução das atividades normais inerentes a cada órgão público.

4. Desproporção manifesta entre o quantitativo de cargos comissionados e o quantitativo de cargos "efetivos" na entidade e ausência de adoção de medidas corretivas (item 2.1.4)

Considerações da auditoria

Segundo o relatório técnico, a Autarquia de Serviços Urbanos do Recife possui a seguinte composição de quadro funcional: empregados públicos remanescentes da então Companhia de Serviços Urbanos do Recife (CSURB), cargos comissionados e servidores de outros órgãos ou entidades colocados à disposição em sua estrutura.

Em dezembro de 2020, a composição do quadro de pessoal apresentou o seguinte quantitativo:

Tipo de vínculo			
Emprego Público	Comissionado	À Disposição	Total



93	64	9	166
----	----	---	-----

Aduz a auditoria que o quadro de servidores efetivos propriamente dito não foi instituído na unidade, não existe lei que discipline a tipologia dos cargos, suas atribuições, plano de carreira, padrão de vencimentos, dentre outras informações pertinentes, os servidores efetivos ingressaram sem prévia aprovação em concurso público, conforme informado pela unidade em resposta ao Ofício TCE /GECC/e-TCEPE nº 114574/2022, de 22 de abril de 2022.

Aponta, ainda, o Relatório de Auditoria:

- Que não se pode confundir os conceitos de quadro efetivo propriamente dito, característico de uma autarquia e composto por servidores públicos, submetidos ao regime estatutário (Lei Municipal nº 14.728/1985) e recrutados via concurso público, com o quadro remanescente e transitório (porquanto não podem haver novos ingressos, mas tão somente vacâncias) composto por ex-empregados públicos da CSURB, submetidos ao regime celetista e recrutados independentemente de prévia aprovação em concurso público;
- O fato de a entidade denominar o quadro de empregados públicos remanescentes de “quadro efetivo” não tem o condão de transformá-lo, de fato, num quadro efetivo;
- O quadro efetivo da entidade, em que pese expresso comando legal que impõe sua instituição (vide comentários ao achado A.1), não foi instituído até os dias atuais. O quadro de empregados públicos remanescentes, por sua vez, não preenche os requisitos para ser considerado quadro efetivo.

Conclui a auditoria:

“não há cargos públicos efetivos regularmente instituídos na entidade, ao passo que existem, atualmente, 55 (cinquenta e cinco) cargos comissionados criados, de acordo com o quadro do Decreto Municipal nº 30.285/2017.

(...)

A fragilidade de controle é tão evidente a ponto de existir, em folha de pagamento, um quantitativo mensal de servidores comissionados superior ao próprio total previsto no Decreto regulamentar. Note-se, comparando as tabelas trazidas neste achado, que há, de janeiro a dezembro de 2020, sempre mais de 60 servidores comissionados percebendo



remuneração na entidade, ao passo que o total de cargos comissionados disciplinado pelo Decreto Municipal nº 30.285/2017 soma 55 cargos.

Assim, é flagrante a situação de irregularidade na Autarquia de Serviços Urbanos de Recife. A violação ao entendimento jurisprudencial fixado em sede de repercussão geral (RE 1.041.210/SP - Tema 1010), cuja observância é obrigatória e vinculante para toda a Administração Pública, é manifesta, considerando-se que sequer existe parâmetro adequado para aferir a proporcionalidade entre cargos efetivos e cargos comissionados no contexto da entidade.”

A auditoria imputou a responsabilidade pela irregularidade:

- a. Pela inexistência de controles - à Sra. Maria da Conceição Siqueira, na qualidade de Controladora Interna, por omitiu-se no dever de identificar o descumprimento de entendimento jurisprudencial da Suprema Corte aplicável a toda a Administração Pública e apontar as correspondentes medidas corretivas à alta Administração;
- b. à Sra. Berenice Vilanova de Andrade Lima, considerando-se a falta de conhecimento técnico demonstrada ao permitir, enquanto ocupante do cargo de máxima hierarquia de uma entidade dotada de autonomia administrativa, a continuidade da violação a princípios constitucionais (Princípio da Proporcionalidade) e entendimentos jurisprudenciais vigentes, somada à ausência de adoção de medidas corretivas.

Considerações da defesa

A defesa apresentou os seguintes argumentos:

- Que a Constituição Federal de 1988 ao efetivar os empregados à época, concedeu a mesma natureza de cargo efetivo daqueles que ingressaram por concurso público;
- Não é possível verificar desproporção manifesta entre o quantitativo de cargos comissionados e o quantitativo de cargos efetivos;
- Que não há comunicação do órgão de controle recomendando a adoção de nenhuma medida saneadora, e fazendo-o agora, demonstra-se desarrazoada a aplicação de multa;
- As Responsáveis não cometeram nenhum ato doloso causador de prejuízos ao erário público.



Análise do Relator

A defesa alega que a Constituição Federal de 1988 ao efetivar os servidores que ingressaram na Autarquia antes da promulgação da CF 88, concedeu a mesma natureza dos cargos efetivos que ingressaram por concurso público.

Deste modo, não é possível verificar desproporção entre o quantitativo de cargos comissionados e o quantitativo de cargos efetivos.

Não posso aceitar a alegação trazida pela defesa, o artigo 19 da CF 88 considera apenas a estabilidade no serviço público e não considera a mesma natureza que os cargos efetivos que ingressaram por concurso público.

“CF 88

ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS

*Art. 19. Os servidores públicos civis da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, da administração direta, autárquica e das fundações públicas, em exercício na data da promulgação da Constituição, há pelo menos cinco anos continuados, e que não tenham sido admitidos na forma regulada no art. 37, da Constituição, **são considerados estáveis no serviço público.**” (grifos)*

A esse respeito trago jurisprudência do STF:

“ Julgado correlato

*Efetividade e estabilidade. Não há que confundir efetividade com estabilidade. Aquela é atributo do cargo, designando o funcionário desde o instante da nomeação; a estabilidade é aderência, é integração no serviço público, depois de preenchidas determinadas condições fixadas em lei, e adquirida pelo decurso de tempo. Estabilidade: art. 41 da CF e art. 19 do ADCT. A vigente Constituição estipulou duas modalidades de estabilidade no serviço público: a primeira, prevista no art. 41 (...). A nomeação em **caráter efetivo** constitui-se em condição primordial para a aquisição da estabilidade, que é conferida ao funcionário público investido em cargo, para o qual foi nomeado **em virtude de concurso público**. A segunda, prevista no art. 19 do ADC1, é um favor constitucional*



conferido àquele servidor admitido sem concurso público a pelo menos cinco anos da promulgação da Constituição. Preenchidas as condições insertas no preceito transitório, o servidor é estável, mas não é efetivo, e possui somente o direito de permanência no serviço público no cargo em que fora admitido, todavia sem incorporação na carreira, não tendo direito à progressão funcional nela, ou a desfrutar de benefícios que sejam privativos de seus integrantes. O servidor que preencher as condições exigidas pelo art. 19 do ADCT-CF/1988 é estável no cargo para o qual foi contratado pela administração pública, mas não é efetivo. Não é titular do cargo que ocupa, não integra a carreira e goza apenas de uma estabilidade especial no serviço público, que não se confunde com aquela estabilidade regular disciplinada pelo art. 41 da CF. Não tem direito a efetivação, a não ser que se submeta a concurso público, quando, aprovado e nomeado, fará jus à contagem do tempo de serviço prestado no período de estabilidade excepcional, como título.

[RE 167.635, rel. min. Maurício Corrêa, j. 17-9-1996, 2ª T, DJ de 7-2-1997.]

= ADI 114, rel. min. Cármen Lúcia, j. 26-11-2009, P, DJE de 3-10-2011” (grifos nossos)

A regra contida no art. 19 do ADCT é clara e não prevê o direito à efetividade, garantia inerente aos servidores admitidos mediante concurso público.

Diante disso, conclui-se que é vedado o reenquadramento, em novo Plano de Cargos, Carreiras e Remuneração, de servidor admitido sem concurso público antes da promulgação da Constituição Federal de 1988, mesmo que beneficiado pela estabilidade excepcional do art. 19 do ADCT, haja vista que esta regra transitória não prevê o direito à efetividade, nos termos do art. 37, inciso II, da Constituição Federal.

Importante trazer os apontamentos do Relatório de Auditoria:

“(...)O quadro de empregados públicos mantido na unidade após sua transformação em autarquia tem caráter transitório, não se confunde com o quadro próprio de servidores ocupantes de cargos de provimento efetivo, o qual deve ser preenchido,



necessariamente, pela via do concurso público, conforme determina a Constituição Federal de 1988 (art. 37, II)". Desse modo, resta evidente a fragilidade do parâmetro para aferição da proporcionalidade entre cargos efetivos e comissionados, o que reforça ainda mais a falta de correspondência entre o que se verifica na unidade e as disposições constitucionais e legais aplicáveis.

(...)

Se é obrigação da entidade velar pela proporcionalidade entre cargos efetivos e cargos comissionados, e o quadro de cargos efetivos (parâmetro de aferição) sequer foi instituído, o próprio controle resta prejudicado, e há inquestionável violação aos preceitos constitucionais e jurisprudenciais.

(...)

Importante reiterar, por oportuno, que não se pode confundir os conceitos de quadro efetivo propriamente dito, característico de uma autarquia e composto por servidores públicos, submetidos ao regime estatutário (Lei Municipal nº 14.728/1985) e recrutados via concurso público, com o quadro remanescente e transitório (porquanto não podem haver novos ingressos, mas tão somente vacâncias) composto por ex-empregados públicos da CSURB, submetidos ao regime celetista e recrutados independentemente de prévia aprovação em concurso público.

Assim, o fato de a entidade auditada considerar, de maneira imprópria, que o quadro "efetivo" existente é aquele composto pelos então empregados públicos da CSURB - mantidos na estrutura da autarquia, após sua transformação, em razão da necessidade de continuidade do serviço público - pode induzir a erro no momento da aferição do parâmetro de proporcionalidade entre efetivos e comissionados. Noutras palavras: o só fato de a entidade denominar o quadro de empregados públicos remanescentes de "quadro efetivo" não tem o condão de transformá-lo, de fato, num quadro efetivo".



Fica mantida a irregularidade e levo ao campo das determinações para que a Autarquia proceda ao levantamento da real necessidade de pessoal, com vistas à realização de concurso público e avaliar a necessidade do número de cargos comissionados existentes, corrigindo a desarrazoada desproporção entre servidores comissionados e ocupantes de cargos efetivos.

5. Irregularidade na composição da comissão permanente de licitação - CPL e designação retroativa indevida (item 2.1.5)

Considerações da auditoria

A equipe de auditoria identificou que, no exercício auditado, houve designação de membros para comporem a Comissão Permanente de Licitação da unidade em desacordo com o que preconiza a Lei Federal nº 8.666/1993.

Aponta o Relatório que tal designação se deu de forma extemporânea, pois, apesar de não existir um prazo legalmente estipulado para a adoção de tal providência por parte da Administração, observou-se um desarrazoado intervalo entre a data da publicação do ato oficial de designação - Portaria CSURB nº 13/2020 - e o marco nele indicado para a produção de efeitos, o que se deu de forma retroativa.

O ato formal de designação dos membros da CPL, publicado somente em 26 de setembro de 2020 - ou seja, quando já decorridos integralmente quase 9 dos 12 meses do ano - indicou os seguintes servidores:.



