



INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO

22ª SESSÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA CÂMARA REALIZADA EM 20/07/2023

PROCESSO TCE-PE Nº 21100833-3

RELATOR: CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR

MODALIDADE - TIPO: Prestação de Contas - Gestão

EXERCÍCIO: 2020

UNIDADE(S) JURISDICIONADA(S): Secretaria de Segurança Urbana do Recife

INTERESSADOS:

FERNANDO LUIZ GOMES DE SIQUEIRA

MARCOS LUIZ DE ARAUJO LIMA

MURILO RODRIGUES CAVALCANTI

RELATÓRIO

Tratam-se os autos da Prestação de Contas da Secretaria de Segurança Urbana do Recife, relativa ao exercício financeiro de 2020.

As referências às peças integrantes do presente processo serão feitas com base na numeração recebida no referido sistema, e nos casos em que não existirem a respectiva numeração, será utilizado o nome do documento referenciado.

O processo foi analisado pelos técnicos da Gerência de Contas da Capital – GECC, deste Tribunal, que emitiram Relatório de Auditoria, documento nº 67, em cujo bojo elencaram as seguintes ressalvas e/ou irregularidades, com seus respectivos responsáveis:



QUADRO DE DETALHAMENTO DE ACHADOS, RESPONSÁVEIS E VALORES PASSÍVEIS DE DEVOLUÇÃO

Achado	Responsáveis	Valor Passível de Devolução (R\$)
2.1.1. Documentos da Prestação de Contas em desacordo com a Resolução TC 110/2020	R05 - Murilo Rodrigues Cavalcanti	-
2.1.2. Deficiência no Controle Interno	R03 - Fernando Luiz Gomes de Siqueira R05 - Murilo Rodrigues Cavalcanti	-
2.1.3. Irregularidades na adesão às ARPs	R03 - Fernando Luiz Gomes de Siqueira R06 - V H A MUNOZ EIRELI R07 - George Pierre de Lima Souza R08 - Eliane Maria de Oliveira Moreno	-
2.1.4. Ausência de documentação comprobatória para liquidação e pagamento	R01 - Antônio Tertuliano de Arruda Neto R02 - Marco Luiz de Araújo Lima R09 - R. P. L. Engenharia e Serviços Ltda.	-
2.1.5. Pagamentos de custos em duplicidade e ausência de documentação comprobatória	R01 - Antônio Tertuliano de Arruda Neto R02 - Marco Luiz de Araújo Lima R03 - Fernando Luiz Gomes de Siqueira R05 - Murilo Rodrigues Cavalcanti R09 - R. P. L. Engenharia e Serviços Ltda.	R\$ 13.325,70
2.1.6. Emissão de NE com especificação em desacordo com o objeto da despesa	R02 - Marco Luiz de Araújo Lima R03 - Fernando Luiz Gomes de Siqueira R04 - Alexandre Maciel Ferreira	-
2.1.7. Ausência de exigência de garantia de execução contratual	R03 - Fernando Luiz Gomes de Siqueira R05 - Murilo Rodrigues Cavalcanti R09 - R. P. L. Engenharia e Serviços Ltda.	R\$ 15.546,45

A auditoria apresentou ao fim, as seguintes propostas de deliberação, nos termos transcritos:

“DETERMINAÇÕES



1. Propõe-se, salvo melhor juízo do Excelentíssimo Conselheiro Relator deste processo, a determinação para a definição de procedimento, no âmbito da Secretaria de Segurança Urbana, para verificação da oferta da garantia de execução contratual no prazo estabelecido em contrato, quando aplicável. (item 2.1.7).

RECOMENDAÇÕES

1. Propõe-se, salvo melhor juízo do Excelentíssimo Conselheiro Relator deste processo, a recomendação de promoção de normatização dos processos de liquidação e pagamento de modo que os processos sigam um rito administrativo para o pagamento de cada fatura, com numeração de folhas, de modo a evidenciar que os documentos necessários para a liquidação e pagamento foram exigidos no momento adequado e a liquidação da despesa ocorreu de forma regular. (itens 2.1.4, 2.1.5)

IMPUTAÇÃO DE DÉBITO

1. Propõe-se, salvo melhor juízo do Excelentíssimo Conselheiro Relator deste processo, a imputação de débito no montante de R\$ 13.325,70, em caráter solidário, ao Sr. Antônio Tertuliano de Arruda Neto, Sr. Marco Luiz de Araújo Lima, Sr. Fernando Luiz Gomes de Siqueira, Sr. Murilo Rodrigues Cavalcanti e a empresa R.P.L ENGENHARIA E SERVICOS LTDA pelos pagamentos de custos do FGTS em duplicidade e ausência de documentação comprobatória para liquidação da despesa. (item 2.1.5)

APLICAÇÃO DE MULTA

1. Propõe-se, salvo melhor juízo do Excelentíssimo Conselheiro Relator deste processo, a aplicação da multa prevista no art. 73 da Lei Estadual nº 12.600/2004 ao Sr. Antônio Tertuliano de Arruda Neto, Gestor da Unidade de Aquisições em 2020, pela prática das seguintes irregularidades: a) Ausência de documentação comprobatória para liquidação e pagamento; e b) Pagamentos de custos em duplicidade e ausência de documentação comprobatória. (itens 2.1.4, 2.1.5)

2. Propõe-se, salvo melhor juízo do Excelentíssimo Conselheiro Relator deste processo, a aplicação da multa prevista no art. 73 da Lei Estadual nº 12.600/2004 ao Sr. Marco Luiz de Araújo Lima, Gerente Geral de Operações em 2020, pela prática das seguintes irregularidades: a) Ausência de documentação comprobatória para liquidação e



pagamento; b) Pagamentos de custos em duplicidade e ausência de documentação comprobatória; e c) Emissão de NE com especificação em desacordo com o objeto despesa. (itens 2.1.4, 2.1.5, 2.1.6)

3. Propõe-se, salvo melhor juízo do Excelentíssimo Conselheiro Relator deste processo, a aplicação da multa prevista no art. 73 da Lei Estadual nº 12.600/2004 ao Sr. Fernando Luiz Gomes de Siqueira, Gerente Administrativo e Financeiro em 2020, pela prática das seguintes irregularidades: a) Deficiência no Controle Interno; b) Irregularidades na adesão às ARPs; c) Ausência de documentação comprobatória para liquidação e pagamento; d) Emissão de NE com especificação em desacordo com o objeto despesa; e e) Ausência de exigência de garantia de execução contratual (itens 2.1.2, 2.1.3, 2.1.5, 2.1.6, 2.1.7)

4. Propõe-se, salvo melhor juízo do Excelentíssimo Conselheiro Relator deste processo, a aplicação da multa prevista no art. 73 da Lei Estadual nº 12.600/2004 ao Sr. Alexandre Maciel Ferreira, Gestor da Unidade de Contabilidade em 2020, por emissão de Nota de Empenho com especificação em desacordo com o objeto despesa (item 2.1.6)

5. Propõe-se, salvo melhor juízo do Excelentíssimo Conselheiro Relator deste processo, a aplicação da multa prevista no art. 73 da Lei Estadual nº 12.600/2004 ao Sr. Murilo Rodrigues Cavalcanti, Secretário de Segurança Urbana em 2020, pela prática das seguintes irregularidades: a) Documentos da Prestação de Contas em desacordo com a Resolução TC 110/2020 b) Deficiência no Controle Interno; c) Pagamentos de custos em duplicidade e ausência de documentação comprobatória; e d) Ausência de exigência de garantia de execução contratual (itens 2.1.1, 2.1.2, 2.1.5, 2.1.7)

6. Propõe-se, salvo melhor juízo do Excelentíssimo Conselheiro Relator deste processo, a aplicação da multa prevista no art. 73 da Lei Estadual nº 12.600/2004 ao Sr. Murilo Rodrigues Cavalcanti, Secretário de Segurança Urbana em 2020, pela prática das seguintes irregularidades: a) Documentos da Prestação de Contas em desacordo com a Resolução TC 110/2020 b) Deficiência no Controle Interno; c) Pagamentos de custos em duplicidade e ausência de documentação comprobatória; e d) Ausência de exigência de garantia de execução contratual (itens 2.1.1, 2.1.2, 2.1.5, 2.1.7)



7. Propõe-se, salvo melhor juízo do Excelentíssimo Conselheiro Relator deste processo, a aplicação da multa prevista no art. 73 da Lei Estadual nº 12.600/2004 ao Sr. George Pierre de Lima Souza, Secretário Executivo de Licitações e Compras em 2020, por Irregularidades na adesão às ARPs. (item 2.1.3)

8. Propõe-se, salvo melhor juízo do Excelentíssimo Conselheiro Relator deste processo, a aplicação da multa prevista no art. 73 da Lei Estadual nº 12.600/2004 à Srª. Eliane Maria de Oliveira Moreno, Assistente de Compras em 2020, por Irregularidades na adesão às ARPs. (item 2.1.3)

DECLARAÇÃO DE INIDONEIDADE DE RESPONSÁVEIS PERANTE A ADMINISTRAÇÃO

1. Propõe-se, salvo melhor juízo do Excelentíssimo Conselheiro Relator deste processo, a recomendação para abertura de processo administrativo com objetivo de verificar a conduta da empresa VHA Munoz - EIRELI em ofertar justificativa de preços com empresas relacionadas, com o objetivo de aplicação das sanções administrativas previstas no art. 87 c/c art. 88 da Lei 8666/93. (item 2.1.3)

Regularmente notificados(as), nos termos do estabelecido no art. 6º da Lei Estadual nº 15.092/13, a maior parte dos interessados apresentaram defesa, e apenas a empresa VHA Munoz – EIRELI (nome empresarial), não apresentou defesa, apesar de regularmente notificada no nome de fantasia – Triunfo Equipamentos e Confecções, documento nº 90 dos autos, detalhes abaixo:

- A Sra. Eliane Maria de Oliveira Moreno apresentou defesa, documento nº 92, e anexou novos documentos nºs 93 ao 95;
- O Sr. Antônio Tertuliano de Arruda Neto apresentou defesa, documento nº 100, e anexou novos documentos nºs 101 e 102;
- O Sr. Marcos Luiz de Araújo Lima apresentou defesa, documento nº 100, e anexou novos documentos nºs 101 e 102;
- O Sr. Fernando Luiz Gomes de Siqueira apresentou defesa, documento nº 100, e anexou novos documentos nºs 101 e 102;
- O Sr. Alexandre Maciel Ferreira apresentou defesa, documento nº 103;
- O Sr. Murilo Rodrigues Cavalcanti apresentou defesa, documento nº 100, e anexou novos documentos nºs 101 e 102;



- O Sr. George Pierre de Lima Souza apresentou defesa, documento n° 96, e anexou novos documentos n°s 97 ao 99;
- A empresa R. P. L. Engenharia e Serviços Ltda. apresentou defesa, documento n° 104 dos autos, por meio de advogado, procuração documento n° 91.

Concluída a fase de instrução processual, os autos foram-me encaminhados para apreciação e julgamento.

Eis o relatório.

VOTO DO RELATOR

Senhores Conselheiros e *insigne* Procurador, examinarei em tópicos individuais e apartados, cada uma das irregularidades apontadas pela Auditoria, procedendo ao cotejo com a argumentação lançada nas razões das defesas, com vistas a perscrutar sua subsistência, diante do articulado pelos(as) Interessados(as), veja-se:

"01 – 2.1.1. Documentos da Prestação de Contas em desacordo com a Resolução TC 110/2020

A auditoria anotou a ressalva nos seguintes termos:

"Foram verificadas irregularidades no envio de documentos que integram a prestação de contas do exercício de 2020 da Secretaria de Segurança Urbana do Recife (SSU).

Por meio da Resolução T.C. n.º 110/2020, foram estabelecidos os documentos que devem compor a prestação de contas do exercício de 2020 relativo aos jurisdicionados do TCE/PE. No que tange à SSU, o conteúdo da Prestação de Contas deve cumprir o disposto no Anexo III do citado normativo.

As irregularidades encontradas por essa auditoria passam a ser relatadas, item a item, nos tópicos seguintes.

2.1.1.1. Atas de registro de preços realizadas pela Secretaria e Atas de registro de preços de outros órgãos e entidades aderidas pela Secretaria, das quais resultaram em despesas no exercício entregues de forma ilegível.



Um dos documentos exigido pela Resolução T.C. n.º 110 /2020, Anexo III, é o Item 17 (Cópias das Atas de registro de preços realizadas pela Secretaria e Atas de registro de preços de outros órgãos e entidades aderidas pela Secretaria, das quais resultaram em despesas no exercício).

No doc. 17 da prestação de contas, há um arquivo com as Atas de registro de preços, no entanto, o arquivo encontra-se ilegível, conforme indicação nas imagens a seguir.

São poucas as folhas que estão minimamente legíveis, a maior parte das informações constantes no documento estão sem possibilidade de leitura.

A consequência da inviabilidade da leitura do documento enviado é que torna-se impossível apurar a regularidade da obrigação estabelecida pela Resolução TC n.º 110/2020, uma vez que é impossível a realização do batimento entre as ARP (aderidas ou realizadas), que geraram despesas pela Secretaria e as entregues na prestação de contas. A ilegitimidade da documentação entregue torna impossível apurar o cumprimento da obrigação.

Além disso, a documentação ilegível é um obstáculo a mais ao trabalho da auditoria, que deve se valer de fontes de informação diversas para levantar as informações – sendo portanto, um obstáculo ao exercício do controle externo. Não menos importante, há a mitigação do controle social, uma vez que a prestação de contas é um instrumento poderoso de análise das contas públicas por parte da sociedade, uma vez que esta não dispõe de todos os recursos da auditoria para busca de informações esparsas.”

...

“2.1.1.2. Ausência da assinatura do controlador interno.

A Resolução TC nº 110/2020, Anexo III, Item 11, estabelece que as Secretarias devem enviar a “declaração informando as medidas tomadas para saneamento das irregularidades, acaso encontradas, em relatório de auditoria realizada pelo controle interno”. Este documento deve ser assinado pelo Gestor e Controlador Interno da Unidade Jurisdicionada.

Apesar disso, o documento foi assinado, apenas, pelo sr. Murilo Rodrigues Cavalcanti, Secretário de Segurança Urbana do Recife. Conforme demonstrado na imagem



abaixo, há o espaço para a assinatura do Sr. André José Ferreira Nunes, Controlador Geral do Município, mas não há a sua assinatura no documento.”

...

“2.1.1.3. Indisponibilidade das informações constantes no mapa Demonstrativo das licitações.

A Resolução TC nº 110/2020, Anexo III, Item 15, estabelece que as Secretarias devem enviar o “mapa demonstrativo consolidado, extraído do sistema SAGRES – Módulo de Licitações e Contrato – LICON, de todos os processos licitatórios, dispensas e inexigibilidades concluídos no exercício”.

Conforme imagem abaixo, o mapa de licitações encaminhado foi referente ao exercício de 2019. De forma que não houve o fornecimento do mapa demonstrativo de licitações referente ao ano de 2020.”

...

“Ao aprofundar as investigações, esta auditoria emitiu o mapa demonstrativo de licitações relativas ao ano de 2020 (doc. 44). As informações encontradas estão evidenciadas na imagem abaixo.

Figura 05 - Mapa demonstrativo de Licitações 2020

MAPA DEMONSTRATIVO DE LICITAÇÕES - EXERCÍCIO 2020									
Declaro para os devidos fins que as informações presentes neste documento refletem a situação atual desta Unidade Gestora, referente aos Processos Licitatórios. Ademais, estou ciente que a omissão de informações poderá implicar a aplicação de pena de multa pelo TCE/PE, conforme previsto no Art. 73 da Lei Estadual nº 12.600/2004 e alterações posteriores, além das sanções previstas nas Resoluções do SAGRES. O não fornecimento do Mapa Demonstrativo de Licitações, implica, subsidiariamente, na incompletude da Prestação de Contas Anual dos Jurisdicionados.									
Secretaria de Segurança Urbana do Recife									
Nº Proc. / Ano	Mod. Nº / Ano	Portaria	Critério Julgamento	Objeto	Objeto Conforme Edital	SRP	Estágio/ Situação	Licitantes Vencedores	Valor Gl. Licit.(R\$)
18/2020	Pregão Eletrônico - 18/2020	3/2020		Consumo	Registro de preço com validade de 12 (doze) meses, em 02 (dois) Lotes, para a aquisição de cota interna e de sistema de sinalizador de emergência para veículos, com serviços de instalação, visando atendimento de demanda da SECRETARIA DE SEGURANÇA URBANA da Prefeitura do Recife.	Sim	Processo Adjudicado / Homologado / Ratificado / Concluído	LOQMED LOCAÇÃO E VENDAS DE VEÍCULOS ESPECIAIS LTDA	92.427,78
7/2020	Inexigibilidade - 1/2020	99/2020		Vestidário em Geral		Não	Processo Instaurado / Em Andamento		
1/2020	Inexigibilidade - 1/2020	8/2019		Material Químico	AQUISIÇÃO DE SPRAY MÃO LETAL	Não	Processo Adjudicado / Homologado / Ratificado / Concluído	POLY DEFENSOR INDUSTRIA QUIMICA LTDA	42.774,48

Fonte: SAGRES/LICON (doc. 44).