Fonte: Portaria nº 13/2020 - GAB/PRESI, publicada no Diário Oficial do Município em 26/09/2020.



A auditoria, também, apontou que embora o número mínimo de servidores componentes tenha sido respeitado, a exigência legal quanto ao tipo de vínculo de, ao menos, dois dos membros não foi respeitada na unidade auditada, o que compromete a independência da atuação da Comissão.

A equipe consultou o Sistema SAGRES - Módulo: LICON, na aba de Comissões de Licitação, e confirmou o exposto:

Designações						
Nome	Função	Cargo		Matrícula	Vínculo	Data de Designação
		Efetivo	Comissionado/Função de Confiança			
ANA PAULA LACERDA DE ANDRADE	Membro		GESTORA DE ORÇAMENTOS E PROJETOS	504700	Comissionado	26/09/2020
LUIZ CAVALCANTI PEREIRA CASTANHA FILHO	Presidente		GERENTE FINANCEIRO	504661	Comissionado	26/09/2020
MARIA BEATRIZ ALBUQUERQUE PATRICIO CORREIA	Membro		GERENTE ADMINISTRATIVA	504629	Comissionado	26/09/2020
MARIA DAS GARCAS BANDEIRA DE MELO LOPES	Membro		CHEFE DE DIVISAO	505137	Comissionado	26/09/2020
SIMONE SANTANA DE LIMA	Membro	AUXILIAR ADMINISTRATIVO	MEMBRO DA COMISSAO	2369	Efetivo	26/09/2020

Figura 1 - Comissão Permanente de Licitação extraída do Processo Convite nº 001/2020

Conclui a Equipe Técnica:

*“Diante do exposto, resta evidente que a comissão permanente de licitação foi designada de maneira **irregular**, pois a indicação de seus membros não satisfaz a exigência legal de, no mínimo, 02 (dois) servidores de cargo de provimento efetivo em sua composição, conforme dispõe o artigo 51, caput, da Lei Federal nº 8.666/1993, mas tão somente limitou-se a indicar **1 (um) único membro nessa condição - SIMONE SANTANA DE LIMA - AUX. ADMINISTRATIVO**”.*

Conforme apontou a auditoria, o ato oficial de designação (26/09/20) foi publicado com efeitos retroativos a 01/02/20 (data de produção), em situação não autorizada pelo ordenamento jurídico, um intervalo de mais de 07 meses entre os marcos de publicação e produção de efeitos, lacuna esta que não caracteriza uma boa prática administrativa.

Conclui a auditoria:

O ato de designação ou nomeação para cargo ou função pública é ato constitutivo atual e, por isso, não pode ter efeito retroativo. Não se trata, pois, de ato meramente declaratório, que reconhece situação pré-



existente: a Portaria que designa servidores para a composição de uma CPL os investe naquele munus a partir daquele momento, de modo que, antes da designação formal, não pode haver o exercício regular da função. Tal ato administrativo só poderá ter validade e eficácia a partir do momento em que ocorrer a publicação em Diário Oficial.

Não há respaldo no ordenamento jurídico, portanto, para a lacuna verificada entre a data de publicação da Portaria nº 013/2020 - GAB/PRESI CSURB - 26/09/2020 - e o previsto no inciso II de seu corpo - "Essa Portaria retroage a 01 de fevereiro de 2020"

A auditoria imputou a responsabilidade pela irregularidade à Sra. Berenice Vilanova de Andrade Lima, Presidente da Autarquia de Serviços Urbanos do Recife, ao designar os integrantes da Comissão Permanente de Licitação - CPL por meio da Portaria nº 20 de 04/09/2020, publicada no Diário Oficial do Recife de 26/09/2020, sem a satisfação da exigência legal de, pelo menos, 02 (dois) servidores de cargo efetivo em sua composição, conforme o art. 51 da Lei Federal nº 8.666/1993.

Considerações da defesa

A defesa alegou que:

- Em relação à quantidade de membros da comissão, não há número máximo, tendo a lei estabelecido apenas o número mínimo de três membros, respeitado, é claro, o quórum mínimo de dois servidores qualificados pertencentes aos quadros permanentes da entidade responsável pela licitação;
- No tocante à expressão servidores qualificados pertencentes aos quadros permanentes da entidade responsável pela licitação:
 - a)A CPL foi composta por servidores experientes, com atuação em outros órgãos da administração pública, conhecedores da rotina e necessidades do órgão fiscalizado - 1 engenheiro, 1 arquiteta, 1 membro efetivo ligado ao RH, 1 gerente administrativa e por fim, 1 Chefe de Divisão de Fiscalização, todos com experiência no serviço público
 - b)Quadro permanente dos órgãos da Administração responsável pela licitação é o agrupamento de cargos públicos, que podem ser efetivos ou em comissão, isso justifica a nomeação de servidores comissionados para compor a Comissão de Licitação;
- Quanto a suposta nomeação retroativa, todos os servidores designados para compor a CPL encontravam-se regularmente



- nomeados para suas funções ordinárias, seja na condição de efetivo, seja na condição de comissionado. De modo que a nomeação específica para ocupar a função em comissão de licitação não restou evitada do vício apontado - exercício regular da função;
- Pela simples observação da portaria é verificável o erro formal, sem potencial lesivo. É aferível que no período de fevereiro a setembro de 2020 não ocorreram certames licitatórios, vindo a ocorrer em setembro, por urgência, as duas disputas sob análise, devido ao período conturbado de fechamento dos órgãos públicos no primeiro semestre de 2020, ocorrendo no segundo semestre daquele ano, a tentativa de retorno gradual das atividades, momento pelo qual se deu as nomeações para preenchimento da comissão de licitação;
 - Não há que se falar em prejuízos ao erário público, pois entre fevereiro e setembro não ocorreram disputas licitatórias. Tal fato só corrobora a tese da linha de defesa, afastando a incidência do art. 324 do Código Penal, pois não se vislumbra o exercício irregular da função, por não existir exercício da função naquele período;
 - O que se vislumbra é a ocorrência de erro formal, levado a cabo, sem maiores efeitos, haja vista não haver atos a serem cancelados em período posterior a 04 de setembro de 2020.

Análise do Relator

A auditoria apontou que o ato formal de designação dos membros da CPL (Portaria nº 013/20- GAB/PRESI, de 04 de setembro de 2020) apenas foi publicado no dia 26 de setembro de 2020, com efeito retroativo a 01 de fevereiro de 2020, ou seja, quando já decorridos integralmente quase 9 dos 12 meses do ano. Além disso, a comissão permanente de licitação foi designada de maneira **irregular**, pois a indicação de seus membros não satisfaz a exigência legal de, no mínimo, 02 servidores de cargo de provimento efetivo em sua composição, conforme dispõe o artigo 51, *caput*, da Lei Federal nº 8.666 /1993, mas tão somente limitou-se a indicar **1 único membro nessa condição** - ocupante de cargo efetivo.

A defesa argumenta que no período de fevereiro a setembro de 2020 não ocorreram certames licitatórios, vindo a ocorrer em setembro, por urgência, devido ao período conturbado de fechamento dos órgãos públicos no primeiro semestre de 2020.

Entendo que os argumentos apresentados pela defesa, não são suficientes para justificar a irregularidade apontada pela auditoria. A situação não apresenta maior gravidade devido a ausência de realização de Processos Licitatórios e devido a situação pandêmica causada pelo COVID 19, por essas razões considero falha formal e levo ao campo das determinações.



Já no tocante à composição da Comissão de Licitação da Autarquia em 2020, sabe-se que a comissão de licitação deve ser formada por agentes públicos integrantes da administração pública direta ou indireta.

O número de integrantes está definido no art. 51 da Lei Federal nº 8.666/93:

"Art. 51. A habilitação preliminar, a inscrição em registro cadastral, a sua alteração ou cancelamento, e as propostas serão julgadas por comissão permanente, ou especial de, no mínimo, 3 (três) membros, SENDO PELO MENOS 2 (DOIS) SERVIDORES QUALIFICADOS PERTENCENTES AOS QUADROS PERMANENTES dos órgãos da Administração responsável pela licitação."

Do referido dispositivo se depreende que pelo menos 2/3 dos integrantes da comissão de licitação devem integrar os quadros permanentes da Administração. Assim se excluem dessa definição, servidores contratados por prazo determinado, na forma do art. 37, inciso IX, da Constituição da República; servidores cedidos de outras entidades e; não servidores, terceiros estranhos aos quadros da Administração.

Desse modo, restariam os servidores efetivos e os servidores exclusivamente ocupantes de cargo em comissão, os quais pertencem aos quadros permanentes da entidade e por decorrência lógica poderiam ser convocados para fins de compor o mínimo exigido de 2/3 dos integrantes da comissão de licitação exigidos no art. 51.

No entanto, não é esse o entendimento majoritário acerca da questão. Isso porque, apesar dos servidores ocupantes de cargo em comissão pertencerem aos quadros permanentes, esses possuem vínculo precário com a Administração e estão sujeitos à livre nomeação e exoneração. Deste modo, tais servidores estariam mais sujeitos a pressões externas e outras ameaças, levando-os a tomar esta ou aquela decisão.

O que a Lei Federal nº 8.666/93 pretende no art. 51 ao exigir servidores do quadro permanente é blindar a comissão de licitação contra forças externas que possam influir na tomada de decisões. Para isso, faz-se necessário que pelo menos 2/3 dos membros da comissão seja integrada por servidores efetivos estáveis.

Nesta esteira de raciocínio, a composição da Comissão de Licitação por 3 servidores não pertencentes ao quadro permanente do Município será manifestamente ilegal, salvo se a legislação municipal dispuser em sentido contrário.



Conforme informações fornecidas à equipe técnica, a Comissão de Licitação da Autarquia era composta por 4 servidores ocupantes de cargos comissionados e 1 ocupante de cargo efetivo.

Diante disso, entendo que os argumentos da defesa não procedem. Permanece a irregularidade cabendo ainda determinação. Entretanto, por si só, está irregularidade não macula as contas da Autarquia.

6. Utilização da modalidade "Convite" para a aquisição de serviços que deveriam ser contratados via pregão (item 2.1.6)

Considerações da auditoria

Durante os trabalhos de auditoria, foi observado que a Autarquia de Serviços Urbanos do Recife optou por licitar serviços comuns de engenharia por meio da modalidade convite em detrimento do pregão eletrônico (docs. 66 a 69).

Convite nº 001/2020

Objeto: contratação de empresa de engenharia para executar o serviço de recuperação de estrutura de concreto armado - pórtico e reservatório elevado de água potável do mercado público do cordeiro.

Convite nº 002/2020

Objeto: Serviço de engenharia visando a recuperação das instalações elétricas em baixa tensão 380/220 volts, em circuito Mono e Trifásicos.

A auditoria considerou que os Convites nº 01/2020 e nº 02/2020 objetivaram a contratação de serviços considerados comuns de engenharia, ambos possuem “padrões de desempenho e qualidade que podem ser objetivamente definidos em edital, por meio de especificações usuais de mercado”, exigência extraída das normas regulamentadoras do pregão, art. 1º, parágrafo único, da Lei Federal nº 10.520/2002 e art. 2º, §1º, do Decreto Municipal nº 22.592/2007.

Diante disso, conclui a auditoria que a renúncia à utilização da modalidade pregão eletrônico, somente deve ocorrer diante de comprovada inviabilidade e apresentou a jurisprudência desta Corte de Contas (Acórdão T.C. nº 826/2019 da 1ª Câmara), no qual determina que a Prefeitura de Santa Maria da Boa Vista abstenha de licitar por Pregão Presencial ou outra modalidade em detrimento do Pregão Eletrônico, sem que tenha sido evidenciada robusta justificativa no



Edital e nos autos do Processo Licitatório, nos termos do Decreto Federal nº 5.450/05. (TCE-PE, Acórdão T.C. nº 826/2019, 1º Câmara, Processo TCE-PE nº 1855591-3, Rel. Cons. Valdecir Pascoal).

Conclui a auditoria:

“(...)considerando-se as principais vantagens inerentes à condução de forma eletrônica (celeridade, transparência, segurança da informação e atualidade), bem como a prevalência do pregão e a jurisprudência dos Tribunais de Contas, tem-se que a administração da entidade deveria ter optado pela modalidade pregão eletrônico para realizar as licitações ocorridas no exercício de 2020 em detrimento da modalidade convite.”

Destaca a auditoria que surge agravante quando considerados os riscos advindos de licitações realizadas presencialmente no contexto da pandemia causada pelo vírus SARS-COV 2 (Covid-19).

Ressalta que o Tribunal de Contas de Pernambuco e o Ministério Público de Contas - MPCO vinculado a esta Corte expediram a Recomendação Conjunta TCE/MPCO nº 10/2020, a qual dispõe, em seu art. 1º, inciso V:

“Art. 1º RECOMENDAR aos titulares dos poderes Executivo e a todos os seus órgãos, Legislativo e Judiciário:

(...)

V – a utilização do pregão eletrônico como regra para licitações destinadas a aquisições de bens e a contratações de serviços comuns, inclusive serviços comuns de engenharia, e que a forma presencial seja adotada apenas em casos excepcionais e robustamente justificados.”

Aduz, ainda, a auditoria que a recomendação é datada de 28 de setembro de 2020 e, portanto, anterior ou, no mínimo, concomitante aos atos iniciais correspondentes aos procedimentos licitatórios conduzidos pela Autarquia, o que pode ser comprovado pela análise da data de assinatura de alguns documentos extraídos das cópias dos processos encaminhados, em sua integralidade, a esta equipe em resposta ao Ofício TCE/GECC/e-TCEPE nº 112235/2022 (docs. 39, 66 a 69).

A auditoria responsabilizou os membros da Comissão de Licitação Sr. Luiz Cavalcanti Pereira Castanha Filho, Sra. Maria das Graças Bandeira de Melo Lopes, Sra. Maria Beatriz Albuquerque Patrício Correia, Sra. Ana Paula Lacerda de Andrade Lima, Sra. Simone Santana de Lima, e à Sra. Berenice Vilanova de Andrade Lima, enquanto Diretora-Presidente e responsável pela homologação dos certames.



Considerações da defesa

1. **Defesa conjunta apresentada por: Berenice Vilanova de Andrade Lima, Luiz Cavalcanti Pereira Castanha Filho, Maria da Conceição Siqueira, Ana Paula Lacerda de Andrade Lima, Maria Beatriz Albuquerque Patricio Correia, Simone Santana de Lima.**

Argumentos apresentados:

- **A licitação sob análise ocorreu em período anterior a recomendação conjunta** (Recomendação Conjunta MPCO-TCE /PE foi lavrada em 28 de setembro de 2020), não podendo se falar em ilegalidade na escolha da modalidade, conforme analisaremos;
- A modalidade convite encontra respaldo na Lei nº 8.666/1993, artigo 22º, inciso III, visando a contratação de menor valor menor valor até R\$ 330.000,00 para obras e serviços de engenharia;
- Antes da edição do Decreto Municipal nº 34.789/2021, não havia vedação a escolha da modalidade, desde que condicionada aos princípios básicos da legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, eficiência, probidade administrativa, vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo, bem como aos princípios correlatos da razoabilidade, competitividade e proporcionalidade;
- Há que se afastar qualquer indício de ilegalidade nas contratações pela ausência da obrigatoriedade à época;
- Que o valor licitado encontra guarida na modalidade adotada. O fato foi reconhecido pelo próprio Relatório, ao asseverar que os valores dos procedimentos licitatórios, Convites nº 001/2020 e nº 002/2020, não superaram o teto previsto para modalidade de licitação escolhida;
- Que o Relatório deliberadamente omitiu as justificativas apresentadas pela Comissão Permanente de Licitação da CSURB para realização de cada contratação, em sede dos Termos de Referência que acompanharam os respectivos Editais;
- Que no Termo de Referência do Convite nº 001/2020 falou-se do crescimento desordenado do comércio informal no interior dos mercados públicos recifenses e necessidade de garantir a segurança das pessoas que ali circulam. Por outro lado, apontou-se pane elétrica no Termo de Referência do Convite nº 002/2020, sendo certo que ambos os casos reclamavam por intervenção rápida, mais compatível com a modalidade Convite, que carece das formalidades detidas pelo Pregão;
- Não há dúvida sobre a natureza do serviço buscado pela Administração e nem motivo razoável que justifique a transcrição de detalhamento técnico no objeto do Edital, bastando que o



serviço necessário seja descrito de forma resumida, para que todos os licitantes interessados entendam com facilidade sobre de que serviço o ente público está a precisar;

- Situação completamente diversa se refere aos serviços objeto dos Convites nº 001/2020 e nº 002/2020 contratados pela CSURB, caso em que havia a necessidade de um detalhamento técnico mais apurado do objeto contratual, bem como uma maior rapidez na obtenção dos serviços, dado o caráter precário observado nas instalações dos mercados públicos que foram objeto das obras, bem assim risco à incolumidade física das pessoas que ali circulam, sejam permissionários, sejam visitantes;
- Uma obra de engenharia num mercado público municipal dificilmente é passível de fácil descrição, justamente pelo “crescimento desordenado do comércio informal no Centro Expandido do Recife”, bem como, pela especificidade de cada equipamento, alguns com referência histórica e infraestrutura antiga, que demanda uma obra e não uma reforma, como apontado nos Termos de Referência que deram suporte aos certames. Principalmente, pela realização de uma série de serviços complexos numa única obra, impossibilitando uma descrição simplória que não irá relatar com acuidade as necessidades da CSURB naquele momento;
- De acordo com relato do setor de engenharia responsável pela elaboração do Termo de Referência, não houve “serviços comuns de engenharia”;
- No caso concreto, ocorreram verdadeiras obras de recuperação, sendo certo que não apenas se revelou incabível a escolha do Pregão, como a opção pelo Convite se mostrou como mais lógica na hipótese, a fim de propiciar celeridade na conclusão dos serviços necessários, também não sendo adequada a escolha da Concorrência, vez que esta é reservada a contratações de grande vulto, vide art. 23, inciso I, “c” da Lei 8.666/1993, não sendo este o caso concreto, haja vista o valor se ajustar precisamente à modalidade escolhida;
- No Convite nº 01/2020 foram convidadas cinco empresas, no qual quatro compareceram e foram habilitadas, caracterizando a competitividade;
- No Convite nº 002/2020 foram convidadas seis empresas distintas, no qual três compareceram e foram habilitadas, resta comprovado o cumprimento do requisito obrigatório de no mínimo três convidados e, também, divergência nos valores;
- Todos os sócios e engenheiros das empresas eram distintos, não cabendo a comissão “investigar” as empresas, mas tão somente analisar os documentos e propostas;
- **O certame foi lançado no Portal de Compras da Prefeitura do Recife**, direcionado a todos os prestadores de serviço aptos ao objeto licitado, afastando assim a ilegalidade da modalidade;

2. Defesa apresentada por Maria das Graças Bandeira de Melo Lopes



Alegações apresentadas:

- A modalidade de licitação denominada “Convite” resta prevista no art. 22, inciso III, da Lei nº 8.666/1993, sendo que no art. 23, inciso I, “a”, tem-se a previsão desta modalidade para obras e serviços de engenharia, ao limite de R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais), limite este elevado à quantia de R\$ 330.000,00 (trezentos e trinta mil reais) pelo Decreto Federal nº 9.412/2018;
- Quanto à escolha da modalidade Convite em detrimento do Pregão Eletrônico, é importante esclarecer que o TCE/PE parte da premissa de que os serviços contratados e ora sob análise seriam considerados “comuns de engenharia”, daí porque - aparentemente - seria lógica a primazia da escolha do Pregão em detrimento de outras modalidades de licitação, nos termos da reação do p. único do art. 1º da Lei nº 10.520/2002 e Decreto Municipal nº 22.592/2007;
- O Relatório deliberadamente omitiu as justificativas apresentadas pela Comissão Permanente de Licitação da CSURB para realização de cada contratação, em sede dos Termos de Referência que acompanharam os respectivos Editais, faz se necessária a sua juntada nestes autos, os quais seguem sob os DOC's 01 e 02;
- No item 8.4 de ambos os Termos de Referência, temos uma descrição minuciosa sobre os serviços preliminares, revelando a complexidade das obras e seu caráter pouco objetivo, desta feita afastando a possibilidade de se categorizá-los como sendo “serviço comum de engenharia”, eis que impossível ou extremamente difícil defini-lo de forma objetiva no Edital “por meio de especificações usuais no mercado”;
- Não há dúvida sobre a natureza do serviço buscado pela Administração e nem motivo razoável que justifique a transcrição de detalhamento técnico no objeto do Edital, bastando que o serviço necessário seja descrito de forma resumida, para que todos os licitantes interessados entendam com facilidade sobre de que serviço o ente público está a precisar;
- Uma obra de engenharia num mercado público municipal dificilmente é passível de fácil descrição, justamente pelo “crescimento desordenado do comércio informal no Centro Expandido do Recife”, como apontado nos Termos de Referência que deram suporte aos certames, crescimento este que justifica a realização de uma série de serviços complexos numa única obra, impossibilitando uma descrição simplória que não irá relatar com acuidade as necessidades da CSURB naquele momento;
- O próprio TCE/PE reconhece, em sede de relatório de Auditoria, que não havia obrigatoriedade da escolha do Pregão para reger as licitações em apreço no ano de 2020, mas mero indicativo pela sua preferência, na conformidade do art. 4º, caput e p. único do Decreto Municipal nº 34.789/2021;