Deste modo, esse seria o documento a ser anexado à prestação de contas da Secretaria de Segurança Urbana do Recife.”

A defesa apresentada pelo Sr. Murilo Rodrigues Cavalcanti pronunciou-se nos seguintes termos, em relação à ressalva anotada pela equipe de auditoria:

“Em relação a essa suposta irregularidade, a Auditoria indica no relatório que a prestação de contas foi encaminhada com a) cópias de atas ilegíveis; b) ausência de assinatura do Controlador Interno em documento; c) Mapa Informativo de Licitações sem as informações do exercício de 2020, responsabilizando o Secretário da Pasta por tais condutas

Preliminarmente é importante destacar que o Relatório de Auditoria deixa de individualizar a responsabilização do ora DEFENDENTE, Murilo Rodrigues Cavalcanti, tendo o mesmo constado de responsabilização pelo fato de ocupar o cargo de Secretário de Segurança Urbana e exercer legitimamente o seu dever de ofício.

Com efeito, no bojo dos processos analisados pela Auditoria inexistente qualquer indicação de ato que denotasse ação em nome individual do Secretário, não há quaisquer atos expressos ou fáticos que demonstrem, individualmente, a participação a fim de legitimar a imputação trazida ao ora DEFENDENTE pelo Relatório de Auditoria.

Aliás, caberia à Auditoria, em razão de identificar fatos que reputou como causa de atribuição de responsabilidade, desincumbir-se do seu ônus e lograr identificar individualmente a conduta omissiva para fins de responsabilização, ante não ser possível atribuir responsabilidade objetiva na hipótese de suposta omissão do servidor.

É inequívoco que a par da alegação genérica, carece a demonstração da culpa, esta é essencial para que se demonstre o nexo de causalidade. Desse modo, por inexistir essa demonstração, inexistente o nexo de causalidade, o que significa que esse defendente não poderia ser responsabilizados por quaisquer resultados, mas especificamente aqueles que deu causa.

É corolário de que todas as condutas de impugnados em sede de processo administrativo devem ser além de devidamente descritas, também, individualizadas. Assim o é, que a indicação de responsabilidade e penalização deve ser



individual e deve guardar estreita correspondência com o grau de censura da conduta de cada agente, o que exige o adequado exame de todos os elementos que envolvem o alegado ilícito.

Destarte, por não haver a responsabilização individualizada do DEFENDENTE, resta demonstrada a impossibilidade de ser acolhida a imputação de responsabilidade na forma disposta no Relatório de Auditoria.”

...

“Em que pese os argumentos acima expostos, esclarecemos no tocante às atas ilegíveis, que a plataforma e-TCE apenas disponibiliza 5mb para a inclusão de todas as atas requeridas por essa auditoria, onde na maioria das vezes apenas uma única ata possui essa dimensão, por tal motivo foi necessário que estas fossem comprimidas para que o armazenamento de dados coubessem em um único documento.

De fato, quanto à ausência de assinatura do Controlador Interno e ao equívoco do envio do Mapa demonstrativo de licitações do ano de 2019, esclarecemos que os documentos (Mapa referente ao exercício de 2020 e Declaração devidamente assinada) seguirão juntamente com esta defesa, assim como o envio das ARPs legíveis.”

Conforme constatado pela Auditoria, existem falhas/faltas nos documentos entregues na Prestação de Contas, que foram as seguintes: a) cópias de atas ilegíveis; b) ausência de assinatura do Controlador Interno em documento; c) Mapa Informativo de Licitações sem as informações do exercício de 2020. Responsabilidade que recai sobre o interessado, visto que os documentos foram assinados e inseridos pelo mesmo. Entrementes, não posso deixar de ponderar que os documentos são assinados em bloco e na forma digital, e foram anexados aos autos, um total de 28 documentos.

Houve falha, sim, mas não posso apontar como falha grave, visto que após notificação o interessado encaminhou os documentos de forma correta, corrigindo as falhas que foram apontadas. Ademais, não considero essa falha capaz de provocar a rejeição das contas.

Posto isso, mantenho a irregularidade no campo das ressalvas e determinações para evitar sua repetição em exercícios futuros.

02 – 2.1.2. Deficiência no Controle Interno

A auditoria anotou a ressalva nos seguintes termos:



“A Secretaria de Segurança Urbana do Recife não implementou medidas adequadas de controle interno, deixando de efetuar controles efetivos nos processos e procedimentos de gestão, conforme relatado a seguir.

2.1.2.1. Da nomeação do controlador interno

Houve a designação do Servidor o Sr. Fernando Luiz Gomes de Siqueira, Gerente Administrativo Financeiro, para compor a função de Controlador Interno interno da unidade, por meio das Portarias nº 009/2015 (doc. 43) e Portaria 002/2020 (doc. 42).

...

“2.1.2.2. Da função do controlador interno na Resolução TC 110/2020

A Resolução TC nº 110/2020 estabelece os documentos que comporão a prestação de contas do exercício de 2020 dos “presidentes das Mesas Diretoras das Câmaras Municipais, dos gestores dos órgãos e entidades integrantes das administrações direta e indireta municipais”, em seu anexo III, dispõe que deverão ser entregues na prestação de contas as:

a) “cópias dos relatórios de auditorias realizadas pelo controle interno do órgão”

b) “declaração informando as medidas tomadas para saneamento das irregularidades, acaso encontradas, em relatório de auditoria realizada pelo controle interno”.

...

“2.1.2.3. Da função do controlador interno na Orientação Técnica CGM 03/2015

A Controladoria Geral do Município, por meio da Orientação Técnica nº 03/2015, indicou que:

Como é cediço, as unidades gestoras da Administração Direta e Indireta têm recebido notificação do Tribunal de Contas, denominada “Notificação de Unidade Jurisdicionada sem Controlador Interno”, requerendo, com prazo definido, a indicação do controlador interno da unidade.

(...)



Ante o exposto, RECOMENDAMOS a imediata designação do controle interno da unidade gestora no sistema E-TCE no prazo máximo de 05 (cinco) dias, a contar do recebimento desta Orientação, devendo o órgão encaminhar para esta Controladoria Geral, por meio de Ofício, nome completo, CPF, matrícula e cargo do servidor público designado.”

...

“Além disso, o servidor designado para as funções de controle interno, o Sr. Fernando Luiz Gomes de Siqueira, ocupa a função de ordenador de despesa, conforme evidenciado na imagem abaixo. Os dados pessoais das pessoas físicas envolvidas foram omitidos pela auditoria para preservar os dados pessoais, em conformidade com aspectos de proteção de dados.”

...

“Desta forma, há a ofensa ao princípio da segregação de funções. Segundo os professores Claudenir de Brito e Rodrigo Fontenelle1, o princípio, “também chamado de Oposição de Interesse, consiste em estabelecer que uma mesma pessoa não possa ter funções incompatíveis, que geram conflito de interesses”. Conforme decisão do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco - TCE-PE, tem-se que:

Por ser princípio básico de controle interno, pode-se afirmar que a segregação de funções está inserida no próprio contexto da fiscalização contábil, financeira e orçamentária da Administração Pública, contando com arrimo da Constituição Federal, em seus arts. 31, 70, 74 e 75. Neste sentido, sua observância não deve ser posta em segundo plano pelo simples fato de “a lei não proibir”, sob pena de, ao assim agir, estar-se contrariando os fundamentos constitucionais que regem o controle da Administração Pública. Assim, entendo que o Recurso Ordinário, quanto a este ponto, não tem como prosperar. (TCE-PE N° 19100407-8RO003, Relator: Conselheiro Marcos Loreto, Recurso Ordinário, Julgado em 13/10/2021)”

...

“2.1.2.4. Da responsabilização

Responsabiliza-se o Sr. Murilo Rodrigues Cavalcanti, Secretário de Segurança Urbana do Recife, por nomear o ordenador de despesa, o Sr. Fernando Luiz Gomes de Siqueira, como controlador interno da Secretaria de



Segurança Urbana, quando deveria ter nomeado um servidor cujas atribuições são compatíveis com o exercício da função de controlador interno, em homenagem ao princípio da segregação de funções.

Por fim, como causa da irregularidade, aponta-se a negligência do Sr. Fernando Luiz Gomes de Siqueira, controlador interno da unidade jurisdicionada, no exercício de 2020, ao omitir-se do dever de efetuar suas funções de controlador interno, de acordo com as exigências da Orientação Técnica nº 003/2015, da Controladoria Geral do Município (CGM), e do Anexo III, da Resolução TC nº 110 /2020, do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE-PE). Como consequência, conforme evidenciado, houve a insuficiência das medidas de controle interno no âmbito desta Secretaria.”

As defesas apresentadas pelos Srs. Fernando Luiz Gomes de Siqueira e Murilo Rodrigues Cavalcanti, de forma conjunta, pronunciaram-se nos seguintes termos, em relação à ressalva anotada pela equipe de auditoria:

“A Auditoria vincula a “inefetividade” dos sistemas de controle interno por ter sido nomeado servidor em acúmulo de funções.

Primeiramente, compete esclarecer que a Secretaria de Segurança Urbana (SESEG) não possui quadro próprio que pudesse destacar servidor com essa atribuição exclusiva, sem prejuízo das suas atividades.

Ademais, o controle interno no âmbito Municipal sempre esteve afeto à Controladoria Geral do Município, tendo a designação ocorrido para fins de apoio ao exercício do controle interno, consoante a previsão da Resolução TCE nº 001/2009. Se essa responsabilidade passasse a ser efetuada por cada Secretaria, perderia sentido existir a Controladoria Municipal no âmbito das Prefeituras.

A designação atendeu, portanto, a normativo para atuação junto ao Tribunal de Contas, eis que a função de controle interno no âmbito municipal resta a cargo da Controladoria Geral do Município.

E como se verifica do presente Relatório de Auditoria, não há presença de irregularidades e fatos relevantes a serem apurados, assim não se poderia instaurar procedimentos internos.



Vale salientar que efetivamente as execuções contratuais e organizacionais foram e são objeto de acompanhamento junto à Controladoria Geral do Município, papel precípuo daquele órgão.

Assim, mais uma vez resta claro que não houve nenhuma irregularidade praticada pelos ora Defendentes.”

A auditoria aponta que deve ser responsabilizado o Sr. Murilo Rodrigues Cavalcanti, Secretário de Segurança Urbana do Recife, por nomear o ordenador de despesa, e o Sr. Fernando Luiz Gomes de Siqueira, como controlador interno da Secretaria de Segurança Urbana, quando deveria ter nomeado um servidor cujas atribuições fossem compatíveis com o exercício da função de controlador interno, em homenagem ao princípio da segregação de funções.

Anotou também que o Sr. Fernando Luiz Gomes de Siqueira, controlador interno da unidade jurisdicionada, no exercício de 2020, deve ser responsabilizado por omitir-se do dever de efetuar suas funções de controlador interno, de acordo com as exigências da Orientação Técnica nº 003/2015, da Controladoria Geral do Município (CGM), e do Anexo III, da Resolução TC nº 110/2020, do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE-PE).

As defesas argumentaram a inexistência de servidores na Secretaria aptos a exercerem essa função, e complementaram, que no Município de Recife existe a Controladoria Geral do Município que já fiscaliza e acompanha a execução de todos os contratos do Município, inclusive, os da Secretaria de Segurança Urbana do Recife.

Em regra, devemos trabalhar sempre com a segregação de funções, ou seja, sempre prestigiando as subesferas de responsabilidades estanques, que são estabelecidas através de leis que cometem as devidas responsabilidades e determinam quem são os ordenadores de despesas. Funções incompatíveis, Controlador e Ordenador de Despesas, isso é fato, e nesse aspecto concordo com a auditoria. Mas, não posso deixar de ponderar, visto que, a Prefeitura de Recife possui um órgão com status de Secretaria, que é responsável pelo Controle Interno da Prefeitura de Recife, que é a Controladoria Geral do Município.

Ademais, a responsabilização do Sr. Fernando Luiz Gomes de Siqueira, nos termos do Relatório de Auditoria, detalhes abaixo, não é *hialina*, senão, veja-se:

“Responsáveis:

Fernando Luiz Gomes de Siqueira (Gerente Administrativo e Financeiro)



Conduta:

Omitir-se, na condição de controlador interno da Secretaria de Segurança Urbana do Recife, do dever de realizar o controle interno da Unidade Jurisdicionada, quando deveria exercer as ações de controle em conformidade com o art. 6º da Resolução TCE/PE nº 001/2009.

Nexo de Causalidade:

A omissão, na condição de controlador interno da Secretaria de Segurança Urbana do Recife, das ações de controle previstas no art. 6º da Resolução TCE/PE nº 001/2009 resultou na fragilização do controle interno da Unidade Jurisdicionada.”

A uma, a auditoria aponta a responsabilização por omissão do Controlador, e afirma que tinha o dever de agir, visto que não realizou auditorias, em desacordo com o art. 6º, da Resolução TC nº 001/2009, *in verbis*.

RESOLUÇÃO TCE-PE Nº 001/2009

“ART. 6º Compete às unidades executoras, responsáveis por áreas e/ou ações administrativas, em conjunto com a secretaria ou órgão a que estejam vinculadas, mediante acompanhamento e orientação do Órgão Central do Sistema de Controle Interno Municipal, determinar os pontos de controle de cada ação, estabelecendo os responsáveis, regras, procedimentos e prazos, com a finalidade de garantir a sua efetividade, a partir da elaboração de manuais de rotinas e procedimentos.”

A duas, a responsabilidade de forma solidária dos responsáveis pelo controle interno, nos termos do art. 9º, da citada resolução, só poderá ser feita, se restar provado que o controlador interno tomou conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade e não deu ciência ao TCE-PE, nos termos transcritos:

“SEÇÃO IV

Responsabilidade

Art. 9º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas do Estado, sob pena de responsabilidade solidária, nos termos do artigo 74 da Constituição Federal e do artigo 31 da Constituição Estadual.



§ 1º Quando da comunicação ao Tribunal, na situação prevista no caput deste artigo, o dirigente do Órgão Central do CSI informará as providências adotadas para:

I - corrigir a ilegalidade ou irregularidade detectada;

II - determinar o ressarcimento de eventual dano causado ao erário;

III - evitar ocorrências semelhantes.

§ 2º Na situação prevista no caput deste artigo, quando da ocorrência de dano ao erário, deve-se observar as normas para tomada de contas especial, nos termos de Resolução específica deste Tribunal.

§ 3º Quando do conhecimento de irregularidade ou ilegalidade através da atividade de auditoria interna, mesmo que não tenha sido detectado dano ao erário, deve o Órgão Central do CSI anexar o relatório dessa auditoria à respectiva prestação de contas do Poder Municipal.”

A três, não restou provado nos autos que o Controlador Interno da Secretaria de Segurança Urbana do Recife tomou conhecimento de irregularidades que estavam acontecendo.

Destarte, acato os argumentos defensivos, não é possível a responsabilização do controlador interno por omissão e/ou dever de agir, no presente caso. Ademais, a Prefeitura de Recife possui a Controladoria Geral do Município que realiza o controle interno em todas as secretarias e demais órgãos do Município de Recife.

Já no tocante ao nomear/indicar para o cargo de controlador interno o gestor de despesas da Secretaria de Segurança Urbana, em desacordo com o princípio da segregação de funções, responsabilidade que recai sobre o Sr. Murilo Rodrigues Cavalcanti, não a considero, *de per sí*, capaz de macular as contas do exercício.