- De acordo com relato do setor de engenharia responsável pela elaboração do Termo de Referência, não houve “serviços comuns de engenharia”;
- O Relatório de Auditoria deixou de levar em consideração os anexos dos Editais referentes aos Convites em tela, nomeadamente: i) A Ata Inicial do Convite 001/2020 (doc. 03 anexo) ii) despacho de homologação do Convite 001/2020 (doc 04 anexo);
- Obteve-se um Parecer, formulado por engenheiro vinculado à autarquia, que confirmou o caráter técnico da escolha do Convite em detrimento de qualquer outra modalidade;
- Se há Parecer formulado por engenheiro integrante da Gerência Geral de Mercados da autarquia, fundamentando o entendimento de que se está diante de um serviço de caráter complexo, não cabe à defendente, que é pessoa sem formação na área técnica, dizer o contrário;
- O membro da Comissão de Licitação, quando tem diante de si a análise de um tema complexo de engenharia, deve se socorrer do entendimento de um expert, o que é o caso, cabendo-lhe então verificar se o ato está revestido das exigências legais, o que se observou na ocasião;
- No art. 3º, caput, do Decreto nº 49.055/2020, observou-se regra geral imposta à sociedade pernambucana no sentido de que: “Permanece suspenso o funcionamento dos estabelecimentos comerciais e prestadores de serviços, com exceção daqueles que exercem as atividades essenciais previstas neste Decreto ou elencados no Anexo I. E é justamente no Anexo I, inciso I, que se encontra a exceção à regra aplicável ao caso concreto: “serviços públicos municipais, estaduais e federais, inclusive os outorgados ou delegados, nos âmbitos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, dos Ministérios Públicos e Tribunais de Contas”;
- Por mais que a CSURB detenha natureza jurídica de autarquia, temos que o serviço prestado por ela está umbilicalmente ligado ao Município do Recife, na administração e fiscalização dos mercados públicos municipais, de modo que o serviço prestado por ela se dirige aos munícipes recifenses, não havendo por que afastar tal autarquia da exceção infralegal mencionada;
- Quando da condução dos trabalhos presenciais relativos aos Convites 001/2020 e 002/2020, ocorridos respectivamente em 15/10/2020 e 02/12/2020, a CSURB já se encontrava autorizada a funcionar normalmente, dado o seu caráter de serviço essencial, nos moldes do plano de convivência estadual com a pandemia de Covid-19, fato público e notório;
- Conforme DOC's 03 e 05 anexos, estiveram presentes nos atos presenciais apenas as pessoas necessárias à condução das licitações em questão, quais sejam: o presidente da Comissão Permanente de Licitação e seus membros; os representantes legais das empresas interessadas no certame, bem como o



- engenheiro da CSURB, totalizando 10 (dez) pessoas apenas, todas cumprindo as determinações sanitárias no tocante ao distanciamento social e uso de máscaras;
- O Boletim Estadual nº 244, emitido pela Secretaria de Saúde do Governo do Estado de Pernambuco em 14/10/2020 e ora anexo sob o DOC 06, indicando que o Estado já se encontrava na chamada “Etapa 10 do Plano de Convivência com a Covid-19”, com a permissão de realização de eventos corporativos, culturais e sociais com até 300 pessoas ou 50% da capacidade do espaço.

Análise do Relator

Preliminarmente, menciono que a auditoria não apontou nenhuma irregularidade no proceder do certame, não apontou contratação superfaturada, não execução dos serviços ou prejuízos ao erário.

A defesa defende que os processos seguiram as orientações de profissional de engenharia para a definição da modalidade escolhida, no qual qualificou como serviços específicos e não cabimento do Pregão Eletrônico.

Além disso, alega a defesa que as licitações sob análise ocorreram em período anterior a recomendação conjunta (Recomendação Conjunta MPCO-TCE/PE foi lavrada em 28 de setembro de 2020), no qual recomendou a utilização do pregão eletrônico como regra para licitações destinadas a aquisições de bens e a contratações de serviços comuns, inclusive serviços comuns de engenharia, e que a forma presencial seja adotada apenas em casos excepcionais e robustamente justificados, devido a decretação do estado Pandêmico mundial.

A prova documental demonstrou que os valores dos serviços contratados através dos Convites nº 001/20 e nº 002/20, admite a realização de licitação na modalidade Convite, foram encaminhados mais de 3 convites em cada processo, os preços licitados estavam dentro do limite determinado pela Lei Federal nº 8.666/93, a auditoria não apontou nenhuma irregularidade na documentação apresentada pelas empresas participantes e vencedoras dos certames, não apontou irregularidades nos procedimentos dos Convites analisados, como ausência de divulgação na imprensa oficial, ausência de pesquisa de preços, superfaturamento, etc.

E como já mencionado antes, deve ser considerada a situação atípica causada pela pandemia do COVID 19, à época, a necessidade da realização das contratações de forma mais célere.

Desse modo, entendo razoáveis os argumentos da defesa e considero sanada a irregularidade em comento.



7. Indícios de direcionamento dos Convites nº 001/2020 e nº 002/2020 para empresas pertencentes e/ou operadas por pessoas que possuem prévios vínculos entre si (item 2.1.7)

Considerações da auditoria

Apontou o Relatório de Auditoria que os Convites nº 001/2020 e nº 002/2020, contaram com a repetição de empresas interessadas participantes.

Esse fato chamou a atenção da auditora e associado à própria escolha da modalidade convite para a contratação de serviços comuns de engenharia, em relação aos quais existia, à época, preferência para a utilização da modalidade do pregão eletrônico (art. 4º do Decreto Municipal nº 22.592/2007).

Desta forma, a auditoria verificou que as empresas: CONSTRUTORA F.A. LTDA, A.C. QUEIROZ CONSTRUÇÕES EIRELI-EPP, SB CONSTRUÇÕES E CLIMATIZAÇÕES EIRELI-EPP, LÍTIO ENGENHARIA EIRELI-EPP e outras, pertencem e/ou são operadas por pessoas que possuem vínculos entre si, seja de parentesco próximo - até o 4º grau - seja de confiança, previamente manifestada.

Destaca a auditoria que, aparentemente, não há qualquer relação de identidade entre os sócios das empresas participantes dos Convites nº 001/2020 e nº 002/2020, no entanto, foi verificada uma antiga participação societária, igualmente extraída do sistema de consulta da JUCEPE, mediante análise de averbações nos contratos sociais das empresas, de Rômulo Muniz Tenório na empresa Lítio Engenharia, hoje operada por Antônio Victor Tenório Muniz.

Nesse sentido, para melhor caracterizar este achado, a auditoria apresentou detalhamento de aspectos relativos à composição societária, às relações de parentesco identificadas entre os sócios, aos endereços das estruturas físicas (sedes) coincidentes e ao histórico de outras empresas também pertencentes ao mesmo grupo, nas quais há a mesma identidade (de sócios e de endereços, conforme seja:

1. Composição societária das empresas licitantes, existência de sócios em comum e de outras empresas na mesma situação de identidade entre sócios

- a. As empresas Lítio Engenharia EIRELI-EPP e S.B. Construções e Climatizações EIRELI-EPP, possuem, em comum, a participação da pessoa de Rômulo Muniz Tenório como sócio, ainda que em momentos distintos;
- b. O vínculo entre JOSÉ AURELIANO DE LIMA e RÔMULO MUNIZ TENÓRIO, ambos, atual e respectivamente, sócios



- das empresas Construtora F.A. LTDA e S.B. Construções e Climatizações EIRELI-EPP, remonta ainda à extinta Construtora Marques, na qual ambos figuraram como sócios;
- c. Participações identificadas em comum entre RÔMULO MUNIZ TENÓRIO (S.B Construções e Climatizações EIRELI-EPP) e ANTÔNIO VICTOR TENÓRIO MUNIZ (Lítio Engenharia EIRELI-EPP), além daquela que foi mencionada inicialmente, quando apontou-se que Rômulo Muniz Tenório também já foi sócio da empresa Lítio Engenharia EIRELI-EPP, vê-se que ambos foram sócios da já cancelada Construtora ROTMA LTDA (motivo do cancelamento remete à inatividade: 10 anos consecutivos sem averbações na JUCEPE);
 - d. ANTÔNIO CLÁUDIO DE QUEIROZ, responsável pela sociedade unipessoal A.C. Queiroz Construções EIRELI-EPP, já figurou como sócio também da empresa Reconstruções EIRELI - hoje em nome, apenas, de Rômulo Muniz Tenório - e da Construtora R.M. Tenório LTDA-EPP - da qual também já foi sócio Rômulo Muniz Tenório.

2. Inclusão da empresa Marinho Construções EIRELI no escopo investigativo

- a. A sociedade empresária Marinho Construções EIRELI, mesmo que não tenha participado como licitante nos certames Convite nº 001/2020 e nº 002/2020, é frequentemente contratada pela Autarquia de Serviços Urbanos do Recife;
- b. Tal constatação ganha relevância em virtude da existência de vínculo de parentesco e/ou de confiança entre seus sócios e alguns dos sócios das demais empresas constantes no Quadro 02.

3. Relações de parentesco entre os sócios das empresas S.B Construções e Climatizações EIRELI-EPP, Lítio Engenharia EIRELI-EPP e Marinho Construções EIRELI

- a. O sobrenome Tenório, por exemplo, é comum a todos os sócios das empresas referidas;
- b. O sobrenome Muniz é comum a três das pessoas que figuram como sócias, em diferentes momentos, das empresas S.B Construções e Climatizações EIRELI-EPP e Lítio Engenharia EIRELI-EPP - licitantes dos Convites nº 001/2020 e nº 002/2020 - e de outras já identificadas no Quadro 02 - Hora Certa Materiais de Construções LTDA-EPP, Construtora RM Tenório LTDA-EPP e Reconstruções EIRELI;



- c. O sobrenome Marinho, por sua vez, é comum aos sócios e ex-sócios da empresa Marinho Construções EIRELI, o que demonstra tratar-se de empresa familiar;
- d. Geneci Tenório Marques, sócio e principal administrador da Marinho Construções EIRELI, e Antônio Tenório Marques - este último foi sócio da extinta Construtora Marques LTDA, juntamente com José Aureliano de Lima, hoje representante da empresa Construtora F.A. LTDA - percebe-se nítida identidade.

As fontes de informação utilizadas pela auditoria corresponderam a documentos de registro civil constantes de averbações formalizadas nos cadastros societários da JUCEPE, outras bases de dados, como sítio eletrônico "Family Search"¹, bem como consultas de fiscalização realizadas com base em outros tipos de documentos de identificação, tais como CPF, carteira de habilitação, título de eleitor etc.

Destaca a auditoria que os representantes legais das empresas S.B Construções e Climatizações EIRELI-EPP e Lítio Engenharia EIRELI-EPP, respectivamente, Rômulo Muniz Tenório e Antônio Victor Muniz Tenório, são irmãos, ambos filhos de Vera Lúcia Muniz Tenório e Antônio Tenório Marques, já falecido.

4. Relações de confiança entre sócios das empresas A.C Queiroz Construções EIRELI-EPP (Antônio Cláudio de Queiroz) e Construtora F.A LTDA (José Aureliano de Lima) com o sócio da empresa S.B Construções e Climatizações (Rômulo Muniz Tenório)

- a. Antônio Cláudio de Queiroz, hoje representante da empresa A.C Queiroz Construções EIRELI-EPP, possui prévio vínculo de confiança com Rômulo Muniz Tenório (S. B. Construções e Climatizações EIRELI-EPP), o que é evidenciado por participações societárias anteriores nas empresas Reconstruções EIRELI e Construtora RM Tenório LTDA-EPP, das quais Rômulo foi sócio fundador;
- b. Rômulo Muniz Tenório, chega a sair da sociedade empresária cujo nome fantasia remete às suas iniciais para a entrada de Antônio Cláudio de Queiroz, que passa a figurar como sócio juntamente com Vera Lúcia Muniz Tenório, mãe de Rômulo e administradora da Construtora R.M Tenório LTDA-EPP;
- c. No que diz respeito, por sua vez, à Construtora F.A LTDA, tem-se que José Aureliano de Lima, um de seus sócios, possui relação de confiança prévia também com Rômulo Muniz Tenório;
- d. José Aureliano de Lima figurou como sócio da então Construtora Marques, extinta em 1995, da qual também participava Antônio Tenório Marques (pai de Rômulo), o que denota a existência de vínculo de longo prazo;
- e. A última modificação realizada no contrato social da Construtora Marques LTDA, datada de 08 de agosto de



1995 e responsável por formalizar a mudança de endereço de sua sede, foi assinada por José Aureliano de Lima e Rômulo Muniz Tenório, conjuntamente;

- f. Existência de relação de confiança ou affectio societatis existente entre José Aureliano de Lima e Antônio Cláudio de Queiroz com Rômulo Muniz Tenório.