Posto isso, mantenho-a no campo das ressalvas e recomendações, para evitar sua repetição em exercícios futuros.

03 – 2.1.3. Irregularidades na adesão às ARPs

A auditoria anotou a ressalva nos seguintes termos:

“A Secretaria de Segurança Urbana deixou de aplicar os procedimentos necessários à regular adesão às Atas de Registro de Preços de acordo com a legislação aplicável, conforme relatado nos tópicos seguintes. Os processos de



adesão às Atas de Registro de Preços – ARP foram selecionados por amostragem para análise por esta auditoria.

Dos dados da tabela acima, pode-se observar que dois elementos de despesas se destacam: Vencimentos e Vantagens Fixas – Pessoal Civil e Contribuições Patronais, que juntos representam 90,25% do total do grupo de despesas Pessoal e Encargos Sociais; sendo o primeiro deles o mais representativo, contribuindo com 63,33% do total e o segundo com 26,91%

Conforme mostrado também na introdução, a SEINFRA/SET licitou em 2019 a quantia de R\$ 122.040.114,96 com objetos vinculados aos seguintes serviços de engenharia de infraestrutura rodoviária: conservação e execução; supervisão e fiscalização; elaboração de estudos preliminares de projetos básicos e executivos de obras rodoviárias.

Considerando o alto montante licitado envolvido que geraria uma grande quantidade de contratos de terceirização em serviços e obras de engenharia, entende-se que seria imprescindível, que houvesse um quadro próprio de engenheiros tanto para acompanhar a qualidade dos projetos contratados bem como a qualidade da execução das obras realizadas.

Diante disso, colocou-se no escopo de auditoria apurar se a composição do quadro de pessoal da SEINFRA/SET possui uma configuração adequada para atender as atribuições legais exigidas para essa Secretaria Executiva.

Através de ofício de auditoria, foram feitos diversos questionamentos no que tange a composição de seu quadro de pessoal e quanto à execução das obras licitadas pela SET.

Quanto à execução das obras licitadas pela SET, a gestão da SEINFRA/SET informou que foram realizadas em parte por ela própria e também pelo DER-PE.

Também, foram disponibilizados os seguintes demonstrativos: quadro funcional consolidado da SET; quadro de servidores efetivos com os cargos/funções e o quadro com os quantitativos de engenheiros:”

...

“Assim, diante da legislação e da doutrina expostas acima, entende-se, como uma impropriedade, a SEINFRA/SET não



possuir uma Lei que defina o seu quantitativo de cargos. Como consequência direta disso, decorre o fato da entidade nunca ter realizado concurso público e possuir um quadro funcional com apenas 27 membros, desses, apenas 06 serem servidores efetivos.

Conforme mostrado, quando se solicitou expressamente a legislação que regulamenta o funcionamento da SET, como resposta foi citado apenas o regulamento da SEINFRA que ainda não está vigente por pendência de publicação.

Assim, não constava na legislação fornecida, o Decreto nº 44.133/2017 que aprovou o Regulamento da Secretaria de Transportes e o seu Quadro de Cargos Comissionados e Funções Gratificadas. Porém, esse Decreto, pelo portal de consulta legislativa da Assembleia Estadual de Pernambuco, Alepe Legis, consta como vigente. E, diante disso, será tratado dessa forma pela auditoria.

Na análise desse, como não poderia ser diferente, verificam-se diversos órgãos com atribuições que competem a engenheiros de infraestrutura rodoviária e que, conforme mostrado, a Secretaria possui apenas 06 em seu quadro efetivo. Transcrevem-se a seguir trechos em que são destacados essas competências.”

...

“Portanto, pelo teor de parte do decreto transcrito acima, confirma-se que diversas atribuições dos órgãos listados só poderiam ser realizadas por profissionais de engenharia de infraestrutura rodoviária e por se tratar de atividades-fim da SET, deveriam ser executadas por servidores efetivos, que conforme já mostrado é composto por apenas 06 integrantes.

Assim, fica evidente que para esses órgãos, que fazem parte da SET, funcionarem adequadamente e cumprirem as atribuições que lhe foram imputadas, necessitaria de um quadro de pessoal efetivo maior e mais qualificado do que possui atualmente.

Outro fato que comprova a inadequação do atual quadro funcional da SET pode ser observado, quando se compara este último com o quadro de cargos comissionados e funções gratificadas definidos para a Secretaria no anexo II do Decreto nº 44.133/2017.”

...



“Assim, considerando que o TAG foi celebrado em 2013 e ainda não foi cumprido,

entende-se que a SEINFRA/SET não agiu proativamente para garantir o seu cumprimento, considerando as atribuições da Secretaria Executiva na coordenação em Infraestrutura

rodoviária no estado de Pernambuco e o fato do DER-PE ser uma entidade vinculada a esse.

Após a irregularidade relatada no parágrafo acima, a seguir, consolidam-se as outras impropriedades mostradas anteriormente, essas abordando a disfuncionalidade do quadro de pessoal da SET:

a) Quadro funcional insuficiente para atender tanto as atribuições previstas no seu regulamento quanto para preencher as vagas que compõem o seu quadro de cargos comissionados e de funções de confiança; considerando conter apenas 27 membros, desses, apenas 06 serem servidores efetivos;

b) Ausência de uma lei definindo o quantitativo de cargos efetivos, como exigido legalmente; como consequência direta disso, a SET nunca realizou concurso público e possui um quadro funcional com apenas 06 servidores;

c) Falta de objetivos estratégicos no atual Planejamento Estratégico da SEINFRA, que pudessem sanar as impropriedades relatadas nos dois itens acima.”

A defesa apresentada pelo Sr. Fernando Luiz Gomes de Siqueira, pronunciou-se nos seguintes termos, em relação à ressalva anotada pela auditoria:

“DO ITEM 2.1.3. - Irregularidades na adesão às ARPS

O técnico dessa Corte de Contas no bojo do relatório de auditoria pugnou por responsabilizar os ora Defendentes por terem deixado de aplicar os procedimentos necessários à regular adesão às Atas de Registros de Preços de acordo com a legislação aplicável

Com esteio nos princípios da eventualidade e da concentração e consoante as razões de fato e de direito infra dispostas, as alegadas irregularidades serão rebatidas e, ao final, debeladas, senão vejamos:”



...

“2.1.3.1 - Da adesão à ata nº 05/2018, Processo Licitatório nº 003/2018 e Pregão Eletrônico 03/2018/SRPPF-MT.

No item 2.1.3.1 do r. Relatório de Auditoria, foi feita a narrativa acerca da aquisição dos fardamentos para a Guarda Civil Municipal da cidade do Recife, i.é., 50 (cinquenta) Trajes de Proteção Antitumulto ao valor unitário de R\$ 3.255,00 (três mil duzentos e cinquenta e cinco reais), perfazendo o valor total de R\$ 162.750,00 (cento e sessenta e dois mil, setecentos e cinquenta reais). r intermédio da adesão à ARP 05/20191, do Departamento da Polícia Rodoviária Federal do Mato Grosso – Ministério da Justiça. A compra foi firmada frente ao fornecedor VHA Munoz – EIRELI, que foi o detentor da aludida ata de registro de preços, a saber, aquele que logrou êxito no certame licitatório promovido pela SRPPF-MT para o registro de preços e que firmou a ata de registro de preços – documento vinculativo, de caráter obrigacional, no qual resta o compromisso para futuras contratações.

Outrossim, a auditoria postulou, no subitem 2.1.3.1.1, do relatório, que careceu a devida justificativa acerca das vantagens da adesão à ARP como alternativa viável à realização de procedimento licitatório. Para fundamentar sua observação enunciou a Cartilha Licitações e Contratos, elaborada pela Controladoria Geral do Município do Recife, que expressa um antigo aresto do Tribunal de Contas da União, o Acórdão 509/2015-Plenário.

Dita visão, data venia, está superada. Tanto que a par da evolução jurisprudencial e doutrinária, a novel lei de licitações, a Lei nº 14.133/20212 (art. 86 e ss) consagra a adesão à ata de registro de preços como um dos meios aptos e legais à contratação de bens e serviços, sem grau de hierarquia frente ao ordinário processo licitatório.

Nessa trilha, esse Colendo Tribunal de Contas já se manifestou quanto ao instituto da adesão, posição presente no Acórdão TC nº 740/20213, da lavra do Eminente Conselheiro Marcos Loreto, aprovado pelo Pleno, publicado em 31/05/2021, verbis: ACÓRDÃO Nº 740 / 2021”

...

“A bem dizer, a doutrina já vaticinava que a adesão à ata de registro de preços não configura desapreço ao mandamento constitucional da licitação. Nesse sentido, a lição do respeitável Jorge Ulysses Jacoby Fernandes.”



...

“Por tudo exposto, não há o que se reparar do ponto de vista prático e legal frente a opção de adesão à ARP em detrimento da abertura de um novo processo licitatório.

Resta meridiano que a adesão a uma ata de registro de preços é uma das alternativas de contratação de bens e serviços e que não requer grau de hierarquia frente à instalação de um novo processo licitatório. Assim não fosse, não teria esse TCE-PE optado por efetuar muitas das suas contratações mediante esse instituto, como, exemplificativamente, se denota pelo teor das adesões abaixo referidas, extraídas do TOME CONTA PE e do Diário Oficial eletrônico do TCE-PE:”

...

“A bem da verdade, a adesão à ata de registro de preços traduz o atendimento ao princípio da celeridade conjugado com o da eficiência, à vista do rito adotado - o qual impõe menor tempo à Administração para a contratação de bens e serviços.

Ademais, a adesão à ARP supre a realização de atos administrativos que já foram, alhures, objeto de análise e validação por parte dos interessados, dos agentes responsáveis pela condução do primitivo processo licitatório e daqueles da respectiva área demandante, do órgão gerenciador. Assim, há um viés de segurança jurídica para os órgãos aderentes, vez que já ocorreu anterior crítica dos interessados no certame, relativamente às especificações do objeto e condições de participação descritos no correspondente edital; já foi objeto de aferição, pela equipe de planejamento, as correspondentes cotações de preços públicos e privados que levaram ao preço estimado; já se consumou a apreciação e aprovo quanto às exigências de habilitação, a verificação de amostras e protótipos (quando solicitados), a análise da conformidade das propostas e a consequente aceitabilidade dos preços, pelos condutores do certame e pelo demandante da contratação.

Deveras, impende suscitar o afastamento da conclusão aduzida pelo Ilustre Auditor desse Tribunal, devendo ser considerada regular a opção feita pela SESEG de adesão à aludida ata de registro de preços, apreciada pela Secretaria de Administração e Gestão de Pessoas.”

...



“2.1.3.1.2 - Ausência de contrato ou de termo de adesão à Ata de Registro de Preços nº 05/2018 do Ministério da Justiça (PRF) Aludiu o relatório de auditoria no subitem 2.1.3.1.2, que restou ausente a formalização de contrato ou de termo de adesão à Ata de Registro de Preços nº 05/2018 do Ministério da Justiça (PRF).

Observa-se que o edital da licitação para o registro de preços que deu origem à ata, cuja adesão está sob debate, prevê na cláusula 15.1 que a contratação pode ser formalizada mediante termo de contrato ou outro instrumento equivalente6, verbis:”

...

“Dessarte, se verifica que o instrumento convocatório do certame inferiu que a contratação poderia ser formalizada seja por termo de contrato, seja por instrumento equivalente, tal como a nota de empenho.

Desta feita, se depreende que a SESEG ao formalizar seu contrato mediante a substituição do “termo contratual” pela nota de empenho não infringiu o Decreto Municipal nº 27.070 /2013 e nem o edital do certame licitatório que emanou as diretrizes e regras para a celebração da ARP 05/2019 da Superintendência da Polícia Rodoviária Federal do Mato Grosso – Ministério da Justiça e Segurança Pública.

2.1.3.1.3 – Alegação de vícios na fase de estimativa de preços

Foi referido no subitem 2.1.3.1.3 do r. relatório que a justificativa para a comprovação da vantajosidade econômica da ARP 005/2019 do Ministério da Justiça (PRF) foi balizada em três cotações coletadas junto a empresas privadas. A primeira anotação da auditoria foi quanto à proximidade dos valores constantes das cotações de preços coletadas, entrementes sem qualquer dedução a respeito da matéria.

Demais disto, foi observado que uma das cotações, da empresa Astro ABC Indústria e Comércio LTDA. foi proferida por seu representante legal, que é o mesmo da empresa detentora da ARP 005/2019, VHA MUNOZ - EIRELI. Na acepção do técnico dessa Corte de Contas teria havido conflito de interesses por haver duas cotações com empresas que tinham um representante legal em comum. E, que, nesta esteira, teria havido descumprimento ao estatuído no art. 7º, parágrafo sétimo, da Portaria SADGP 071/2019, ad verbam:



Art. 7º (...)

§7º No caso da coleta de preços particulares, para efeito da comprovação da vantajosidade à adesão pretendida, fica vedada a cotação com empresa:

I - vencedora da ata de registro de preços;

II - cujo ato constitutivo possua objeto social incompatível com o objeto registrado;

III - possua endereço e composição societária comum a outro pesquisado.

(grifei)

Ora, Vossa Excelência, uma perfunctória interpretação do dispositivo em apreço remonta à conclusão de que não houve infringência à norma municipal. O dispositivo sob exame assevera que na coleta de preços particulares é vedada a cotação com a vencedora da ARP (inciso I), bem como com empresa que possua o mesmo endereço e composição societária comum a outro pesquisado (inciso III). Ao verificar as últimas cotações de preços aduzidas para a Secretaria de Segurança Urbana, se denota que foram ofertadas pelas empresas ASTRO ABC INDUSTRIA E COMERCIO LTDA., a ESPECIALISTA CONFECÇÕES LTDA – ME, e a COM. IND. ARTEFATOS DE COURO YPIRANGA LTDA.

De plano, se verifica que a empresa detentora da ARP 005 /2019 (VHA MUNOZ - EIRELI) não figura dentre aquelas que ofertaram cotações de preço para a Administração, logo, não houve infringência ao inciso I, §7º, do art. 7º, da portaria em apreço.

Em segundo lugar, consoante o quadro seguinte, resta claro que não há endereço e composição societária comum entre as três empresas que aduziram suas cotações para a SESEG (DOC. 01 a 03). Assim, não houve descumprimento do inciso III, §7º, do art. 7º, da portaria em debate:



EMPRESA	REPRESENTANTE	ENDEREÇO
Astro Abc Industria e Comercio Ltda.	Victor Hugo Acuna Munoz	Avenida Lauro Gomes, 5011 – Rudge Ramos, São Bernardo dos Campos (SP)
Especialista Confeções Ltda – ME	Karina Bonatelli	Rua Mário da Silva Correa, 228, Centro – São Gonçalo do Sapucaí (MG)
Com. Ind. Artefatos de Couro Ypiranga LTDA.	Valvissir Antonio de Aguilár	Rua Pedro Vicente, 480, Ponte Pequena – São Paulo (SP)

Desse modo, não resta caracterizada qualquer conflito de interesse, como alegado, visto que dentre as empresas que emanaram suas propostas de preços para aferição da vantajosidade econômica da ARP não há endereço e sócios comuns, assim como a empresa detentora da ata não ofertou cotação de preços.

Ademais, ainda que houvesse caracterização de cotações de preços com um mesmo sócio dentre as empresas que ofertaram propostas para a SESEG fazer prova da vantajosidade econômica da adesão à ARP 005/2019, não estaria considerada a conduta como ilegal. Assim, pois, se pugna pelo acatamento das razões elencadas e, por consequência, que seja elidida qualquer responsabilização alusiva ao achado de auditoria, ora vergastado.

De outra parte, foi referido que uma outra empresa que a SESEG solicitou cotação para aferição da compatibilidade com o preço de mercado - a Especialista Confeções Ltda – ME - tinha dentre seu quadro societário a Sr^a. Romina Andrea Acuna Munoz, a qual, segunda a auditoria, é irmã do único sócio da empresa VHA MUNOZ – EIRELI, o Sr. Victor Hugo. Imperioso destacar, oportunamente, que o Auditor declina que a verificação da relação de parentesco se deu mediante consulta ao Registro Nacional de Carteira de Habilitação (RENACH). Nesse particular, cuide-se de dizer que a consulta à dita ferramenta nem é prevista pela legislação de regência e nem era passível de acesso pelos agentes públicos da Prefeitura do Recife. E, de mais a mais, a cotação datada de 19 de dezembro de 2019 foi assinada pela Sr^a Karina Bonatelli, que representa a empresa, inclusive, em outros contratos.8

Sobre este tópico, bem andou a auditoria ao exarar que a constância de duas cotações de preços com empresas cujos sócios têm parentesco não é vedada pela legislação (fls. 43



do relatório de auditoria). De fato, ainda que o caso em foco fosse uma licitação e não uma adesão a um processo licitatório já homologado e contratado por outrem, a participação de empresas cujos sócios tivessem relação de parentesco não seria, a priori, ilegal, a menos que o certame ocorresse sob a modalidade convite.