Conclui a auditoria que:

“(...)as empresas analisadas neste item “d” pertencem e são operadas por pessoas que possuem vínculos anteriores entre si. É dizer: 03 (três) das 04 (quatro) empresas que participaram dos certames licitatórios ocorridos na entidade no exercício de 2020 - S.B Construções e Climatizações EIRELI-EPP, Lítio Engenharia EIRELI-EPP e A.C. Queiroz Construções EIRELI- EPP possuem sócios que estão interligados entre si por possuírem prévios vínculos de confiança, materializados nos instrumentos de constituição e/ou alteração dos contratos sociais das empresas mencionadas.

Assim, é inegável que a conjugação de vontades para a constituição de sociedade empresária requer, invariavelmente, a presença do elemento subjetivo de confiança, restando claro que as relações preexistentes entre Rômulo Muniz Tenório, Antônio Cláudio de Queiroz e José Aureliano de Lima podem criar ambiente propício a ajustes paralelos entre eles, na qualidade de licitantes, durante a condução dos procedimentos referentes aos certames ora em apreço.

(...)

O que se aponta como fator que compromete a lisura e a imparcialidade do certame é a participação simultânea dessas empresas num mesmo processo licitatório, no qual figuram, em tese, como concorrentes.”

5. Endereços comerciais e residenciais coincidentes

Aponta o Relatório que as empresas A.C Queiroz Construções EIRELI-EPP, Construtora F.A LTDA, S.B Construções e Climatizações, Lítio Engenharia EIRELI-EPP e Marinho Construtora EIRELI pertencem e são geridas por pessoas de um mesmo grupo.

O Relatório apontou alguns casos de mesmo endereço para pessoas físicas e jurídicas diferentes, a saber:

- a. Endereço residencial - Rua Sargento Waldir Correia, nº 264, Boa Viagem - o endereço residencial utilizado desde



- a década 1970 pelo Sr. Antônio Tenório Marques (falecido), extraído do ato de constituição da Construtora Marques, vem sendo repetidamente fornecido por várias outras pessoas, como: Antônio Victor Tenório Muniz, Antônio Cláudio de Queiroz, Wellington Nunes das Neves (sócio da R.M. Tenório LTDA), Maria Madalena de Oliveira (ex-sócia da ROTMA LTDA);
- b. Endereço comercial/residencial - Rua Clube Náutico Capibaribe, nº 27, sala/apartamento 305: O endereço acima é dado ora como comercial - diz-se "sala 305" - ora como residencial - diz-se "apt 305" - conforme o caso, por diversas pessoas, físicas e jurídicas, as quais não aparentam, à primeira vista, possuir qualquer vínculo entre si, como: Sede da empresa Lítio Engenharia EIRELI-EPP, Rômulo Muniz Tenório e Maria das Graças Ferreira dos Santos;
 - c. Endereço residencial - Rua Dom Bosco, nº 1000, apartamento 705 - O endereço acima foi informado, no mínimo, por três pessoas diferentes, as quais também figuraram/figuram como sócias nas empresas analisadas: Sérgio Murilo da Silva, Wellington Nunes das Neves, Severino José de Albuquerque;
 - d. Endereço comercial - Rua Maestro Jones Johnson, nº 1.070, Torrões - esse endereço foi dado como logradouro da sede de mais de uma empresa, como: Hora Certa Materiais de Construções LTDA, A.C Queiroz Construções EIRELI-EPP, R.M. Tenório LTDA;
 - e. Endereço comercial/residencial - Av. Doutor Joaquim Nabuco, nº 1268 - esse endereço, embora não haja total identidade entre seus componentes (ex.: CEP e bairro), chama atenção a semelhança da descrição, bem como o fato de remeter a um mesmo logradouro utilizado ora para endereço comercial, ora para endereço residencial: José Jorge do Espírito Santo, S.B. Construções e Climatizações EIRELI-EPP;
 - f. Endereço comercial - Rua Ernesto de Paula Santos, nº 960, sala 102, Boa Viagem - três empresas informam (ou já informaram, em passado recente) como endereços de suas respectivas sedes uma mesma sala localizada num prédio empresarial em Boa Viagem. A única distinção, todavia, é quanto ao número da caixa postal, o que tem importância secundária, considerando-se que há vasta oferta no mercado de serviços de caixa postal e três das empresas analisadas optaram justamente pelo mesmo serviço, no mesmo local. São elas: Reconstruções EIRELI, Construtora R.M. Tenório LTDA, Construtora F.A. LTDA;
 - g. Endereços residenciais dos membros da família Marinho Tenório e da empresa Marinho Construções EIRELI - Rua Pereira de Moraes, nº 426, Cordeiro e Rua Francisco Vita, nº 702, Cordeiro - correspondem ao mesmo local:



endereços residenciais informados pelos membros da família Marinho Tenório - Geneci Tenório Marques, Maria Elisa Marinho Tenório, Katarina Mirna Marinho Tenório, Juliana Marinho Tenório e Maria Cecília Marinho Tenório - e ao endereço atual correspondente à sede da empresa familiar Marinho Construções EIRELI.

A auditoria destaca ainda:

A. Contemporaneidade ou atualidade das relações de confiança - pessoas que figuram como sócias em determinadas empresas ao mesmo tempo em que são admitidas como empregadas de outras - a auditoria, extraiu as informações da Relação Anual de Informações Sociais - RAIS pessoa física (PF):

1. Antônio Victor Tenório Muniz (engenheiro e sócio da Lítio Engenharia EIRELI-EPP): vínculo empregatício com a Marinho Construções LTDA;
2. José Aureliano de Lima (mestre de obras e sócio da Construtora F.A. LTDA): vínculo empregatício com a Marinho Construções LTDA;
3. Joseberg Aureliano de Lima (filho de José Aureliano de Lima - sócio da Construtora F.A. LTDA): vínculo empregatício com a Marinho Construções LTDA;
4. Antônio Cláudio de Queiroz (sócio da empresa A.C. Queiroz Construções EIRELI-EPP): vínculo empregatício com a empresa Reconstruções EIRELI;
5. Antônio Victor Tenório Muniz (engenheiro e sócio da empresa Lítio Engenharia EIRELI-EPP): vínculo empregatício com a empresa Reconstruções EIRELI.

B. Possibilidade de existência de sócios meramente figurativos -

1. Existência de pessoas cuja preponderância na administração é uma constante. Disso são exemplos as figuras de Geneci Marques Tenório e Rômulo Muniz Tenório, os quais figuram como sócios administradores, respectivamente, da Marinho Construtora LTDA e da S. B. Construções e Climatizações EIRELI-EPP.

Destaca a auditoria que o sócio fundador da empresa S.B. Construções e Climatizações EIRELI-EPP - Sr. Severino José de Albuquerque, se retirou da sociedade da empresa cedendo a totalidade das cotas a Rômulo Muniz Tenório e foi contratado como empregado, na função de eletricitista de manutenção eletroeletrônica, da empresa Reconstruções EIRELI - também pertencente a Rômulo Muniz Tenório.

2. Relativamente à empresa Marinho Construções LTDA, as sócias que constituíram a sociedade empresária foram as filhas do Sr. Geneci - Katarina Mirna, Juliana e Maria Cecília - as profissões declaradas pelas sócias fundadoras (Veterinária, professora de educação física e professora de educação física, respectivamente), no ato constitutivo da



sociedade, as quais não possuem qualquer relação com o objeto social da Marinho Construções LTDA, que contempla serviços de engenharia civil.

Conclui a auditoria que:

“a Autarquia de Serviços Urbanos do Recife ao optar pela modalidade Convite, para além de ferir outros dispositivos legais já trabalhados em achado específico (“Utilização da modalidade “Convite” para a aquisição de serviços que deveriam ser contratados via pregão”), desrespeitou os princípios da moralidade e da impessoalidade administrativas, inculpidos no art. 37, caput da CF/88, da competitividade, da selecção da proposta mais vantajosa e da isonomia (art. 3º, Lei Federal nº 8.666/1993), porquanto direccionou os Convites nº 001/2020 e nº 002/2020 para empresas operadas por pessoas de um mesmo grupo familiar e/ou pessoas com prévios vínculos de confiança entre si.

Não é razoável imaginar que, num certame licitatório onde compareceram empresas cujos sócios possuíam relações de parentesco de 2º grau (como é o caso de Rômulo e Antônio Victor, que são irmãos), dentre outras associações pertinentes e trabalhadas neste achado, houve efetiva disputa entre licitantes ou foi respeitada a impessoalidade do certame.”

Foram responsabilizados pela auditoria: os membros da Comissão Permanente de Licitação - Sr. Luiz Cavalcanti Pereira Castanha Filho, Sra. Maria das Graças Bandeira de Melo Lopes, Sra. Maria Beatriz Albuquerque Patrício Correia, Sra. Ana Paula Lacerda de Andrade Lima, Sra. Simone Santana de Lima e a Sra. Berenice de Andrade Lima, enquanto Diretora-Presidente e responsável pela homologação dos certames; bem como as empresas S.B. COMÉRCIO E MATERIAIS DE CONSTRUÇÃO LTDA A.C QUEIROZ CONSTRUÇÕES EIRELI-EPP CONSTRUTORA F.A. LTDA-EPP LÍCIO ENGENHARIA LTDA.

Considerações da defesa

- 1. Defesa conjunta apresentada por: Berenice Vilanova de Andrade Lima, Luiz Cavalcanti Pereira Castanha Filho, Maria da Conceição Siqueira, Ana Paula Lacerda de Andrade Lima, Maria Beatriz Albuquerque Patricio Correia, Simone Santana de Lima.**

Argumentos apresentados pela defesa:



- Não há no Relatório de Auditoria prova robusta do envolvimento da comissão de licitação em suposto favorecimento indevido a empresas pertencentes a pessoas do mesmo grupo;
- O Relatório de Auditoria aponta suposições por meio de exercício argumentativo árduo para tentar induzir a augusta corte de contas que o fato de utilizarem a modalidade convite foi suficiente para favorecer as empresas vencedoras;
- Não se encontram apontados indícios de fraude, como superfaturamento de preço ou assinatura de aditivos de preço durante a execução do serviço. O que imputaria dolo aos membros da comissão de licitação, mas não é o caso;
- A unidade técnica promove verdadeira investigação, com auxílio de outros órgãos para ter acesso a documentos antigos, que não se encontravam à disposição da Comissão Licitante;
- Não sendo tais fatos evidenciados da simples análise dos contratos sociais disponibilizados nos documentos de habilitação e não havendo provas robustas do favorecimento pessoal dos membros da CPL, bem como, indícios de fraude na execução do serviço, capazes de gerar danos ao erário público, não há igualmente como imputar aos defendentes, condutas que não praticaram, por mera presunção;
- Não há elementos que comprovem o favorecimento indevido, por ação ou omissão dos contestantes, pois a escolha da modalidade por si só não demonstra o potencial lesivo suficiente para macular o trabalho e o currículo dos membros da comissão de licitação;
- Não se operou a restrição de competitividade, pelo fato de o certame ter sido lançado no portal de compras da Prefeitura do Recife, com comunicação a todos os prestadores de serviços cadastrados e aptos a executar o serviço.