Todavia, foi inditosa a afirmativa de que a existência de duas cotações de empresas cujos sócios tinham vínculo parental era mais um indício de que a justificativa de preços foi realizada artificialmente, com o único intuito de formar o processo e realizar a justificativa de preços (fls. 43 do relatório de auditoria). Aqui, maxima venia, há indício de infringência ao disposto na Resolução T.C. nº 13/19969, em especial quanto ao art. 4º, inciso III:

Art. 4º - Constituem deveres quanto ao comportamento pessoal:

(...)

III - juízos de valor: não externar juízos de valor que ponham em dúvida a honestidade ou a boa fé do auditado, não tecendo críticas a atos e procedimentos administrativos, considerando que nenhuma irregularidade pode ser presumida, mas devidamente comprovada;

...

“É comezinho que a alegação de erro grosseiro deve ser lastreada com a comprovação fática que denote o dolo ou erro grosseiro por parte do agente, hipótese esta que não se sustenta frente a tudo ora esposado e justificado, tendo agido os defendentes com diligência e eficiência nos seus misteres.

Logo, pois, Excelentíssimo Senhor Conselheiro, padece de objeto o impugnado achado de auditoria, pelo que se requer plena quitação dos signatários.”

A defesa apresentada pelo Sr. George Pierre de Lima Souza, pronunciou-se nos seguintes termos, em relação à ressalva anotada pela auditoria:

II - Da adesão à ata nº 05/2018, Processo Licitatório nº 003 /2018 e Pregão

Eletrônico 03/2018/SRPPF-MT - vantagens.



No item 2.1.3.1 do r. Relatório de Auditoria, foi feita a narrativa acerca da aquisição dos fardamentos para a Guarda Civil Municipal da cidade do Recife, i.é., 50 (cinquenta) Trajes de Proteção Antitumulto ao valor unitário de R\$ 3.255,00 (três mil duzentos e cinquenta e cinco reais), perfazendo o valor total de R\$ 162.750,00 (cento e sessenta e dois mil, setecentos e cinquenta reais). r intermédio da adesão à ARP 05/20191, do Departamento da Polícia Rodoviária Federal do Mato Grosso – Ministério da Justiça. A compra foi firmada frente ao fornecedor VHA Munoz – EIRELI, que foi o detentor da aludida ata de registro de preços, a saber, aquele que logrou êxito no certame licitatório promovido pela SRPPF-MT para o registro de preços e que firmou a ata de registro de preços – documento vinculativo, de caráter obrigacional, no qual resta o compromisso para futuras contratações.

Outrossim, a auditoria postulou, no subitem 2.1.3.1.1, do relatório, que careceu a devida justificativa acerca das vantagens da adesão à ARP como alternativa viável à realização de procedimento licitatório. Para fundamentar sua observação enunciou a Cartilha Licitações e Contratos, elaborada pela Controladoria Geral do Município do Recife, que expressa um antigo aresto do Tribunal de Contas da União, o Acórdão 509/2015-Plenário.

Dita visão, data venia, está superada. Tanto que a par da evolução jurisprudencial e doutrinária, a novel lei de licitações, a Lei nº 14.133/20212 (art. 86 e ss) consagra a adesão à ata de registro de preços como um dos meios aptos e legais à contratação de bens e serviços, sem grau de hierarquia frente ao ordinário processo licitatório.

Nessa trilha, esse Colendo Tribunal de Contas já se manifestou quanto ao instituto da adesão, posição presente no Acórdão TC nº 740/20213, da lavra do Eminentíssimo Conselheiro Marcos Loreto, aprovado pelo Pleno, publicado em 31/05/2021 no Diário Oficial Eletrônico, verbis:”

...

“De mais a mais, recentemente, o Tribunal de Contas do Estado até recomendou a um dos órgãos jurisdicionados a adesão a uma ata de registro de preços ao revés da realização de um ordinário processo licitatório, o que denota, mais ainda, que não há grau de hierarquia entre a feitura de uma licitação e uma adesão a uma ARP:”

...



“Por tudo exposto, não há o que se reparar do ponto de vista prático e legal a opção de adesão à ARP em detrimento da abertura de um novo processo licitatório.

Resta meridiano que a adesão a uma ata de registro de preços é uma das alternativas de contratação de bens e serviços e que não requer grau de hierarquia frente à instalação de um novo processo licitatório. Assim não fosse, não teria esse TCE-PE optado por efetuar muitas das suas contratações mediante esse instituto, como, exemplificativamente, se denota pelo teor das adesões abaixo referidas, extraídas do TOME CONTA PE e do Diário Oficial eletrônico do TCE-PE:”

...

IV – Alegação de vícios na fase de estimativa de preços

Foi referido no subitem 2.1.3.1.3 do r. relatório que a justificativa para a comprovação da vantajosidade econômica da ARP 005/2019 do Ministério da Justiça (PRF) foi balizada em três cotações coletadas junto a empresas privadas. A primeira anotação da auditoria foi quanto à proximidade dos valores constantes das cotações de preços coletadas. Entrementes, sem qualquer dedução a respeito da matéria.

Demais disto, foi observado que uma das cotações, da empresa Astro ABC Indústria e Comércio LTDA, foi proferida por seu representante legal, que era o mesmo da empresa detentora da ARP 005/2019, VHA MUNOZ - EIRELI. Na acepção do insigne técnico dessa Corte de Contas teria havido conflito de interesses por haver duas cotações com empresas que tinham um representante legal em comum. E, que, nesta esteira, teria havido descumprimento ao estatuído no art. 7º, parágrafo sétimo, da Portaria SADGP 071/2019, ad verbam:

Art. 7º (...)

§7º No caso da coleta de preços particulares, para efeito da comprovação da vantajosidade à adesão pretendida, fica vedada a cotação com empresa:

I - vencedora da ata de registro de preços;

II - cujo ato constitutivo possua objeto social incompatível com o objeto registrado;



III - possua endereço e composição societária comum a outro pesquisado.

(grifei)

Ora, Vossa Excelência, uma perfunctória interpretação do dispositivo em apreço remonta à conclusão de que não houve infringência à norma municipal. O dispositivo sob exame assevera que na coleta de preços particulares é vedada a cotação com a vencedora da ARP (inciso I), bem como com empresa que possua o mesmo endereço e composição societária comum a outro pesquisado (inciso III). Ao verificar as últimas cotações de preços aduzidas para a Secretaria de Segurança Urbana, se denota que estas foram ofertadas pelas empresas ASTRO ABC INDUSTRIA E COMERCIO LTDA., ESPECIALISTA CONFECÇÕES LTDA – ME, e COM. IND. ARTEFATOS DE COURO YPIRANGA LTDA.

De plano, se verifica que a empresa detentora da ARP 005 /2019 (VHA MUNOZ - EIRELI) não figura dentre aquelas que ofertaram cotações de preço para a Administração, logo, não houve vilipêndio ao inciso I, §7º, do art. 7º, da portaria em apreço.”

...

“Mutatis mutandis, ainda que houvesse caracterização de cotações de preços com um mesmo sócio dentre as empresas que ofertaram propostas para a SESEG fazer prova da vantajosidade econômica da adesão à ARP 005 /2019, não estaria considerada a conduta como ilegal. Assim, pois, se pugna pelo acatamento das razões elencadas e, por consequência, que seja elidida qualquer responsabilização alusiva ao achado de auditoria, ora vergastado.

De outra parte, foi referido que uma outra empresa que a SESEG solicitou cotação para aferição da compatibilidade com o preço de mercado - a Especialista Confecções Ltda – ME - tinha dentre seu quadro societário a Srª. Romina Andrea Acuna Munoz, a qual, segunda a auditoria, é irmã do único sócio da empresa VHA MUNOZ – EIRELI, o Sr. Victor Hugo. Imperioso destacar que o Auditor declina que a verificação da relação de parentesco se deu mediante consulta ao Registro Nacional de Carteira de Habilitação (RENACH). Nesse particular, cuide-se de dizer que a consulta à dita ferramenta nem é prevista pela legislação de regência e nem era passível de acesso pelos agentes



públicos da Prefeitura do Recife. E, de mais a mais, a cotação válida dessa empresa, datada de 19 de dezembro de 2019, (DOC. 03) foi assinada pela Sr^a Karina Bonatelli, que representa a empresa, inclusive, em outros contratos.”

...

“De outra banda, uma breve consulta ao sítio da Junta Comercial do Estado de São Paulo¹² dirime qualquer dúvida quanto ao rol de atividades constantes do objeto social da empresa Com. Ind. Artefatos de Couro Ypiranga Ltda., visto que consta do seu elenco a Fabricação de equipamentos e acessórios para segurança pessoal e profissional e o Comércio atacadista de roupas e acessórios para uso profissional e de segurança do trabalho, senão vejamos:”

...

“Desta forma, é forçoso dizer que a conclusão sobre a inconsistência da coleta de preços junto à empresa Com. Ind. Artefatos de Couro Ypiranga Ltda. não pode prosperar, bem como, alfim, não se afigura qualquer mácula ao disposto no art. 7º, §7º, da Portaria SADGP 071/2019, haja vista não ter havido cotação com empresa cujo ato constitutivo possua objeto social incompatível com o objeto registrado.”

...

“V - Da ausência de numeração das folhas do processo de adesão à Ata de Registro de Preços do Pregão eletrônico nº 01/2019, oriunda do Processo Administrativo nº 64284.009708/2019-98 do Comando Militar do Nordeste

Conforme o item 2.1.3.2.2. do relatório de auditoria, houve falhas na formalização do processo administrativo de adesão à ARP do Pregão eletrônico nº 01/2019, oriunda do Processo Administrativo nº 64284.009708/2019-98 do Comando Militar do Nordeste. Mais precisamente: (a) inexistência de numeração do processo administrativo e (b) inexistência de numeração e rubrica nas folhas do processo encaminhado.

Não se discute que o processo em apreço formulado pela SESEG trouxe lapsos de natureza formal. Entrementes, nada que demonstre dolo ou erro grosseiro por parte dos agentes que procederam à sua formalização ou que impeça a plena compreensão de seu conteúdo e sequência das fases.



Há que se dar evidência que ao tempo da formalização do processo administrativo em foco vigia o período da pandemia do coronavírus e a maior parte dos servidores da Prefeitura da Cidade do Recife estava em regime de trabalho remoto. Foi adotada abruptamente a substituição dos processos físicos pelos processos digitalizados e, desta feita, houve um modal em maturação a ser implementado, o que derivou na consecução de falhas de menor naipe. Impende para o contexto, ora vivenciado, a compreensão de que a forma não poderia se sobrepor ao conteúdo, à luz do que admite o art. 22, caput, da Lei nº 13.655/2018 (LINDB).

Compreensão esta que é meridiana nos julgados proferidos por Vossa Excelência e outros Pares:”

...

“Nessa mesma quadra, já se posicionou esse Excelso Tribunal de Contas com a elegia ao princípio do formalismo moderado.”

...

“Outrossim, essa Corte de Contas tem sopesado as falhas de natureza formal em suas deliberações, como se denota, exemplificadamente, pelos seguintes arestos:”

...

“Perceptivelmente, ante a toda a jurisprudência dessa Casa, ante ao contexto vivenciado ao tempo da transmutação do processo físico para o processo digital e, ainda, à conta do cristalino entendimento do processo administrativo de adesão à ARP do Comando Militar do Nordeste, a despeito das falhas de natureza formal, é plausível a desconsideração da impropriedade apontada pela auditoria, não devendo as questiúnculas indicadas serem capazes de macular a regularidade das contas, ora analisadas.”

A Sra. Eliane Maria de Oliveira Moreno pronunciou-se de maneira semelhante aos demais interessados que apresentaram defesa.

Já a empresa VHA Munoz – EIRELI (mome empresarial) não apresentou defesa, apesar de regularmente notificada no nome de fantasia – Triunfo Equipamentos e Confecções Ltda., documento nº 90 dos autos.

Concordo com os argumentos defensivos.



As defesas apresentadas pelos interessados e interessadas, argumentaram a insubsistência da irregularidade anotada no presente relatório.

A auditoria apontou em síntese as seguintes ressalvas/irregularidades no tópico principal, que foram as seguintes:

1. 2.1.3.1. Da adesão à ata nº 05/2019, Processo Licitatório nº 003/2018 e Pregão Eletrônico 03/2018/SRPPF-MT.

- Compra de 50 trajas ao preço de R\$ 3.255,00 por meio de adesão à ata de registro de preços nº 05/2018, Pregão Eletrônico do 03/2018/SRPP;
- Falta de justificativa de vantagem para aderir à ata de registro de preços;
- Da ausência de contrato ou de termo de adesão à Ata de Registro de Preços citada;
- Vícios na fase de estimativa de preços: 1) A auditoria assevera que os preços coletados pela Secretaria de Segurança Urbana são bem próximos aos da Ata de Registro de Preços, que isso é digno de nota; 2) Que a empresa Astro ABC Indústria e Comércio LTDA. tem o mesmo representante legal da empresa contratada, e que isso é proibido, nos termos da Portaria SADGP 071/2019; 3) Aponta prováveis ligações de pessoas de outra empresa com a empresa contratada, após pesquisa na Receita Federal; 4) Que os preços apresentados como justificativa de preços foram somente com o intuito de compor o processo.

2. 2.1.3.2. Da adesão à ata de registro de preços do Pregão eletrônico nº 01/2019, oriunda do Processo Administrativo nº 64284.009708/2019-98 do Comando Militar do Nordeste

- Ausência de contrato ou de termo de adesão;
- Ausência de numeração das folhas do processo de adesão.

A auditoria apontou a seguinte responsabilização dos interessados, apontando a conduta e o nexos causal, detalhes abaixo extraído do Relatório de Auditoria:

- Fernando Luiz Gomes de Siqueira (Gerente Administrativo e Financeiro)

Conduta:



Assinar a justificativa de orçamento (doc. 46, p. 147) da adesão à ARP nº 05/2018, Processo Licitatório nº 003/2018 e Pregão Eletrônico 03/2018/SRPPF-MT, levando em consideração apenas as cotações feitas com fornecedores privados, em conluio com a empresa contratada, e sem documentar apropriadamente nos autos as cotações com todos os fornecedores, quando deveria ter utilizado os preços praticados no mesmo período pelos demais órgãos e entidades da Administração Pública e registrado formalmente nos autos todos os elementos relacionados ao processamento das contratações.

Nexo de Causalidade:

A realização de pesquisa de preços precária, em conluio com a empresa contratada, ensejou o risco de contratação a preços superiores aos níveis de mercado na realização da adesão à ARP nº 05/2018, Processo Licitatório nº 003/2018 e Pregão Eletrônico 03/2018/SRPPF-MT.

- V H A MUNOZ EIRELI

Conduta:

Realizar a proposta de cotação de preços usando empresas relacionadas para a formação da justificativa de preços em conluio com os agentes públicos responsáveis pela instrução do processo de adesão à ARP nº 05/2018, Processo Licitatório nº 003/2018 e Pregão Eletrônico 03/2018/SRPPF-MT, quando deveria se omitir de participar do procedimento de formação de justificativa de preços.

Nexo de Causalidade:

A oferta de cotação de preços de empresas relacionadas para a formação da justificativa de preços em conluio com os agentes públicos responsáveis pela instrução do processo de adesão à ARP nº 05/2018, Processo Licitatório nº 003 /2018 e Pregão Eletrônico 03/2018/SRPPF-MT, resultou em contratação sem a devida justificativa de preços.

- George Pierre de Lima Souza (Secretário-Executivo de Licitações e Compras)

Conduta:

Deliberar, na condição de Secretário-Executivo de Licitações e Compras, atestando o atendimento a compatibilidade de preços (doc. 46, p. 149), bem como deliberar sobre a regularidade dos processos de adesão à ARP nº 05/2018,



Processo Licitatório nº 003/2018 e Pregão Eletrônico 03/2018 /SRPPF-MT, quando deveria ter recomendado uma nova justificativa de preços, uma vez estarem presentes indícios de realização precária de pesquisa de preços bem como de conluio na formação dos preços.

Nexo de Causalidade:

A deliberação sobre o atendimento a compatibilidade de preços (doc. 46, p. 149) bem como sobre a regularidade da adesão à ARP nº 05/2018, Processo Licitatório nº 003/2018 e Pregão Eletrônico 03/2018/SRPPF-MT, ensejou no risco da aquisição dos materiais por preços superiores aos níveis de mercado.

- Eliane Maria de Oliveira Moreno (Assistente de Compras)

Conduta:

Deliberar, na condição de Assistente de Compras, atestando o atendimento a compatibilidade de preços (doc. 46, p. 149), bem como deliberar sobre a regularidade dos processos de adesão à ARP nº 05/2018, Processo Licitatório nº 003/2018 e Pregão Eletrônico 03/2018/SRPPF-MT, quando deveria ter recomendado uma nova justificativa de preços, uma vez estarem presentes indícios de realização precária de pesquisa de preços bem como de conluio na formação dos preços.

Nexo de Causalidade:

A deliberação sobre o atendimento a compatibilidade de preços (doc. 46, p. 149) bem como sobre a regularidade da adesão à ARP nº 05/2018, Processo Licitatório nº 003/2018 e Pregão Eletrônico 03/2018/SRPPF-MT, ensejou no risco da aquisição dos materiais por preços superiores aos níveis de mercado.

A auditoria aponta possíveis vínculos entre a empresa contratada e as empresas que apresentaram proposta, preços esses utilizados pela Prefeitura do Recife para demonstrar que o preço da licitação do Ministério da Justiça era vantajoso, visto que a ata foi publicada em 02/05/2019, e com validade até o dia 02/05/2020. Argumentaram que os preços são muito próximos do preço da ata, e isso, pode ser caracterizado um conluio entre as empresas, diante dos indícios encontrados/apontados pela auditoria.



Tabela 01 - Resumo Cotação de Preços

Empresa	CNPJ	Valor Unitário	Página
Especialista Confeções Ltda - ME	07.604.583/0001-09	R\$ 3.285,00	Doc 46, p. 144
Astro ABC Indústria e Comércio LTDA	04.678.283/0001-86	R\$ 3.277,00	Doc 46, p. 145
Com. Ind. Artefatos de Couro Ypiranga LTDA	46.556.650/0001-19	R\$ 3.270,00	Doc 46, p. 146

Fonte: Elaborado pela Auditoria

Quando analiso o Processo de adesão por parte da Secretaria de Segurança Urbana do Recife à Ata de Registro de Preços nº 05/2019, documento nº 46 dos autos, constato que a empresa V H A MUNOZ EIRELI foi vencedora do Processo Licitatório nº 003/2018 e Pregão Eletrônico 03/2018/SRPPF-MT, venceu com o menor lance. E ao que parece, não foi fácil, senão, veja-se:

A uma, o maior lance foi no valor de R\$ 6.800,00 e o menor foi no valor de R\$ 3.255,00, menos da metade do preço inicial da fase de lances, fls. 26 a 29 do documento nº 46 dos autos.

A duas, a fase de lance iniciou no dia 04/12/2018 às 10h26m28s (horas) e terminou no mesmo dia às 11h00m40s, e teve um total de 191 lances, fls. 26 a 29 do documento nº 46 dos autos.

A três, participaram do Processo Licitatório um total de 11 empresas, fls. 26 a 29 do documento nº 46 dos autos.

A quatro, a adesão à Ata de Registro de Preços aconteceu no dia 12/11/2019, quase um ano depois do leilão.

A cinco, a empresa aceitou fornecer pelo mesmo preço, ainda que a inflação de 2019 tenha sido de aproximadamente 4,31%, fonte: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2020-01/inflacao-oficial-fecha-2019-em-431>. Com aplicação do índice de inflação oficial, o preço poderia ser de aproximadamente R\$ 3.395,29.

A seis, a auditoria não apontou nenhum sobrepreço, apenas suposições de provável conluio para justificar o preço da Ata de Registro de Preço.

Posto isso afasto a ressalva anotada no tocante à não justificativa de preços e possível conluio na pesquisa realizada pela Secretaria de Segurança Urbana.



Com relação à ausência de contrato ou de termo de adesão no Processo de Adesão da Secretaria de Segurança Urbana, acato os argumentos defensivos, visto que restou comprovado a existência dos mesmos.

Já com relação à ausência de numeração das folhas do processo de adesão, falha reconhecida pela defesa, mantenho-a no campo das ressalvas e recomendações para evitar sua repetição em exercícios futuros.

04 – 2.1.4. Ausência de documentação comprobatória para liquidação e pagamento

A auditoria anotou a ressalva nos seguintes termos:

“A Secretaria de Segurança Urbana do Recife deixou de exigir os documentos hábeis, previstos nos contratos e na legislação aplicável, para regular liquidação e pagamento das despesas referentes aos contratos nº 14/2016, nº 3801.05.2017, nº 3801.01.10.2019, nº 3801.1.4.2020 e nº 3801.1.6.2020 firmados com a empresa RPL ENGENHARIA E SERVIÇOS LTDA (01.781.573/0001-62), conforme indicado nos tópicos a seguir.

2.1.4.1. Visão geral dos contratos firmados entre a Secretaria de Segurança Urbana e a RPL Engenharia e Serviços.

Os contratos firmados entre a Secretaria de Segurança Urbana e a RPL Engenharia e Serviços têm como objeto a terceirização de mão de obra. Os contratos com vigência no exercício de 2020, estão detalhados na tabela abaixo:”

...

“Do ponto de vista de execução orçamentária, em 2020, foi liquidado o montante de R\$2.051.398,28. Para formação deste montante, são indicados empenhos de duas naturezas distintas. A primeira delas é proveniente da liquidação regular do contrato. A segunda é proveniente dos impactos gerados pelo estado de calamidade (covid-19). Por terem fundamentos jurídicos diversos e, portanto, exigirem análise de documentos, critérios e situação fática diversos, houve a segregação dos itens neste Relatório de Auditoria. Desta forma, elenca-se, na tabela abaixo, os empenhos provenientes da execução regular dos contratos.”



Tabela 04 - Empenhos liquidados por contrato.

Contrato	Valor (R\$)
14/2016	R\$ 1.325.395,09
3801.01.10.2019	R\$ 513.689,58
3801.05.2017	R\$ 170.944,76
3801.1.4.2020	R\$ 7.361,27
Total geral	R\$ 2.017.390,70

Fonte: elaborado pela auditoria

“2.1.4.2. Dos documentos contratuais necessários para liquidação e pagamento.

A liquidação da despesa é o ato pelo qual é verificado o direito adquirido pelo credor, nos termos do art. 63 da Lei 4.320/64, tem-se que:”

...

“Além disso, a Lei Municipal nº 14.512/83, que “Institui o Código de Administração Financeira do Município do Recife”, em seu art. 126, estabelece condições semelhantes para a liquidação da despesa.

Assim, ao liquidar a despesa, conforme art. 29 da Lei 8666 /93, deverão ser verificados os aspectos de regularidade fiscal e trabalhista, que são requisitos cuja manutenção deve permear toda a execução do contrato. Ademais, o art. 55, XIII, da Lei 8666/03 dispõe que: “São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam: a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação”.

Além disso, ao liquidar uma despesa, deve ser avaliado se o serviço foi prestado com perfeição e conforme estabelecido em contrato, inclusive com disposições específicas estabelecidas em contrato. Ao observar os contratos nº 14



/2016, nº 3801.05.2017, nº 3801.01.10.2019, nº 3801.1.4.2020 e nº 3801.1.6.2020 é possível verificar a existência de uma cláusula comum. Os contratos nº 14/2016 e nº 3801.05.2017 seguiram um modelo diferente dos demais. Desse modo, é necessário a análise da documentação exigida pelos contratos nº 3801.01.10.2019, nº 3801.1.4.2020 e nº 3801.1.6.2020 para liquidação e pagamento. E, em separado, a análise da documentação exigida pelos contratos nº 14/2016 e nº 3801.05.2017. Essas análises estão detalhadas nos tópicos seguintes.”

...

“2.1.4.3. Da não comprovação dos requisitos exigidos em contrato para a regular liquidação e pagamento.

Nos tópicos anteriores, foi demonstrado que, para a regular liquidação das despesas, é necessário a verificação do cumprimento das disposições contratuais com vistas a apurar a perfeita execução do serviço prestado. A base dos dispositivos contratuais são comprovações em relação à regularidade fiscal e trabalhista.

Desta forma, esta auditoria, por meio do ofício TCE/GECC/e-TCEPE nº 112402/2022 (doc. 32), solicitou: “cópias digitalizadas das notas de empenho abaixo relacionadas, acompanhadas de todos os comprovantes de liquidação e de pagamento da despesa (subempenhos, notas fiscais, recibos, cheques, comprovantes de depósito, ordens bancárias, relatórios de prestação de serviços, etc.)”, todas as informações solicitadas foram relativas à execução da despesa no âmbito dos contratos nº 14/2016, nº 3801.05.2017, nº 3801.01.10.2019, nº 3801.1.4.2020 e nº 3801.1.6.2020.

Como resposta, foi recebido o doc. 53, que traz a seguinte lógica de composição: Nota de Empenho seguida de Fatura (Nota Fiscal de Serviços). Não foi visualizada nenhuma documentação que comprove a situação de regularidade fiscal e trabalhista.”

...

“Do pedido de prorrogação da entrega da documentação (que já deveria estar de posse da Secretaria de Segurança Urbana), já se poderia imaginar que a documentação estaria sendo obtida junto à empresa. Mas ainda mais claro é o Ofício nº 120 /2022 GAB/SESEG, que é peremptório ao afirmar que a documentação solicitada estava sendo obtida junto à empresa.



Necessário notar que, de acordo com o Código de Administração Financeira do Município do Recife (Lei nº 14.512/83), “os documentos relativos à comprovação das despesas serão arquivados no Órgão Central do Subsistema de Contabilidade e ficarão à disposição das autoridades responsáveis pelo acompanhamento administrativo e fiscalização financeira, bem como dos Tribunais de Contas do Estado e da União” (art. 150 da Lei Municipal nº 14.512/83). De modo que tal documentação comprobatória da despesa pública já deveria estar de posse do Município.

Assim, o momento adequado para a solicitação dos documentos referentes à regularidade fiscal e trabalhista da empresa é durante a liquidação da despesa, em conformidade com os contratos analisados.

2.1.4.4. Da inexistência dos quantitativos de funcionários na Nota Fiscal de Serviços.

Um outro aspecto importante para a composição da documentação para a regular liquidação e pagamento é o detalhamento dos quantitativos unitários nas Notas Fiscais de Serviço.

Nesse sentido, o Contrato de Prestação de Serviços nº 14/2016, dispõe que: “no corpo da Nota Fiscal deverá constar a descrição completa dos serviços executados, bem como o preço unitário e total e o número da nota de empenho correspondente” (CLÁUSULA TERCEIRA, §3).

No caso concreto, as notas fiscais foram dispostas sem a indicação dos quantitativos unitários, de modo a dificultar o entendimento no processo de liquidação acerca do que estava sendo pago. Com o intuito de exemplificar o ocorrido, a imagem abaixo reflete a discriminação dos serviços contida na NFSe 24272 no valor de R\$123.159,4, referente à competência de Janeiro de 2020.”

...

“2.1.4.5. Das consequências geradas pelas irregularidades apontadas.

O principal efeito prático decorrente da irregularidade apontada, é o risco que a Administração assume em ser responsabilizada subsidiariamente em obrigações trabalhistas por encargos gerados pelo inadimplemento da empresa prestadora de serviços.



Nesta senda, há o Tema de Repercussão Geral no STF de número 2461, que indica a “responsabilidade subsidiária da Administração Pública por encargos trabalhistas gerados pelo inadimplemento de empresa prestadora de serviço”.

...

“Além disso, também não foram exigidos os documentos básicos para liquidação e pagamento em relação à regularidade fiscal e trabalhista exigidos pelo art. 29 da Lei 8666/93.

É necessário lembrar que as documentações fiscais e trabalhistas exigidas pela referida Lei são de caráter estático, isto é, refletem a situação da empresa à época de sua emissão. Desse modo, uma eventual anexação dessa documentação comprobatória refletiria a situação da empresa na data da emissão da certidão.

Por fim, recomenda-se, para evitar futuras falhas no processo de liquidação e pagamento, que a Secretaria de Segurança Urbana (atualmente, Secretaria de Segurança Cidadã), promova uma normatização dos processos de liquidação e pagamento. Inclusive, um manual que pode seguir como modelo é o “Manual de Gestão e de Fiscalização de Contratos de Serviços Terceirizados da ENAP”². É recomendável que os processos sigam um rito administrativo para o pagamento de cada fatura, com numeração de folhas, de modo a evidenciar que os documentos necessários para a liquidação e pagamento foram exigidos no momento adequado e a liquidação da despesa ocorreu de forma regular.

2.1.4.6. Da responsabilização.

De acordo com o § 2º do Art. 126 da Lei Municipal nº 14.512 /83, “a liquidação estará perfeita e acabada quando o ordenador de despesa, ou seu preposto, além de apor sua assinatura em local apropriado na nota de empenho, atestar, em toda a documentação comprobatória da despesa, sua legalidade, datando, assinando e fazendo expressa menção ao número da nota de empenho correspondente” (grifo nosso).

Nesse sentido, quem teria o dever legal de verificar a regularidade do processo de atesto é: o ordenador de despesa e o servidor responsável pelo atesto. Em relação ao último, a verificação da documentação indicada no edital é um pressuposto para a verificação da prestação do serviço.



Deste modo o Acórdão nº 1908/2004-TCU-2ª dispõe que: “a negligência no acompanhamento do contrato denota desídia e falta de zelo com a res publica.

Nesse caso, a aplicação de penalidade é ‘legítima, legal e bem merecida’, mesmo que não haja dano ao Erário. Recurso não-provido. Multa mantida”.

...

“Na individualização das condutas, indica-se o Srº Antônio Tertuliano de Arruda Neto, Gestor da Unidade de Aquisições, por realizar o atesto das notas fiscais (conforme detalhado na Tabela 02 - Resumo dos contratos de terceirização vigentes em 2020) decorrentes da execução dos contratos nº 14/2016, nº 3801.05.2017, nº 3801.01.10.2019, nº 3801.1.4.2020 e nº 3801.1.6.2020, quando deveria ter suspenso a liquidação e pagamento enquanto a documentação exigida em contrato não fosse apresentada pela empresa responsável.

Ademais, indica-se o Srº Marcos Luiz de Araújo Lima, Gerente Geral de Operações, por omitir-se em realizar a verificação da documentação comprobatória para regular liquidação e pagamento, na condição de ordenador das despesas decorrentes da execução dos contratos nº 14 /2016, nº 3801.05.2017, nº 3801.01.10.2019, nº 3801.1.4.2020 e nº 3801.1.6.2020, quando deveria ter suspenso a liquidação e pagamento enquanto a documentação exigida em contrato não fosse apresentada pela empresa responsável.

Por fim, responsabiliza-se a RPL ENGENHARIA E SERVIÇOS LTDA (01.781.573/0001-62) por deixar de apresentar a documentação comprobatória de liquidação e despesa, quando deveria fazer a apresentação da documentação de acordo com obrigação contratual.”

As defesas apresentadas pelos Srs. Marcos Luiz de Araújo Lima e Antônio Tertuliano de Arruda Neto, de forma conjunta, pronunciaram-se nos seguintes termos, em relação à ressalva anotada pela auditoria:

“DO ITEM 2.1.4. - Ausência de documentação comprobatória para liquidação e pagamento

2.1.4.3 Ausência de comprovação de Regularidade Fiscal e Trabalhista



O Relatório de Auditoria aponta que a Secretaria de Segurança Urbana não realizou a verificação da Regularidade Fiscal e Trabalhista da empresa auditada. Este entendimento não deve prosperar, haja vista que a verificação foi realizada pelo setor orçamentário e financeiro da Secretaria a cada pagamento. Ainda assim, no caso da existência de débitos municipais, o SOFIN – Sistema Orçamentário e Financeiro do Município bloqueia automaticamente o pagamento. Quanto aos demais tributos, os mesmos compõem o SICREF - Cadastro de Fornecedores da Prefeitura do Recife, impossibilitando o pagamento à empresas devedoras com esta municipalidade.