2. Defesa apresentada por Maria das Graças Bandeira de Melo Lopes

Alegações apresentadas:

- Que as atribuições da Comissão de Licitação envolvem a condução do processo licitatório, desde a publicação até a sua homologação, bem como as outras atividades definidas nos incisos do art. 30 da Lei Federal nº 8.666/93;
- o que se vê no item 2.1.7 do relatório é um longa e detalhada pesquisa, verdadeiro dossiê, não apenas sobre as empresas interessadas que participaram dos Convites em tela, mas uma série de outras que sequer participaram de tais certames, trazendo-se fatos que remontam a décadas passadas, os quais certamente fogem da esfera de responsabilidade desta Defendente;
- Que boa parte do que transcrito no item 2.1.7 do relatório se reporta a fatos ocorridos em datas pretéritas a 2020, sobre os quais esta Defendente não possui qualquer ingerência;



- Embora o Relatório tenha trazido aos autos um dossiê sobre a árvore genealógica de membros componentes de algumas empresas participantes das licitações em tela e até mesmo de empresas estranhas ao caso, remontando a fatos ocorridos há décadas, fato é que não se escreveu sequer uma linha a respeito da condução dos Convites na prática, fatos estes sim de relevância à correta análise da probidade dos membros da CPL;
- No Relatório Final do Convite 001/2020 (DOC 07.4), vemos que houve encaminhamento do Edital Convocatório à Presidência da CSURB em 17 de Setembro de 2020 e posterior encaminhamento à Assessoria Jurídica, pela CI 09/2020, para análise e Parecer, tendo este órgão interno opinado pela aptidão à realização do ato;
- No mesmo documento se vê que o aviso de Licitação teve sua publicidade garantida, na conformidade do art. 22, § 3º, Lei nº 8.666/1993, em mural da CSURB no dia 05 de Outubro de 2020, bem como publicação no endereço eletrônico www.recife.pe.gov.br, na mesma data;
- No DOC 07.4 se observa que a inclusão da licitação fora informada no Sistema do Portal de Compras – DGCO, da Prefeitura do Recife;
- Houve adequada publicação do aviso do resultado do julgamento das propostas e resultado final do processo licitatório – Convite 001/2020 no Diário Oficial do Recife, em 24 de Outubro de 2020, fl. 11, em atenção ao art. 109, inciso I, da Lei nº 8.666/1993;
- O Convite n.º 002/2020, foi formulada a solicitação de compra n.º 6410.0015.2020 (DOC 08.1), em 18/11/2020, com a devida publicidade do certame e respeito à lei de regência;
- Pela leitura do Relatório final do Convite 002/2020 (DOC 8.5), vemos que houve encaminhamento do Edital Convocatório à Presidência da CSURB em 20 de Novembro de 2020, com posterior Parecer favorável pela Assessoria Jurídica em 18 de Novembro de 2020. O aviso de licitação foi devidamente publicado no mural da autarquia em 24 de Novembro de 2020, bem assim no portal eletrônico www.recife.pe.gov.br, na conformidade do art. 22, § 3º, da Lei nº 8.666/1993;
- O aviso do resultado do julgamento das propostas e resultado final do Convite 002/2020 foi publicado no Diário Oficial do Recife, no dia 03 de Dezembro de 2020, fl. 12, na conformidade do art. 109, inciso I, da Lei nº 8.666/1993;
- Os trabalhos desempenhados pela Defendente, no curso dos Convites 001/2020 e 002/2020, cumpriram zelosamente com as obrigações previstas no Decreto Municipal 31.152/2018 – Regimento Interno da CSURB, referente às atribuições da Comissão Permanente de Licitação (CPL);
- Toda a análise documental realizada pela CPL, sobre os documentos de habilitação e proposta dos licitantes interessados nos Convites em tela foi realizada de forma proba, com base na composição societária das empresas referidas no relatório de auditoria;



- Não é nem um pouco razoável presumir a má-fé de licitantes e, mais ainda, dos membros integrantes da Comissão Permanente de Licitação da CSURB, por não terem procedido com aprofundada e desarrazoada pesquisa sobre o quadro societário de cada empresa licitante, pois: i) não há tempo e/ou pessoal suficiente para fazê-lo; ii) inexistente qualquer lei que exija este procedimento, sendo as incumbências do agente público estritamente aquelas listadas na Lei Federal e Decreto de regência; iii) não há qualquer ilegalidade patente no curso do certame, tanto assim que sequer houve inabilitações, com o devido cumprimento das formalidades legais;
- Todas as ponderações formuladas pela auditoria, em relação à suposta “identidade de sócios”, dizem respeito a datas anteriores ao período em que a Defendente permaneceu no cargo e a empresas estranhas aos Convites 001/2020 e 002/2020, sendo extremamente indevido atribuir-lhe responsabilidade sobre isto, principalmente quando se diz que houve sucessivas alterações de nomes empresariais;
- Ainda que houvesse inconfundível ato de má-fé por parte das empresas licitantes – hipótese criada apenas para efeito argumentativo – fato é que sua conduta ímproba não seria de fácil verificação, sendo necessário todo um notório esforço de pesquisa e de argumentos (incabíveis à CPL, como dito), para só então se chegar às conclusões ali aventadas;
- Não houve qualquer favorecimento indevido, na medida em que tal favorecimento implicaria o conhecimento prévio pressupõe o conhecimento, pelos membros da CPL, de qualquer conluio entre os licitantes, o que inexistente na hipótese concreta;
- Que boa parte da argumentação utilizada pela auditoria se refere à utilização da modalidade Convite ao invés do Pregão, tema este já enfrentado de modo exaustivo na presente Defesa, caindo por terra todas as ilações que terminam por hostilizar a escolha desta modalidade, chegando até mesmo a fazer parecer que esta foi extirpada do ordenamento jurídico pátrio.

3. Defesa apresentada pela empresa Construtora F.A LTDA.

- Que a análise da auditoria no tocante a ligações familiares dos sócios das empresas convidadas, concluindo pela ocorrência de restrição da competitividade, são ilações subjetivas e não encontra guarida nem na lei, nem nos repositórios dos tribunais e, demais;
- Que não existe qualquer relação de identidade entre os sócios das empresas participantes dos Convites nº 001/2020 e nº 002/2020;
- Que não existe no ordenamento jurídico como um todo, qualquer vedação à constituição de empresas por pessoas pertencentes a uma mesma família, que o fato das empresas analisadas serem



- composta por pessoas com vínculos de parentesco sanguíneo entre si não caracteriza qualquer tipo de irregularidade, sendo admitidas na vida social;
- Não há como imputar à defendente a responsabilidade por participar de um certame onde as outras empresas tem no seu quadro societário parentes;
 - Que o achado debatido não determina que a licitação foi falha, não apontou qualquer ilegalidade no certame, apenas informa uma suposta escolha errada de modalidade, completamente baseada na legalidade e vislumbra uma suposta restrição de competitividade baseada no fato de que as empresas convidadas tem aparentemente parentes em seus quadros societários, nada do que foi apontado parece ferir o interesse público, pois que as contratações ocorreram e foram executadas dentro do prazo e sem aditivos de qualquer natureza;
 - A participação de duas ou mais empresas com sócios parentes no mesmo certame não significa, a ocorrência de fraude;
 - Que o TCE vem relativizando sua posição asseverando que “ a mera existência de sócios em comum ou com grau de parentesco, sem a reunião de outros elementos suficientes que demonstrem a intenção de frustrar ou fraudar o caráter competitivo, não mostra suficiente para caracterizar fraude nos procedimentos licitatórios”;
 - Que a empresa aceitou o convite, atendeu a todos os requisitos exigidos pela lei, executou o contrato dentro do preço e do prazo demonstrando idoneidade para com o poder público.

4. Defesa apresentada pela empresa Lítio Engenharia Ltda

- Não há nenhum dispositivo legal no ordenamento pátrio em matéria de licitação que proíba que empresas distintas com sócios aparentados, seja lá em que grau for, não possam disputar no mesmo certame e as evidências que aclaram esta impossibilidade de proibição são de várias ordens;
- As empresas são pessoas jurídicas, e, por essa razão, são entes que possuem personalidade distinta da de seus sócios, podendo assumir obrigações e direitos em seu próprio nome e essa é uma determinação que se consolidou no art. 52 do Código Civil de 2002;
- Os convites foram enviados para 6 e 5 empresas em cada Carta Convite e disponibilizados em quadro de aviso e no sítio da prefeitura do Recife. Nos parece um tanto quanto precipitado supor que irregularidades existiram por ter empresas com parentes que atuam no mesmo ramo de atividade;
- Não vemos qualquer óbice na participação de empresas com parentes nos quadros societários em qualquer modalidade de licitação já que é cediço que os processos licitatórios são cercados de cautelas legais, são conduzidos por órgão colegiado, tem seu atos publicados e os documentos são públicos e acessíveis a qualquer pessoa;



- Que tudo transcorreu na mais absoluta legalidade, respeitados os princípios e as regras de direito administrativo, participando as empresas convidadas e dando a oportunidade a outras que quisessem aderir ao processo, o que não pode ser ajuizado como restrição ao caráter competitivo do certame ou desconformidade com o instrumento convocatório.

5. Defesa apresentada pela empresa AC Queiroz Construções Eireli-EPP

- Não restou comprovada qualquer ligação dessa defendente com as outras empresas convidadas a participar e apresentar proposta no Convite nº 001/2020 e nº 002/2020;
- No que tange a escolha da modalidade para a referida contratação, trata de matéria afeta à discricionariedade administrativa, assim, de responsabilidade dos servidores responsáveis a defesa do procedimento;
- Quanto à alegação de que as empresas eram todas de parentes temos a salientar que, o responsável pela empresa AC QUEIROZ CONSTRUÇÕES EIRELI-EPP, já teve sociedade com a Construtora RM Tenório Ltda. – EPP, entretanto com o tempo preferiu abrir sua própria empresa e trabalhar por conta própria, como restou comprovado no estudo feito pela servidora que redigiu o relatório às fls. 92;
- Foram distribuídos 5 convites para Carta Convite de n.º 01/2020 e 6 convites para a Carta Convite de n.º 02/2020, podendo-se constatar que um bom número de empresas foi chamado a participar além, é claro da disponibilização do aviso no sítio eletrônico da Prefeitura do Recife, não nos parecendo que tenha havido restrição à competitividade, vez que estávamos em período de pandemia e estavam bem difíceis as contratações públicas;
- A participação da empresa AC QUEIROZ CONSTRUÇÕES EIRELI-EPP se restringiu a acatar o convite e oferecer proposta em conformidade com o instrumento convocatório;
- Que não existem indícios suficientes para constatar as suposições do relatório, razão pela qual oferto essas razões e espero que essas considerações sejam suficientes para enterrar as dúvidas que parem pela realização do certame.