Frisa-se que o Contrato de mão de obra terceirizada tem natureza continuada, portanto, sendo realizados pagamentos mensais à empresa. Neste momento, é procedida a verificação de todos os documentos de regularidade da empresa, caso contrário, a despesa não seria liquidada e o pagamento não efetuado, o sistema não liberaria a elaboração do empenho ordinário como dito acima. Nesse passo, apesar de as provas da verificação da Regularidade Fiscal e Trabalhista nem sempre estarem acostadas a cada Nota de Empenho e ou ao processo administrativo, não significou que não foram verificadas.

De fato, por equívoco muitos arquivos deixaram de ser anexados e inseridos em seus respectivos processos, notadamente considerando que o ano de 2020 fora uma ano atípico devido a pandemia do Covid 19, por tal motivo muitos servidores encontravam-se em trabalho remoto e vários documentos eram tão somente disponibilizados em arquivos digitais, o que não impossibilitava a necessidade de conferência, ao contrário, facilitava o processo haja vista o serviço à distância naquele período.

Esclarecemos que todos os documentos estavam sendo enviados mensalmente pela contratada, e conferidos pelos ora Defendentes, os quais seguirão juntamente com esta defesa prévia.

No tocante à Tabela nº 03 às fls 58/59 do relatório de auditoria, referente ao contrato nº 3801.01.10.2019, Notas de Empenhos nº 2020.00024-8, 2020.000167-1, 2020.000167-2 e 2020.000460, esclarecemos que fora identificado por parte desse gestor, ora defendente, que os pagamento efetuados à contratada deram-se a maior, isso porque houve o atraso no envio finalizado do boletim



informativo fornecido pela Controladoria Geral do Município, considerando à época as diversas alterações de legislação daquele período pandêmico.

Inobstante tal fato ocorrido, esta secretaria requereu à contratada a devolução dos valores pagos indevidamente no montante de R\$ 3.195,60 (três mil, cento e noventa e cinco reais e sessenta centavos) conforme documento comprobatório juntado a presente defesa.

Por fim, relevante informar que a auditoria não apontou que a empresa estava com irregularidades fiscais, mas tão somente, que nos autos do Processo Administrativo não constaram as provas de verificação da regularidade fiscal.

Ante o exposto, configurado o excesso de formalismo pretendido pela auditoria, e tendo esclarecido o rito procedimental para verificação da regularidade fiscal e demais documentos, entendemos pela inexistência da irregularidade.

De toda maneira, por entendermos que essa Corte de Contas atua no sentido de orientar e fiscalizar os órgãos públicos, seguiremos a recomendação da utilização do modelo ENAP para normatização dos processos de liquidação e pagamentos, a fim de evitar futuros equívocos.

2.1.4.4 Da inexistência dos quantitativos de funcionários na Nota Fiscal de Serviços.

No que tange às questões referentes aos quantitativos unitários e globais, esclarecemos que estes numerários são inclusos nos relatórios enviados mensalmente pela empresa contratada à SESEG, para verificação dos valores e quantitativos dos empregados, a fim de aprovação por esta Secretaria e posterior envio de Nota Fiscal para liquidação e pagamento.

De fato o presente relatório por equívoco não foi enviado para essa Egrégia Corte, o qual acostamos nesse momento juntamente com o relatório de pagamento mensal, a fim de suprir a falta apontada.”

A defesa apresentada pela empresa R. P. L. Engenharia e Serviços Ltda. pronunciou-se nos seguintes termos, em relação à ressalva anotada pela auditoria:

“Conforme consta no Relatório de Auditoria em tela, nos itens 2.1.4 e 2.1.5, a RPL ENGENHARIA E SERVIÇOS LTDA. não teria apresentado a documentação



comprobatória de liquidação e despesa prevista nos contratos 14/2016, 3801.05.2017, 3801.01.10.2019, 3801.1.4.2020 e nº 3801.1.6.2020, quando deveria fazer a apresentação da documentação de acordo com a CLÁUSULA TERCEIRA dos aludidos contratos.

Da análise dos citados contratos firmados entre a RPL e a Secretaria de Segurança Urbana do Recife - SESEC, assevera a auditoria que a Secretaria em tela teria deixado de exigir documentos hábeis para a regular liquidação e pagamentos das despesas.

No item 2.1.4.2, a auditoria elenca os requisitos à luz da Lei nº 4.320/64, em seu art. 63, III, no qual institui a necessária apresentação dos “comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço”.

Diante disso, aduz que a consequência da irregularidade é o risco que a Administração incorre em ser responsabilizada solidariamente em obrigações trabalhistas geradas por eventuais inadimplementos da empresa contratada.

Assim, quanto ao item 2.1.5, assevera que a suposta omissão na entrega da documentação comprobatória para liquidação e pagamento da despesa resultou em pagamento em duplicidade dos custos do FGTS, no valor de R\$ 13.325,70, na medida em que sugere o ressarcimento de tais valores aos cofres públicos, de forma solidária.

Todavia, cumpre rechaçar frontalmente o apontamento resultante da auditoria no tocante à irregularidade em questão, uma vez que, conforme faz prova a vasta documentação anexa, todos os encargos contratuais dos empregados foram efetivamente pagos, de modo que não há que se falar, absolutamente, em dano ao erário.

Diante disso, com todas as vênias, comprova-se que os serviços contratados foram devidamente prestados a contento, não havendo qualquer indício de descumprimento do contrato, sendo impreterível afastar-se a sugestão de responsabilização da RPL, sobretudo pelo fato de que, frise-se, todos os pagamentos dos empregados foram realizados pontualmente.

Assim, a despeito de ter a auditoria entendido que a liquidação das notas de empenho gerou pagamentos de despesas de forma irregular, a RPL comprova que efetuou integralmente todos os pagamentos decorrentes do contrato,



não contribuindo sequer indiretamente por pagamentos irregulares, pelo que requer sejam tais apontamentos, no mais pesar, relevados ao campo das recomendações.”

Concordo com os argumentos defensivos.

O achado ausência de documentação comprobatória para liquidação e pagamento, ponto 2.1.4 do Relatório de Auditoria, aponta falta de documentação probante para liquidação e pagamento, visto que não restou comprovado a regularidade fiscal e trabalhista nos pagamentos dos serviços contratados, que nos termos do Relatório de Auditoria no exercício de 2020, aconteceu a liquidação/pagamento de R\$ 2.017.390,70 em um total de quatro contratos firmados com a empresa R. P. L. Engenharia e Serviços Ltda., detalhes na tabela abaixo extraída do Relatório de Auditoria:

Tabela 04 - Empenhos liquidados por contrato.

Contrato	Valor (R\$)
14/2016	R\$ 1.325.395,09
3801.01.10.2019	R\$ 513.689,58
3801.05.2017	R\$ 170.944,76
3801.1.4.2020	R\$ 7.361,27
Total geral	RS 2.017.390,70

Fonte: elaborado pela auditoria

A auditoria anotou a provável responsabilização/conduita dos interessados nos seguintes termos:

- Sr. Marco Luiz de Araújo Lima – Gerente-Geral de Operações: por omissão ao não verificar a documentação probante;
- Antônio Tertuliano de Arruda Neto – Gestor da Unidade de Aquisições: por atestar as notas fiscais, quando deveria ter suspenso os pagamentos;



- Empresa R. P. L. Engenharia e Serviços Ltda.: por deixar de apresentar a documentação obrigatória para liquidação /pagamento da despesa.

Apontou também, que a ocorrência de erro grosseiro, erro manifesto, evidente e inescusável praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imperícia ou imprudência, e que, quando restar comprovado erro grosseiro, o agente público responderá pessoalmente por suas decisões.

Em que pese reconhecer, em casos que tais, quando restar comprovado erro grosseiro, erro manifesto, erro comprovado, os agentes públicos devem ser responsabilizados por suas ações /decisões, mas não foi isso que aconteceu, no presente caso, senão, veja-se:

A uma, nos termos demonstrado pelas defesas, a regularidade fiscal é feita pelo Setor Orçamentário e Financeiro da Secretaria, que o SOFIN – Sistema Orçamentário e Financeiro do Município bloqueia automaticamente o pagamento quando constatado a não regularidade fiscal. Já com relação aos débitos de tributos do Município, o bloqueio é feito de acordo com o cadastro do SICREF – Cadastro de Fornecedores da Prefeitura de Recife.

A duas, as defesas reconhecem que deixaram de anexar alguns arquivos à PC, argumentaram que foram por dificuldades/adaptação a uma nova realidade vivenciada na época – Pandemia da COVID-19.

A três, as defesas reconheceram que efetuaram um pagamento a maior em quatro empenhos, mas por consequência da alteração na legislação trabalhista, e que foi detectado/ devolvido pela empresa o valor de R\$ 3.195,00, valor de pequena monta.

A quatro, conforme constatei, a auditoria não apontou/demonstrou que a empresa R. P. L. Engenharia e Serviços Ltda. apresentava irregularidades fiscais no período auditado.

A cinco, as defesas dos Srs. Marcos Luiz de Araújo Lima e Antônio Tertuliano de Arruda Neto reconheceram que precisam normatizar /melhorar os processos de liquidação/pagamentos, e que seguirão a recomendação da utilização do Manual de Gestão e de Fiscalização de Contratos de Serviços Terceirizados da ENAP.

Não posso deixar de ponderar, é fato, o ano de 2020 foi atípico em todos os sentidos, e é força reconhecer que o legislador nacional foi deveras sensível à tremenda repercussão da pandemia sobre as contas públicas, na ordem de editar todo um cipoal de normas de caráter especial, excepcional e temporária, medrando em importância, a ponto



de flexibilizar normas contábeis e financeiras. Não menos importante, veio a decretação de lockdown por parte dos poderes públicos, por consequência, implantação de trabalho remoto provocando a redução do quadro de servidores no dia a dia dos setores públicos/privados.

Posto isso, mantenho a irregularidade no campo das ressalvas e recomendações para evitar sua repetição no futuro, visto que os documentos faltantes foram encaminhados para o TCE, e não restou provado pela auditoria que a empresa R. P. L. Engenharia e Serviços Ltda. apresentava irregularidade fiscal no período auditado.

05 – 2.1.5. Pagamentos de custos em duplicidade e ausência de documentação comprobatória

A auditoria anotou a ressalva nos seguintes termos:

“A Secretaria de Segurança Urbana realizou o pagamento de despesas contratuais relativas aos impactos da pandemia do Coronavírus (Sars-Cov 2) sem a devida documentação comprobatória da liquidação e despesa. Além disso, realizou pagamento de valores sobre os custos de FGTS já computados nos custos ordinários da execução do contrato, conforme relatado a seguir.

2.1.5.1. Das medidas quanto aos contratos de terceirização frente à pandemia do Coronavírus (Sars-Cov 2).

Diante da necessidade de isolamento e distanciamento social impostas pela pandemia do Coronavírus (Sars-Cov 2), os contratos de terceirização foram bastante impactados pelas legislações trabalhistas, de modo que foram necessárias adequações aos contratos administrativos vigentes.”

...

“Com isso, da análise da Orientação Técnica CGM de nº 06 /2020, ao menos dois elementos são fundamentais para a realização dos ajustes: a) elaboração do termo aditivo e

atualização da planilha de custos b) no momento do pagamento, a exigência de documentação adicional para verificação do cumprimento das obrigações.

2.1.5.2. Dos pagamentos realizados a título compensatório na Secretaria de Segurança Urbana do Recife.”

...Para efeito de análise de regularidade da execução da despesa, a análise desta auditoria deve ser baseada por contrato, uma vez que cada realidade contratual deve dar



razão a uma situação jurídica diversa. Além disso, da análise da documentação de liquidação e pagamento, é possível concluir que há pagamentos decorrentes de duas naturezas jurídicas distintas: o pagamento de FGTS diferido e o pagamento de ajuda compensatória aos funcionários terceirizados com o intuito de manter as suas rendas mensais.

2.1.5.3. Da situação do Contrato 3801.05.2017 em relação às suspensões das atividades presenciais.

O Contrato de Prestação de Serviços nº 3801.05.2017 tem como objeto “a prestação de serviços terceirizados continuados, de Apoio Técnico Administrativo”. Foram contratados 08 (oito) Técnicos Administrativos IV, jornada de 44 horas semanais, ao valor unitário de R\$ 2.318,65 (dois mil trezentos e dezoito reais) por mês.

Em 2020, foi formalizado o Quarto Termo Aditivo ao Contrato de Prestação de Serviços nº 3801.05.2027 (doc. 56, p. 70-72). O objeto do referido termo aditivo foi a suspensão parcial do contrato em conformidade com o determinado pelo Ofício nº 165/2020-GAF/SESEG, detalhado na figura abaixo.”

...

“Por sua vez, o Ofício nº 165/2020-GAF/SESEG, diz respeito à suspensão de 01 funcionário, pelo prazo de 90 dias, a contar de 01 de maio de 2020. Conforme detalhado na figura a seguir.”

...

“Apesar disso, o que houve foi o pagamento relativo a diversos fatores, conforme se observa no recibo nº 003 de 09 /06/2020 (doc. 53, p. 14), figura abaixo.”

...

2.1.5.4. Da situação dos Contratos 3801.01.10.2019 e 14 /2016 em relação às suspensões das atividades presenciais.

A diferença fundamental entre o ocorrido na execução do contrato de nº 3801.05.2017, relatado nos tópicos anteriores, e nos Contratos 3801.01.10.2019 e 14/2016 foi que, nesses últimos, nem mesmo foi formalizado um termo aditivo. Sendo assim, a Secretaria de Segurança Urbana desconsiderou totalmente o disposto na Orientação Técnica CGM de nº 06 /2020.



Dentre as omissões da Secretaria de Segurança Urbana estão: a) não formalização de termo aditivo para a indicação dos ajustes contratuais; b) ausência de ajuste na planilha de custos do contrato; e c) realização de pagamentos sem a devida documentação para suporte. Tais elementos demonstram, no mínimo, erro grosseiro por parte da fiscalização do contrato.

Assim, a negligência da Secretaria de Segurança Urbana na fiscalização dos contratos de terceirização é caracterizada de forma cabal.”

...

“2.1.5.5. Dos pagamentos a título de ajuda compensatória.

Nos contratos analisados, houve pagamento a título de ajuda compensatória. O fundamento para o pagamento da referida ajuda é o art. 6º combinado com o art. 9º da MP

936/2020. De acordo com o art. 6º da MP 936/2020: “O valor do Benefício Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda terá como base de cálculo o valor mensal do seguro-desemprego a que o empregado teria direito, nos termos do art. 5º da Lei nº 7.998, de 1990, observadas as seguintes disposições” (grifo nosso). Nesse sentido, a base de cálculo do Benefício Emergencial de Preservação do Emprego e Renda é o valor do seguro desemprego, o que implica redução do salário do trabalhador terceirizado.”

...

“2.1.5.6. Dos pagamentos a título de FGTS diferido.

Os pagamentos realizados a título de FGTS diferido encontram-se evidenciados na tabela abaixo:

Tabela 10- Empenhos executados a título de FGTS diferido.

Nº do Empenho	Valor (R\$)	Observação	Contrato ref.	Evidência
2020.000461	R\$ 1.455,84	FGTS	3801.05.2017	Doc. 53, pg. 19
2020.000464	R\$ 6.940,98	FGTS	14/2016	Doc. 53, pg. 52
2020.000463	R\$ 4.928,88	FGTS	3801.01.10.2019	Doc. 53, pg. 92
Total	RS 13.325,70	Total pago a título de FGTS Diferido		

Fonte: Elaborado pela Auditoria



“Um primeiro aspecto a ser evidenciado é que as medidas tomadas pela Secretaria de Segurança Urbana, em relação aos contratos de terceirização, passaram a valer a partir da competência de maio de 2020, de forma que as competências de março e abril tiveram a sua execução em um curso natural. Já a competência de maio deveria ter sido objeto de termo aditivo e elaboração de uma nova planilha de custos de acordo com a realidade de cada contrato. Como evidenciado anteriormente, tais passos não foram seguidos pela Secretaria de Segurança Urbana. Na elaboração da planilha de custos, o FGTS relativo à competência de maio deve ser considerado normalmente, uma vez que um eventual opção pelo parcelamento dos valores e o diferimento do pagamento é uma opção da RPL ENGENHARIA E SERVIÇOS LTDA (01.781.573/0001-62) oferecida pela MP 927/20.