6. Defesa apresentada pela empresa SB Comércio de Materiais de Construção Ltda

- No Relatório a Auditora deixa claro que todas as condutas para a utilização da modalidade convite foram adequadas, bem como que a obrigatoriedade da utilização do pregão eletrônico pela administração pública municipal é regulamentação posterior a licitação ora guerreada e que anteriormente o que se observava era preferência da modalidade, assim mesmo para a aquisição de bens e serviços comuns;



- No que diz respeito à conduta da SB neste relatório esta se encontra atrelada tão somente à possibilidade de ter em seu quadro societário parente de pessoas que figurem em outra empresa que concorre no mesmo certame;
- O argumento do parentesco, não se sustenta, pois em nenhum momento comprovou dolo ou a vontade inequívoca de burlar qualquer determinação legal;
- O certame foi legítimo e a vencedora cumpriu o contrato de acordo com suas cláusulas, não tendo, inclusive acréscimos na contratação, mostrando que reunia, sim, as condições para honrar o objeto para o qual foi convidada;
- Que a pessoa jurídica não se confunde com a pessoa física e que os concorrentes na licitação eram pessoas jurídicas regularmente constituídas e que atenderam a todas as exigências do instrumento de start;
- A conclusão do Relatório reitera não haver dispositivo legal que impeça a participação das empresas convidadas e fala do risco de aquisições sem o devido caráter competitivo e os potenciais prejuízos gerados por aquisição ou contratação sem escolha de proposta mais vantajosa. Diante dessas colocações e do resultado do Convite vencido pela SB, não há que se falar em risco ou qualquer tipo de prejuízo. O serviço foi realizado no prazo, sem intercorrências ou aditivos;
- Não há como enquadrar a pessoa jurídica contratada em qualquer dispositivo legal que desabone a avença ou o processo que a antecedeu, tendo sido cumpridas todas as exigências legais na fase da licitação e da contratação;
- Não houve dolo, sequer culpa voluntária, ou dano ao erário na conduta da pessoa jurídica, não se configurando nexo de causalidade entre a suposta prática de inexistência de ambiente real de competição e o desenrolar da avença, não tendo sido comprometida a lisura do certame ou qualquer dos princípios norteadores das licitações públicas tendo em vista ter sido a contratação realizada em atendimento aos ditames legais.

Análise do Relator

A auditoria realizou minuciosa investigação a respeito dos quadros societários das empresas convidadas nos Convites nº 001/2020 e nº 002/2020, e verificou a existência de vínculos sanguíneos entre os sócios e ex-sócios dessas empresas convidadas, ou seja as empresas analisadas pertencem e são operadas por pessoas que fazem parte de um mesmo grupo familiar.

Além da questão do parentesco, a auditoria apresentou fotos evidenciando coincidências entre os endereços residenciais e comerciais das empresas participantes, fortalecendo o entendimento de que as empresas pertencem e são geridas por pessoas de um mesmo grupo. (item 5, fls. 107/119 do Relatório de Auditoria).



As peças de defesa apresentadas pelos responsabilizados alegam que a Comissão não tem acesso aos mesmos recursos utilizados pela equipe de auditoria para ter acesso a documentos antigos das empresas que participam dos processos licitatórios, diante disso, não tem condições de investigar, minuciosamente, o pretérito quadro societário das empresas convidadas.

Não sendo tais fatos evidenciados da simples análise dos contratos sociais disponibilizados nos documentos de habilitação e não havendo provas robustas do favorecimento pessoal dos membros da CPL, bem como, indícios de fraude na execução do serviço, capazes de gerar danos ao erário público, não há igualmente como imputar aos defendentes, condutas que não praticaram, por mera presunção.

O fato de terem usado a modalidade convite não quer dizer que houve favorecimento às empresas vencedoras, haja vista que toda licitação executada no âmbito da Prefeitura do Recife é lançada no Portal de Compras e automaticamente comunicada aos prestadores de serviços, cabendo a estes decidir pelo comparecimento ou não.

Aduz que não há elementos que comprovem o favorecimento indevido, por ação ou omissão dos contestantes, pois a escolha da modalidade por si só não demonstra o potencial lesivo suficiente para macular o trabalho e o currículo dos membros da comissão de licitação. e não se operou a restrição de competitividade, pelo fato de o certame ter sido lançado no portal de compras da Prefeitura do Recife, com comunicação a todos os prestadores de serviços cadastrados e aptos a executar o serviço.

A defesa, também, apresentou o Decreto Municipal nº 31.152 /2018 - Regimento Interno da CSURB, no qual no art. 30 determina as atribuições da Comissão Permanente de Licitação e destaca que as atribuições da Comissão de Licitação estão limitadas a condução do processo licitatório, desde a publicação até a sua homologação, além das atividades detalhadas nos incisos do art. 30 do referido Decreto e que os fatos detalhados pela auditoria, resultado da investigação realizada pela auditoria foge à esfera das atribuições desempenhadas pela Comissão.

Além disso, evidencia as defesas que a auditoria não apresentou nenhum argumento a respeito da condução dos Convites na prática, fatos que considero essencial para a análise da probidade dos membros da CPL.

A defesa da Sra. Maria das Graças Bandeira de Melo Lopes apresentou os detalhes dos procedimentos ocorridos nos Convites nº 001/2020 e nº 002/2020 (doc. 144 - fls. 22/25).

Ao analisar detalhadamente o passo a passo apresentado pela defesa, juntamente com os documentos, verifico que os procedimentos não apresentaram indícios de irregularidades, estando dentro das normas legais.



Já as defesas das empresas que foram responsabilizadas pela auditoria, praticamente, apresentaram a mesma linha argumentativa, indicando que não existe óbice na participação de empresas com parentes nos quadros societários em qualquer modalidade de licitação já que é cediço que os processos licitatórios são cercados de cautelas legais, são conduzidos por órgão colegiado, tem seu atos publicados e os documentos são públicos e acessíveis a qualquer pessoa.

Que a própria auditoria reconhece que a análise da documentação de habilitação, apresentada pelas licitantes, revela sua licitude, (pág. 89 do Relatório):

“(...) Aparentemente, pelo exposto acima, não há qualquer relação de identidade entre os sócios das empresas participantes dos Convites nº 001/2020 e nº 002/020, certames conduzidos pela Autarquia de Serviços Urbanos do Recife. (...)”

Em outro trecho do Relatório, alega a defesa da empresa Lítio Engenharia Ltda. (doc. 164), que a auditoria deixa clara a impossibilidade de atribuir ilegalidade a participação das empresas no certame, a saber:

“(...)

Por oportuno, registre-se que não há, no ordenamento jurídico como um todo, qualquer vedação à constituição de empresas por pessoas pertencentes a uma mesma família. É dizer: o só fato de as empresas analisadas neste achado serem compostas por pessoas com vínculos de parentesco sanguíneo entre si não caracteriza qualquer tipo de irregularidade, sendo amplamente admitidas na vida social. O que se aponta como fator que compromete a lisura e a imparcialidade do certame é a participação simultânea dessas empresas num mesmo processo licitatório, no qual figuram, em tese, como concorrentes. Não é objetivo desta auditoria, portanto, apontar qualquer tipo de irregularidade quanto à constituição dessas empresas. O que se busca caracterizar como irregular é permissão, dada pela Autarquia de Serviços Urbanos do Recife, para que tais empresas participem, de forma concomitante/simultânea e em duas oportunidades distintas no mesmo exercício (Convites nº 001/2020 e 002/2020), de um mesmo procedimento licitatório.

O cerne do problema diz respeito à conjugação de dois fatores: (1) as licitações realizadas na modalidade convite, as quais restringem o universo de participantes a convidados pela Administração,



previamente cadastrados ou não, e (2) o fato de essas empresas, ora convidadas, serem comandadas por pessoas distintas de um mesmo grupo familiar, entre as quais existe inquestionável vínculo prévio, e figurarem, num certame licitatório, como concorrentes, ou seja, em pólos opostos, buscando, por si sós, ofertar condições que as coloquem em condição de vantagem para vencer o certame.”

Diante disso, conclui que nas licitações não há qualquer indício de conluio uma vez que as mesmas aconteceram dentro dos estritos ditames da lei de regência da matéria, bem como foram contratadas e executadas.

Diante do breve resumo das peças de defesa, entendo que a conduta cabível e esperada do membro da CPL, é o de cumprir com as obrigações do seu cargo, sendo certo, diante do exposto, que o fez com zelo e probidade possíveis, tanto no que pertine à observância das regras da Lei 8.666/1993, como em relação ao art. 30 do Decreto Municipal n.º 31.152/2018 – Regimento Interno da CSURB, tal como descrito de forma minuciosa nesta defesa prévia.

Importante mencionar que a auditoria deixou de verificar se objeto dos certames foram devidamente cumprido pelas contratadas ou não, não apontou superfaturamento, não apontou ausência de comprovação se os preços estavam dentro dos praticado no mercado ou outro procedimento importante que tivesse deixado de ser adotado pela Comissão, no qual contribuísse para o favorecimento das empresas vencedoras.

Vejo que o excelente trabalho investigativo realizado pela equipe, apesar de ter trazido elementos/indícios de que as empresas pertencerem a um mesmo grupo familiar, não podemos responsabilizar a comissão, pelo simples e importante fato de que os membros da Comissão não tem acesso aos meios investigativos acessados pela equipe de auditoria, fato esse afirmado pela própria equipe no Relatório de Auditoria.

Considerando a ausência da caracterização do dolo, que a auditoria não apontou procedimentos irregulares no decorrer da realização dos procedimentos licitatórios, que valores licitados estavam dentro dos limites definidos pela legislação, a auditoria não apontou superfaturamento ou não execução dos serviços pelas empresas contratadas.

Considerando, ainda, a situação atípica, decorrente da Pandemia do COVID 19.

Acolho os argumentos apresentados pelos responsabilizados, considero justificada a irregularidade apontada pela auditoria.



8. Inexistência de efetivo Controle Interno na entidade(item 2.1.8)

Considerações da auditoria

A auditoria apontou que a Autarquia de Serviços Urbanos do Recife não implementou medidas adequadas de controle interno, deixando de realizar, de forma efetiva, ações de controle nos processos e procedimentos de gestão na entidade.

Conforme o Relatório Técnico, ao enviar a documentação para compor o processo de prestação de contas, a Autarquia anexou:

(1) declaração negativa assinada pelo Controlador-Geral do município do Recife na qual consta a informação de que não houve Auditoria realizada pelo Controle Interno municipal no âmbito da unidade jurisdicionada relativamente ao exercício de 2020 (doc. 14) e

(2) declaração negativa assinada pelo Diretor-Presidente afirmando, no mesmo sentido, não haver “sido emitido Relatório de Auditoria para a unidade gestora no exercício” (doc. 15). Esses documentos foram assinados, no primeiro caso, pelo Controlador-Geral da CGM-Recife, o Sr. José Ricardo Wanderley Dantas de Oliveira, e pelo gestor atual da entidade, Sr. Gabriel Andrade Leitão de Melo, e, no segundo, apenas pelo gestor, Sr. Gabriel Andrade Leitão de Melo.