Com base na análise da execução de despesa da competência de maio de 2020 do contrato nº 3801.01.10.2019, é possível verificar que os custos de FGTS foram pagos em duplicidade. Uma vez na fatura ordinária e outra vez em caráter extraordinário a título de FGTS deferido, conforme Tabela 10 - Empenhos executados a título de FGTS diferido.”

...

“Por fim, se assim entender o Excelentíssimo Relator deste processo, imputa-se o débito no valor pago a título de FGTS diferido, resultante dos empenhos 2020.000461, 2020.000464 e 2020.000463, no valor total de R\$ 13.325,70.

2.1.5.7. Da responsabilização

No que tange à responsabilização pelos fatos narrados, o art. 28, caput, Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro) enuncia que “o agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro”. Adicionalmente, o Decreto Federal nº 9.830, de 10 de junho de 2019, dispõe, no art. 12, § 1º, que se considera erro grosseiro “aquele manifesto, evidente e inescusável praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia”.

Nessa senda, o TCU classifica erro grosseiro como aquele que “poderia ser percebido por pessoa com diligência abaixo do normal, ou seja, que seria evitado por pessoa com nível de atenção aquém do ordinário, decorrente de grave



inobservância de dever de cuidado”, isto é, “(...) que foi praticado com culpa grave”.

...

“Nesse sentido, na individualização das condutas, responsabiliza-se os Srs. Marcos Luiz de A. Lima (NEs 2020.000461, 2020.000464 e 2020.000463) e Murilo R. Cavalcanti (NEs 2020.000464 e 2020.000463) por, na condição de ordenadores de despesa dos empenhos relativos ao FGTS diferido, descurar-se das documentações comprobatórias para liquidação e pagamento de modo a realizar pagamento em duplicidade dos custos do FGTS e colocar em risco o erário público em relação aos demais pagamentos, quando deveria ter exigido as documentações comprobatórias das despesas. Em relação ao Sr. Murilo R. Cavalcanti também é passível de responsabilização por culpa in eligendo do sr. Antônio Siqueira para fiscal de contrato, uma vez que o Servidor exerce função de Gerente Administrativo Financeiro, de modo que, há ofensa ao princípio da segregação de função, quando deveria ter escolhido um Servidor com atribuições compatíveis com a função de fiscalização do contrato.

Responsabiliza-se também o Sr. Antônio Tertuliano por realizar a liquidação das obrigações de modo a realizar pagamento em duplicidade dos custos do FGTS e colocar em

risco o erário público em relação aos demais pagamentos, quando deveria ter exigido as documentações comprobatórias das despesas bem como realizar as conferências dos custos das operações.

Ademais, responsabiliza-se o sr. Antônio Siqueira, que na condição de fiscal do contrato (doc. 63, p. 01), deixou de cumprir as obrigações inerentes a sua função, quando deveria ter exigido as documentações comprobatórias das despesas bem como realizar as conferências dos custos das operações.

Por fim, responsabiliza-se a RPL ENGENHARIA E SERVIÇOS LTDA (01.781.573/0001-62) por deixar de apresentar a documentação comprobatória de liquidação e despesa, quando deveria fazer a apresentação da documentação de acordo com obrigação contratual.”

As defesas apresentadas pelos Srs. Fernando Luiz Gomes de Siqueira, Marcos Luiz de Araújo Lima, Antônio Tertuliano



de Arruda Neto e Murilo Rodrigues Cavalcanti, de forma conjunta, pronunciaram-se nos seguintes termos, em relação à ressalva anotada pela auditoria:

“2.1.5 Pagamento de Custos em duplicidade e ausência de documentação comprobatória

Preliminarmente esclarecemos que as planilhas de custos são elaboradas pela Controladoria Geral do Município, e por equívoco desta Secretaria, tais planilhas não foram enviadas à essa Corte de Contas, as quais seguem neste momento anexas à presente defesa.

Importante ressaltar, que os empenhos descritos na tabela 06 (fls 76 do relatório), foram liquidados referentes a ajuda de custo paga pela Prefeitura às empresas, conforme orientação técnica nº 06/2020 e FGTS diferido, elaborado pela Controladoria Geral do Município e cumprido por esta Secretaria.

De fato, não foram elaborados aditivos referentes às reduções de jornada de trabalho, considerando a dificuldade daquele ano pandêmico. Fora entretanto, elaborado um Termo Aditivo para a suspensão de um funcionário. O que há são as planilhas enviadas para a autorização da Controladoria Geral do Município e do Conselho de Política Financeira, cujo pagamento deu-se de acordo com a orientação do Controle Interno deste Município.

O pagamento mensal no período da pandemia foi baseado no Boletim informativo 007/2020 elaborado pela Controladoria Geral do Município - CGM, onde verifica-se a orientação para a suspensão do pagamento do FGTS à empresa contratada, e devidamente retirado do pagamento conforme segue nas descrições das observações da planilha de custo que originou o boletim informativo 007/2020, ora anexa a esta defesa.

Portanto não houve pagamento de custos do FGTS em duplicidade conforme documentos comprobatórios acostados a presente defesa, isso quer dizer que o pagamento fora efetivado de acordo com a orientação da CGM.

Por fim, reitera-se que as planilhas de custos foram elaboradas pela Controladoria Geral do Município e a liquidação dos pagamentos referentes aos contratos de mão de obras terceirizados deu-se em estrita conformidade com os valores ali inseridos.



Assim, exclui-se a obrigatoriedade de valores passíveis de devolução pelos ora Defendentes, já que restou comprovado que o pagamento à empresa contratada deu-se dentro da legalidade.”

A defesa apresentada pela empresa R. P. L. Engenharia e Serviços Ltda. pronunciou-se nos seguintes termos, em relação à ressalva anotada pela auditoria:

“2.1.4. Ausência de documentação comprobatória para liquidação e pagamento;

2.1.5. Pagamentos de custos em duplicidade e ausência de documentação comprobatória.

Conforme consta no Relatório de Auditoria em tela, nos itens 2.1.4 e 2.1.5, a RPL ENGENHARIA E SERVIÇOS LTDA. não teria apresentado a documentação comprobatória de liquidação e despesa prevista nos contratos 14/2016, 3801.05.2017, 3801.01.10.2019, 3801.1.4.2020 e nº 3801.1.6.2020, quando deveria fazer a apresentação da documentação de acordo com a CLÁUSULA TERCEIRA dos aludidos contratos.

Da análise dos citados contratos firmados entre a RPL e a Secretaria de Segurança Urbana do Recife - SESEC, assevera a auditoria que a Secretaria em tela teria deixado de exigir documentos hábeis para a regular liquidação e pagamentos das despesas.

No item 2.1.4.2, a auditoria elenca os requisitos à luz da Lei nº 4.320/64, em seu art. 63, III, no qual institui a necessária apresentação dos “comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço”.

Diante disso, aduz que a consequência da irregularidade é o risco que a Administração incorre em ser responsabilizada solidariamente em obrigações trabalhistas geradas por eventuais inadimplementos da empresa contratada.

Assim, quanto ao item 2.1.5, assevera que a suposta omissão na entrega da documentação comprobatória para liquidação e pagamento da despesa resultou em pagamento em duplicidade dos custos do FGTS, no valor de R\$ 13.325,70, na medida em que sugere o ressarcimento de tais valores aos cofres públicos, de forma solidária.

Todavia, cumpre rechaçar frontalmente o apontamento resultante da auditoria no tocante à irregularidade em questão, uma vez que, conforme faz prova a vasta



documentação anexa, todos os encargos contratuais dos empregados foram efetivamente pagos, de modo que não há que se falar, absolutamente, em dano ao erário.

Diante disso, com todas as vênias, comprova-se que os serviços contratados foram devidamente prestados a contento, não havendo qualquer indício de descumprimento do contrato, sendo impreterível afastar-se a sugestão de responsabilização da RPL, sobretudo pelo fato de que, frise-se, todos os pagamentos dos empregados foram realizados pontualmente.

Assim, a despeito de ter a auditoria entendido que a liquidação das notas de empenho gerou pagamentos de despesas de forma irregular, a RPL comprova que efetuou integralmente todos os pagamentos decorrentes do contrato, não contribuindo sequer indiretamente por pagamentos irregulares, pelo que requer sejam tais apontamentos, no mais pesar, relevados ao campo das recomendações.

Concordo com os argumentos defensivos.

Os achados Pagamentos de custos em duplicidade e ausência de documentação comprobatória, pontos 2.1.4 e 2.1.5. do Relatório de Auditoria, aponta falta de documentação probante no pagamento de R\$ 13.325,70, valor esse, que segundo a auditoria, foi pago em duplicidade. Esse *quantum* é referente ao FGTS do mês de maio de alguns servidores, nos termos da tabela abaixo extraída do Relatório de Auditoria:

Tabela 10- Empenhos executados a título de FGTS diferido.

Nº do Empenho	Valor (R\$)	Observação	Contrato ref.	Evidência
2020.000461	R\$ 1.455,84	FGTS	3801.05.2017	Doc. 53, pg. 19
2020.000464	R\$ 6.940,98	FGTS	14/2016	Doc. 53, pg. 52
2020.000463	R\$ 4.928,88	FGTS	3801.01.10.2019	Doc. 53, pg. 92
Total	RS 13.325,70	Total pago a título de FGTS Diferido		

Fonte: Elaborado pela Auditoria

A auditoria anotou omissão por parte do fiscal do contrato, descuido por parte do ordenador de despesas, e ainda, por parte da empresa R. P. L. Engenharia e Serviços Ltda. por não apresentar a documentação comprobatória da despesa. Ao fim, anotou um possível débito no valor de R\$ 13.325,70, nos termos da tabela acima. Apontou também, que ocorreu um erro grosseiro, erro manifesto, evidente e inescusável praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com



elevado grau de negligência, imperícia ou imprudência, e que, quando restar comprovado erro grosseiro, o agente público responderá pessoalmente por suas decisões.

Em que pese reconhecer, em casos que tais, quando restar provado erro grosseiro, os agentes públicos devem ser responsabilizados por suas ações/decisões, mas não foi isso que aconteceu, no presente caso, senão, veja-se:

A uma, as planilhas de custos foram elaboradas pela Controladoria Geral do Município, nos termos que comprovam os documentos disponibilizados via link pela defesa, https://drive.google.com/drive/folders/1247WpOyvsHXQORXc2S_6-gP8aP1Isetv?usp=share_link, que segundo a defesa, não foram encaminhados na época certa, e são os de números 106 ao 109 dos autos.

A duas, a defesa afirma que não firmaram novo aditivo reduzindo a jornada de trabalho, visto que o ano de 2020 foi um ano atípico – contexto de pandemia, mas demonstrou que o pagamento do FGTS ocorreu de acordo com a orientação do Controle Interno do Município de Recife, leia-se Controladoria Geral do Município, nos termos do Boletim Informativo nº 007/2020 emitido pela CGM.

É fato, o ano de 2020 foi atípico em todos os sentidos, e é força reconhecer que o legislador nacional foi deveras sensível à tremenda repercussão da pandemia sobre as contas públicas, na ordem de editar todo um cipoal de normas de caráter especial, excepcional e temporária, medrando em importância, a ponto de flexibilizar norma contábeis e financeiras. Não menos importante, veio a decretação de lockdown por parte dos poderes públicos, por consequência, implantação de trabalho remoto provocando a redução do quadro de servidores no dia a dia dos setores públicos/privados.

Posto isso, afasto o débito imputado, visto que restou comprovado que o pagamento aconteceu de forma regular, nos termos dos documentos ora encaminhados.

06 – 2.1.6. Emissão de NE com especificação em desacordo com o objeto da despesa

A auditoria anotou a ressalva nos seguintes termos:

“A Secretaria de Segurança Urbana do Recife emitiu empenhos em desconformidade com a legislação aplicável. A emissão das notas de empenhos foi realizada com especificação, valores unitários e quantitativos em desconformidade com o contratado, conforme indicado a seguir.

2.1.6.1. Da emissão das Notas de Empenho.



De acordo com o Código de Administração Financeira (CAF) do Município do Recife (Lei nº 14.512/83), “empenho de despesa é o ato emanado de autoridade competente, que cria para o Município obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição” (art. 120).”

...

“Decorrente deste dispositivo legal, tem-se que é necessária a especificação do objeto da despesa. Assim, a especificação do objeto da despesa é uma condição fundamental para a emissão da nota de empenho. Mais que isso, a especificação deve retratar a realidade do objeto da despesa.

2.1.6.2. Da indicação errônea da especificação do empenho, quantitativos e nos valores unitários.

As Notas de Empenho abaixo relacionadas, todas relativas ao Contrato de número 3801.05.2017, foram emitidas com especificação e valores unitários que não retratam a realidade do objeto da despesa.

Tabela 13- Relação de empenhos relativos ao Contrato nº 3801.05.2017 cujas especificações estão em desconformidade com o objeto da despesa.

Nº do Empenho	Valor (R\$)	Compet.	Ord. de Despesa	Contrato ref.	Evidência
2020.00023-1	R\$ 14.212,87	Jan/2020	Marcos Luiz Lima	3801.05.2017	Doc. 53, pg. 2
2020.00023-2	R\$ 16.133,53	Fev/2020	Marcos Luiz Lima	3801.05.2017	Doc. 53, pg. 4
2020.00023-3	R\$ 17.900,54	Mar/2020	Marcos Luiz Lima	3801.05.2017	Doc. 53, pg. 6
2020.00090-1	R\$ 18.438,32	Abr/2020	Marcos Luiz Lima	3801.05.2017	Doc. 53, pg. 9
2020.00090-2	R\$ 9.635,21	Mai/2020	Fernando Siqueira	3801.05.2017	Doc. 53, pg. 11
2020.00090-5	R\$ 10.196,36	Jun/2020	Fernando Siqueira	3801.05.2017	Doc. 53, pg. 21
2020.00090-6	R\$ 11.299,00	Jul/2020	Fernando Siqueira	3801.05.2017	Doc. 53, pg. 23
2020.00090-7	R\$ 19.976,78	Ago/2020 e Set/2020	Fernando Siqueira	3801.05.2017	Doc. 53, pg. 25
2020.00090-8	R\$ 12.812,63	Out/2020	Marcos Luiz Lima	3801.05.2017	Doc. 53, pg. 31
2020.00090-9	R\$ 20.169,76	Nov/2020	Marcos Luiz Lima	3801.05.2017	Doc. 53, pg. 33
2020.00090-10	R\$ 20.169,76	Dez/2020	Fernando Siqueira	3801.05.2017	Doc. 53, pg. 35

Fonte: elaborado pela auditoria (doc. 53)



Todas as notas de empenho acima relacionadas padecem do mesmo vício. Os valores unitários estão errados, bem como seus quantitativos. O valor unitário reflete a informação do valor total. Além disso, com especificação errada. Conforme pode ser exemplificado por meio do cotejo da especificação contida no empenho nº 2020.00090-10 (Doc. 53, p. 35) com a discriminação de serviços constantes na Nota Fiscal de Serviços Eletrônica nº 26497 (Doc. 53, p. 36), conforme imagens abaixo.”

...

“Dessa forma, a Nota de Empenho nº 2020.00090-10 (doc. 53, pg. 35) indica a prestação de serviços de “Auxiliar de Serviços Gerais”, enquanto a NFSe nº 26760 (doc. 53, pg. 36) indica a prestação de serviços de “Apoio Técnico Administrativo II”.

Ademais, os valores unitários não estão expressos na nota de empenho, o que há é a indicação de um único serviço no valor de R\$20.169,76 (vinte mil, cento e sessenta e nove reais e setenta e seis centavos). Na NFSe nº 26760 (doc. 53, pg. 35), por sua vez, há a indicação de uma quantidade de 12 (doze) “Apoio Técnico Administrativo II”.

...

“O que houve, na verdade, foi a prestação de serviços de 08 (oito) Apoio Técnico Administrativo Nível IV, com valor unitário de R\$ 2.521,22 (dois mil, quinhentos e vinte e um reais e vinte e dois centavos) e valor total de R\$ 20.169,76 (Vinte mil cento e sessenta e nove reais e setenta e seis centavos). Conforme verificado por meio da planilha de custos elaborada pela empresa (doc. 54, p. 359).”