Conforme apontou a auditoria, não consta nos documentos a assinatura da Controladora Interna formalmente designada pela Unidade - Sra. Maria da Conceição Siqueira, indicando a ausência de efetivo desempenho da função uma vez que, de acordo com o Relatório de Auditoria:

“a) houve diversas irregularidades apontadas em relação à falta de efetivo acompanhamento por parte do controle interno, sobretudo no que diz respeito às questões relativas à composição do quadro de pessoal;

b) não houve nenhuma recomendação de controle interno no âmbito da unidade jurisdicionada no ano de 2020 (conforme docs. 14 e 15);

c) sequer houve assinatura do controlador interno na declaração negativa constante da prestação de contas (conforme docs. 14 e 15) e

d) houve contradição entre declarações escritas fornecidas em momentos distintos pela própria Autarquia, visto que, inicialmente, foram apresentados os dados pessoais correspondentes à pessoa da Sra. Maria da Conceição Siqueira como Controladora Interna e, posteriormente, uma declaração assinada por ela própria atesta a inexistência de efetivo



controle interno no âmbito na entidade até o exercício de 2021.”

Conclui a auditoria que:

“(...) a designação da pessoa da Sra. Maria da Conceição Siqueira se deu tão somente para fazer cumprir o disposto na Resolução nº 11/2014 do TCE /PE, ou seja, meramente para o cumprimento de uma formalidade processual.”

Considerações da defesa

A defesa apresentou, em suma, os seguintes argumentos:

- A gestão, no exercício auditado – 2020 -, sofreu profundas limitações com a eclosão da pandemia causada pelo vírus SARS-COV 2. No âmbito da Administração Pública, talvez a mais significativa delas tenha sido a edição, em âmbito federal, da LC nº 173/2020, a qual vinculou todos os entes federativos e impôs uma série de restrições no intuito de conter despesas que não fossem essenciais ao enfrentamento situação de emergência pública na saúde do país;
- Os impactos da pandemia causada pelo vírus SARS-COV 2 atingiu toda a atividade administrativa, primeiro por fechar os órgãos e submeter os servidores ao regime de home office. Segundo por submeter, sobretudo os de mais idade, a stress emocional que que em alguns casos, como o aqui analisado, impactaram na qualidade do serviço prestado;
- Não restam demonstrados danos ao erário público. O que se viu foram a ocorrência de erros sanáveis, sem potencial de lesar dos a probidade administrativa, e que podem pelas vias da RECOMENDAÇÃO serem corrigidos.

Análise do Relator

De fato, não podemos ignorar ou deixar de considerar a situação ocorrida no ano de 2020/2021, decorrente da Pandemia do COVID 19, a qual provou inúmeras mudanças no *modus operandi* dos órgãos públicos, a necessidade de reorganização do novo sistema de trabalho, toda situação inusitada ocorrida em 2020.

Diante disso, entendo que a irregularidade por si só não tem o condão de macular as contas da Autarquia e levo ao campo das determinações.



VOTO pelo que segue:

CONSIDERANDO o Relatório de Auditoria, as peças de defesa e documentos apresentados;

CONSIDERANDO que a gestão, no exercício auditado de 2020, sofreu profundas limitações com a eclosão da pandemia causada pelo vírus SARS-COV2;

CONSIDERANDO que o Decreto Legislativo Federal nº 6/2020 e o Decreto Legislativo Estadual nº 9/2020 reconheceram o estado de calamidade pública em virtude da pandemia de COVID, em âmbito nacional e estadual, respectivamente, até 31 de dezembro de 2020;

CONSIDERANDO o disposto no art. 22, caput e §2º, da LINDB;

CONSIDERANDO que cabe a aplicação, no caso concreto, dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, bem como os postulados da segurança jurídica e da uniformidade dos julgados;

CONSIDERANDO a necessidade de tecer determinações para que as irregularidades ora constatadas não se repitam no futuro;

ANA PAULA LACERDA DE ANDRADE LIMA:

CONSIDERANDO a ausência da caracterização do dolo; que a auditoria não apontou procedimentos irregulares no decorrer da realização dos procedimentos licitatórios, Convites nº 001/2020 e nº 002/2020; que os valores licitados estavam dentro dos limites definidos pela legislação; que a auditoria não apontou superfaturamento ou não execução dos serviços pelas empresas contratadas;

CONSIDERANDO que os documentos que constituem os Convites nº 01/2020 e nº 02/2020 não comprovaram com absoluta certeza a existência de conluio das empresas convidadas e participantes dos certames;

Luiz Cavalcanti Pereira Castanha Filho:

CONSIDERANDO a ausência da caracterização do dolo; que a auditoria não apontou procedimentos irregulares no decorrer da realização dos procedimentos licitatórios, Convites nº 001/2020 e nº 002/2020; que os valores licitados estavam dentro dos limites definidos pela legislação; que a auditoria não apontou superfaturamento ou não execução dos serviços pelas empresas contratadas;

CONSIDERANDO que os documentos que constituem os Convites nº 01/2020 e nº 02/2020 não comprovaram com absoluta certeza a existência de conluio das empresas convidadas e participantes dos certames;



MARIA DAS GRACAS BANDEIRA DE MELO LOPES:

CONSIDERANDO a ausência da caracterização do dolo; que a auditoria não apontou procedimentos irregulares no decorrer da realização dos procedimentos licitatórios, Convites nº 001/2020 e nº 002 /2020; que os valores licitados estavam dentro dos limites definidos pela legislação; que a auditoria não apontou superfaturamento ou não execução dos serviços pelas empresas contratadas;

CONSIDERANDO que os documentos que constituem os Convites nº 01 /2020 e nº 02/2020 não comprovaram com absoluta certeza a existência de conluio das empresas convidadas e participantes dos certames;

MARIA DA CONCEICAO SIQUEIRA:

CONSIDERANDO que a LC nº 173/2020 vedou a realização de concursos públicos em todo o território nacional;

CONSIDERANDO que o art. 19 da CF 88 considerou apenas a estabilidade no serviço público para os servidores em exercício na data da promulgação da Constituição, há pelo menos cinco anos continuados, e que não tenham sido admitidos na forma regulada no art. 37 da Constituição, e não considera a mesma natureza que os cargos efetivos que ingressaram por concurso público;

MARIA BEATRIZ ALBUQUERQUE PATRICIO CORREIA:

CONSIDERANDO a ausência da caracterização do dolo; que a auditoria não apontou procedimentos irregulares no decorrer da realização dos procedimentos licitatórios, Convites nº 001/2020 e nº 002 /2020; que os valores licitados estavam dentro dos limites definidos pela legislação; que a auditoria não apontou superfaturamento ou não execução dos serviços pelas empresas contratadas;

CONSIDERANDO que os documentos que constituem os Convites nº 01 /2020 e nº 02/2020 não comprovaram com absoluta certeza a existência de conluio das empresas convidadas e participantes dos certames;

SIMONE SANTANA DE LIMA:

CONSIDERANDO a ausência da caracterização do dolo; que a auditoria não apontou procedimentos irregulares no decorrer da realização dos procedimentos licitatórios, Convites nº 001/2020 e nº 002



/2020; que os valores licitados estavam dentro dos limites definidos pela legislação; que a auditoria não apontou superfaturamento ou não execução dos serviços pelas empresas contratadas;

CONSIDERANDO que os documentos que constituem os Convites nº 01 /2020 e nº 02/2020 não comprovaram com absoluta certeza a existência de conluio das empresas convidadas e participantes dos certames;

BERENICE VILANOVA DE ANDRADE LIMA:

CONSIDERANDO que a LC nº 173/2020 vedou a realização de concursos públicos em todo o território nacional;

CONSIDERANDO que o art. 19 da CF 88 considerou apenas a estabilidade no serviço público para os servidores em exercício na data da promulgação da Constituição, há pelo menos cinco anos continuados, e que não tenham sido admitidos na forma regulada no art. 37 da Constituição, e não considera a mesma natureza que os cargos efetivos que ingressaram por concurso público;

CONSIDERANDO que pelo menos 2/3 dos integrantes da Comissão de Licitação devem integrar os quadros permanentes da administração, em conformidade com o art. 51 da Lei Federal nº 8.666/1993;

CONSIDERANDO a ausência da caracterização do dolo; que a auditoria não apontou procedimentos irregulares no decorrer da realização dos procedimentos licitatórios, Convites nº 001/2020 e nº 002 /2020; que os valores licitados estavam dentro dos limites definidos pela legislação; que a auditoria não apontou superfaturamento ou não execução dos serviços pelas empresas contratadas;

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) BERENICE VILANOVA DE ANDRADE LIMA, relativas ao exercício financeiro de 2020

Dar quitação aos demais Interessados.

DETERMINAR, com base no disposto no artigo 69 combinado com o artigo 70, inciso V, ambos da Lei Estadual nº 12.600/2004, ao atual gestor do(a) Autarquia de Serviços Urbanos do Recife, ou quem vier a sucedê-lo, que atenda, nos prazos indicados, se houver, as medidas a seguir relacionadas :



1. Que, primeiramente, institua seu quadro de pessoal efetivo, por meio de lei em sentido formal, a ser aprovada pela Câmara Municipal do Recife e, em um segundo momento, que adote as providências de organização necessárias para a realização de concurso público de provas para provimento dos cargos recém-criados;
2. Que providencie a regularização do quadro de pessoal comissionado, devendo, para tanto: (1) propor projeto de lei, em sentido formal, para a regular instituição do quadro de cargos comissionados, no qual constem, necessariamente, nomenclaturas, descrição de atribuições e padrão de vencimentos para cada um deles, bem como (2) abstenha-se da prática de criar cargos com esse tipo de provimento para o desempenho de atividades burocráticas, técnicas e operacionais, as quais devem ser acometidas a servidores efetivos, ingressos pela via do concurso público;
3. Que providencie a regularização da situação, devendo, para tanto, adequar os respectivos quantitativos de modo a garantir-lhes a necessária relação de proporção, estabelecendo um quantitativo de cargos efetivos superior ao quantitativo de cargos comissionados, por meio de levantamento do quantitativo total necessário à consecução da atividade-fim da entidade;
4. Que pautе sua gestão prezando pelo efetivo controle de processos internos, com identificação de falhas, riscos e a correspondente propositura de medidas corretivas, abstendo-se de indicar servidor unicamente para o cumprimento de uma formalidade processual;
5. Que se abstenha de adotar a modalidade licitatória de Convite para a aquisição de bens e serviços comuns, considerando-se a importância da utilização do Pregão Eletrônico como forma de melhor atender o interesse público, bem como para aumentar a transparência, viabilizar maior controle social sobre os certames e assegurar-lhes obediência aos princípios da moralidade, da impessoalidade, da seleção da proposta mais vantajosa e da competitividade;

DETERMINAR, por fim, o seguinte:



À Diretoria de Controle Externo:

1. Que, por meio de seus órgãos fiscalizadores, verifique, nas auditorias/inspeções que se seguirem, o cumprimento das presentes determinações, zelando pela efetividade das deliberações desta Casa.

É o voto.

OCORRÊNCIAS DO PROCESSO

RETIRADO DE PAUTA NA SESSÃO DO DIA 22.02.2024.

NÃO HOUVE OCORRÊNCIAS NA SESSÃO DO DIA 07.03.2024.

RESULTADO DO JULGAMENTO

Presentes durante o julgamento do processo:

CONSELHEIRO MARCOS LORETO , Presidente da Sessão :
Acompanha

CONSELHEIRO SUBSTITUTO RICARDO RIOS , relator do processo

Procurador do Ministério Público de Contas: GILMAR SEVERINO DE
LIMA

Houve unanimidade na votação acompanhando o voto do relator.