...

“2.1.6.3. Responsabilização

No que tange à responsabilização pelos fatos narrados, o art. 28, caput, Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro) enuncia que “o agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro”. Adicionalmente, o Decreto Federal nº 9.830, de 10 de junho de 2019, dispõe, no art. 12, § 1º, que se considera erro grosseiro “aquele manifesto, evidente e inescusável praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia”.



Nessa senda, o TCU classifica erro grosseiro como aquele que “poderia ser percebido por pessoa com diligência abaixo do normal, ou seja, que seria evitado por pessoa com nível de atenção aquém do ordinário, decorrente de grave inobservância de dever de cuidado”, isto é, “(...) que foi praticado com culpa grave”.

Ademais, de acordo com o § 2º do art. art. 121 da Lei nº 14.512/83, é de responsabilidade do ordenador de despesa a verificação da especificação do objeto da despesa na emissão da Nota de Empenho. Desta forma, é dever legal dos ordenadores de despesa a observância da conformidade e integridade dos dados constantes na Nota de Empenho.

Desta forma, responsabiliza-se o Sr. Marcos Luiz Lima, que, na condição de ordenador de despesa, assinou as notas de empenho com informações materialmente erradas, quando deveria solicitar a correção das informações em conformidade com o § 2º do art. 121 da Lei nº 14.512/83. Bem como responsabiliza-se o Sr. Fernando Siqueira, que, na condição de ordenador de despesa, assinou as notas de empenho com informações materialmente erradas, quando deveria solicitar a correção das informações em conformidade com o § 2º do art. 121 da Lei nº 14.512/83.

Por fim, responsabiliza-se o Sr. Alexandre Maciel Ferreira, Gestor da Unidade de Contabilidade, que na condição de contabilista responsável, assinou as notas de empenho com informações materialmente erradas, quando deveria solicitar a correção das informações constantes na nota de empenho.”

As defesas apresentadas pelos Srs. Fernando Luiz Gomes de Siqueira e Marcos Luiz de Araújo Lima, de forma conjunta, pronunciaram-se nos seguintes termos, em relação à ressalva anotada pela auditoria:

“Neste item o relatório de Auditoria aponta como suposta irregularidade a “emissão de Notas Fiscais em desacordo com o objeto da despesa”, para tanto passamos a expor:

Com relação ao suposto achado, o relatório de Auditoria apresenta tabela às fls. 95 onde aduz que todas as notas de empenho ali inseridas padecem do mesmo vício, cujo valor unitário reflete a informação do valor total.

Como se sabe, o Empenho Global é modalidade prevista no artigo 60, § 3º, da Lei nº. 4.320/64, que consiste na reserva de Dotação Orçamentária destinada a atender despesa com finalidade determinada e quantificada, mas cuja liquidação e



pagamento deva ocorrer em várias parcelas no decorrer do exercício, à medida em que partes ou etapas pré-definidas da obrigação sejam cumpridas.

Assim, em relação aos valores unitários questionados por essa Corte de Contas explicitamos que o sistema SOFIN deste Município, quando do ato de cadastro dos serviços contratados, não dá a possibilidade da inserção de vários valores unitários, existe apenas um campo por especificação de serviço, por isso consta um único campo para valores unitários e outro igualmente para valor global

No que toca a especificação do objeto na nota de empenho nº 2020.00090-10, houve de fato por equívoco, a discriminação errônea do objeto contratado, no entanto, apesar da falha apontada, não houve pagamento divergente dos valores contratados e a partir do ano de 2021 esse erro fora sanado, conforme comprovação anexa.

Em relação à Nota Fiscal nº 26760, o equívoco apontado constou apenas nas notas de outubro, novembro e dezembro de 2020, porém o valor liquidado estava correto, de acordo com o boletim informativo nº 007/2020 da CGM, cujo documento segue anexo.

A partir dos esclarecimentos, note-se que os achados apontados pela Auditoria não devem ser classificados como irregularidades que prejudicariam as análises e a transparência pública.

Por fim, fica demonstrado que as impropriedades tratadas nesse subitem não trouxeram quaisquer danos ao erário, porém cabe o registro de que a Secretaria sempre levará a efeito as recomendações dessa Auditoria com vistas ao aperfeiçoamento e atendimento às orientações dos órgãos de controle.”

A defesa apresentada pelo Sr. Alexandre Maciel Ferreira pronunciou-se nos seguintes termos, em relação à ressalva anotada pela equipe de auditoria:

“Com relação à responsabilização do Gestor de Contabilidade da Secretaria de Finanças, Alexandre Maciel Ferreira, pela irregularidade apontada, discorda-se do entendimento da equipe de auditoria do TCE/PE.

Cabe observar que a análise prévia de solicitações de empenho, bem como os estágios de empenho e de liquidação de despesa pública das Secretarias da Administração Direta Municipal, com exceção da Secretaria



de Finanças, não faz parte do rol de atribuições da Gerência Geral de Contabilidade do Município.

No que concerne à emissão da Nota de Empenho, o § 1º do art. 121 do Código de Administração Financeira do Município – CAF (lei 14.512/83) determina que a emissão da nota de empenho dependerá de ordem expressa do ordenador da despesa e é da competência das unidades orçamentárias” (Secretarias Municipais).

Quanto à liquidação, o art. 128 do CAF dispõe que “a liquidação da despesa será da responsabilidade do ordenador de despesa, que poderá delegá-la”. (Redação dada pela lei nº 17.915/2014).

Por conseguinte, a atribuição da Gerência Geral de Contabilidade da Secretaria de Finanças em relação a execução orçamentária da despesa, é apenas de liquidar empenhos da Secretaria de Finanças e converter as Solicitações de Empenho das demais Secretarias da Administração Direta do Município em Notas de Empenho, sendo esta última, por possuir apoio administrativo necessário à atividade demandada, como também impressora matricial adequada para realização desses serviços.

Sendo assim, os estágios de empenho e de liquidação de despesas são descentralizados e de responsabilidade de cada Secretaria Municipal.

No que tange à atribuição específica de emissão de nota de empenho em desacordo com o objeto, ponto citado pela equipe de auditoria do Tribunal de Contas de Pernambuco, como já explicado acima, essa emissão é de responsabilidade da Secretaria de Segurança Urbana (responsável pela emissão do referido), e não do gestor contábil da Gerência Geral de Contabilidade do Município.

...

“A Gerência Geral de Contabilidade apenas vista os empenhos que realizou a conversão e não realiza nenhuma análise e/ou auditoria em relação à solicitação e nota de empenho, em razão do Código de Administração Financeira determinar que a competência pelos estágios de despesa empenho e liquidação serem de cada unidade orçamentária (Secretarias Municipais).



Vale lembrar que o Código de Administração Financeira (lei 14.512/83) não exige assinatura do Gestor Contábil da Gerência Geral de Contabilidade nas notas de empenho.”

As defesas apresentadas pelos Srs. Fernando Luiz Gomes de Siqueira e Marcos Luiz de Araújo Lima não discordaram dos achados de auditoria.

Constato um descumprimento legal, é fato, e a defesa reconhece e afirma a inexistência de prejuízo e dano ao erário, e que a Secretaria levará a efeito as recomendações da auditoria com vistas ao aperfeiçoamento e atendimento das orientações do TCE-PE.

Cabe o registro, que de fato, não foi apontado prejuízo ao erário no item pela auditoria, não existe registro de sobrepreço/superfaturamento.

Posto isso, mantenho a irregularidade no campo das ressalvas e recomendações para evitar sua repetição em exercícios futuros.

07 – 2.1.7. Ausência de exigência de garantia de execução contratual

A auditoria anotou a ressalva nos seguintes termos:

“A Secretaria de Segurança Urbana deixou de exigir as garantias de execução do contrato no momento da celebração dos contratos e termos aditivos celebrados com a RPL ENGENHARIA E SERVIÇOS LTDA., conforme relatado a seguir.

2.1.7.1. Da exigência da garantia de execução contratual

...

“

No exercício de 2020, foram celebrados os seguintes contratos e/ou termos aditivos entre a Secretaria de Segurança Urbana e a RPL ENGENHARIA E SERVIÇOS LTDA: 5º (Quinto) Termo Aditivo do Contrato de Prestação de Serviços nº 14/2016 (doc. 58); 3º (Terceiro) Termo Aditivo ao Contrato de Prestação de Serviços nº 3801.05.2017 (doc. 59); Contrato de Prestação de Serviços nº 3801.1.4.2020 (doc. 61); e Contrato de Prestação de Serviços nº 3801.1.6.2020 (doc. 62).



Cláusula comum aos contratos supracitados é a exigência de garantia de execução contratual, como exemplo a figura abaixo representa a disposição do Contrato 3801.1.4.2020.”

...

“De acordo com a Lei Federal nº 8.666/1993, a Garantia Contratual pode ser exigida nos contratos a critério da Autoridade Competente, devendo ser prevista no instrumento convocatório.”

“Conforme pode-se observar, os contratos foram taxativos em sua previsão da necessidade da comprovação da garantia contratual. A ausência da comprovação da garantia e da sua efetiva cobrança por parte do poder público representam evidente descumprimento das cláusulas contratuais e do art. 66 da Lei Federal nº 8.666/93, o qual preconiza que o contrato deverá ser executado fielmente pelas partes, de acordo com as cláusulas avençadas e as normas desta Lei, respondendo cada uma pelas consequências de sua inexecução total ou parcial.”

“2.1.7.2. Dos seguros emitidos com data posterior à requisição da auditoria.

Por meio do Ofício TCE/GECC/e-TCEPE nº 118576/2022 emitido em 26/05/2022 (doc. 40) foi solicitado:”

...

“Como resposta, foi encaminhado o doc. 63 p. 03-26 com as apólices dos seguros garantias. Ocorre que os seguros só foram contratados entre os dias 09/06/2022 e 13/06/2020, cerca de dois anos após a assinatura dos respectivos contratos ou termos aditivos. Tal fato é evidenciado na figura abaixo referente à apólice de seguro-garantia nº 0306920229907750696141 (doc. 63, p. 03).”

...

“Em uma primeira análise, pode parecer que a irregularidade foi sanada. Ocorre que houve risco ao erário público ao não exigir o seguro-garantia no prazo estabelecido em contrato. Mais que isso, o Contrato de Prestação de Serviços nº 3801.1.4.2020 (doc. 61) e o Contrato de Prestação de Serviços nº 3801.1.6.2020 (doc. 62) têm previsão de aplicação de multa de 0,07% (sete centésimos por cento) por dia de atraso, limitada ao máximo de 2% (dois por cento) 1. O prazo para apresentação da garantia é de, no máximo,



15 dias úteis após o recebimento de sua via do Termo de Contrato (CLÁUSULA SEXTA). Desta forma, ao apresentar a garantia de execução cerca de dois anos após o recebimento das vias dos contratos, a multa contratual deve ser estabelecida em seu valor máximo (2%), na forma detalhada a seguir:

Tabela 14 - Multa contratual pelo atraso da apresentação da garantia de execução

Contrato	Valor	% da Multa	Valor da Multa
3801.1.6.2020	R\$ 273.538,20	2%	R\$ 5.470,72
3801.1.4.2020	R\$ 503.786,64	2%	R\$ 10.075,73
Total			RS15.546,45

Fonte: elaborado pela auditoria

2.1.7.3. Da responsabilização

No que tange à responsabilização pelos fatos narrados, o art. 28, caput, Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro) enuncia que “o agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro”. Adicionalmente, o Decreto Federal nº 9.830, de 10 de junho de 2019, dispõe, no art. 12, § 1º, que se considera erro grosseiro “aquele manifesto, evidente e inescusável praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia”.

Nessa senda, o TCU classifica erro grosseiro como aquele que “poderia ser percebido por pessoa com diligência abaixo do normal, ou seja, que seria evitado por pessoa com nível de atenção aquém do ordinário, decorrente de grave inobservância de dever de cuidado”, isto é, “(...) que foi praticado com culpa grave”.

Na individualização das condutas, indica-se o sr. Fernando Luiz Gomes de Siqueira, fiscal responsável pelo contrato (doc. 63, p.1), pela omissão em seu dever de fiscalizar os contratos nº 14/2016 (doc. 58), 3801.05.2017 (doc. 59), 3801.1.4.2020 (doc. 61) e 3801.1.6.2020 (doc. 62), quando deveria ter exigido a garantia de execução do contrato.



Ademais, indica-se o sr. Murilo Rodrigues Cavalcanti, Secretário de Segurança Urbana do Recife, pela indicação (culpa in eligendo) do sr. Fernando Luiz Gomes de Siqueira, Gerente Administrativo-Financeiro, para exercer a função de fiscal de contrato, quando deveria ter indicado um servidor com funções compatíveis com a fiscalização do contrato.

Por fim, indica-se a empresa RPL ENGENHARIA E SERVIÇOS LTDA por omissão no dever contratual de ofertar a garantia de execução contratual, quando deveria ter alertado a Administração da falha e ter oferecido a garantia de execução, de acordo com as cláusulas sextas dos contratos nº 14/2016 (doc. 58), 3801.05.2017 (doc. 59), 3801.1.4.2020 (doc. 61) e 3801.1.6.2020 (doc. 62).”

As defesas apresentadas pelos Srs. Fernando Luiz Gomes de Siqueira e Murilo Rodrigues Cavalcanti, de forma conjunta, pronunciaram-se nos seguintes termos, em relação à ressalva anotada pela equipe de auditoria:

“O Relatório de Auditoria aponta a ausência de cobrança da garantia contratual no ato da assinatura do contrato. De fato, por um lapso temporal, não fora cobrado a garantia, mas tão logo se constatou esta pendência, os ora defendentes notificaram a empresa que apresentou as Apólices dos Seguros Garantia.

Tal proceder, entretanto, não restou em qualquer prejuízo ao erário, sobretudo quanto à execução contratual e trabalhista, posto que a prestação de garantia é tida como facultativa, e para resguardar de eventuais prejuízos.

Importante ressaltar que no momento da realização da presente auditoria, a Secretaria apresentou justificativa esclarecendo os fatos e informando que a prestação de serviço transcorreu em sua normalidade, não acarretando qualquer prejuízos ao Município.

Ainda, como justificado à Equipe de Auditoria, inserimos esta verificação nas rotinas procedimentais de prorrogação dos contratos, de forma a não mais incorrer neste fato.

Imperioso destacar que no presente caso a referida desatenção não resultou em qualquer dano ao erário, calha dizer que eventuais equívocos são admitidos como risco normal do exercício da atividade pública, não devendo ser caracterizado como conduta intencional, assim como inexistente qualquer intenção ímproba ou danosa por parte do gestor público.



Por fim, pugna-se para que a conduta dos gestores públicos seja considerada regular, tendo em vista que os procedimentos adotados pela Secretaria estão amparados nos instrumentos normativos cabíveis à espécie e foram praticados de boa-fé e, ainda, não ensejaram qualquer prejuízo ao erário.

DA AUSÊNCIA DE DOLO OU DANO AO ERÁRIO PELOS DEFENDENTES

Não obstante terem sido demonstradas e justificadas as legalidades das condutas, cumpre ainda reiterar que não houve qualquer afronta proposital da legislação vigente por parte dos Defendentes, baseando-se as imputações em suposições de desobediências a formalidades, que não acarretaram quaisquer danos ao erário.”

...

“DA AUSÊNCIA DE REQUISITOS PARA A RESPONSABILIZAÇÃO DO AGENTE PÚBLICO

Por oportuno, se faz importante lembrar que a penalização eventual do gestor público somente é possível mediante a sua atuação pessoal, com culpa ou dolo.

De certo, significa dizer que ao agente público somente pode ser atribuída responsabilidade pelos atos nos quais este tenha diretamente intervindo, movido, inclusive, com inequívoco intuito doloso.”

A defesa apresentada pela empresa R. P. L. Engenharia e Serviços Ltda. pronunciou-se nos seguintes termos, em relação à ressalva anotada pela equipe de auditoria:

“Já no item em tela, a auditoria assevera que houve omissão do dever contratual de oferecimento de garantia de execução contratual, conforme Cláusula Sexta dos contratos nº 14/2016, 3801.05.2017, 3801.1.4.2020 e 3801.1.6.2020.

Assim, aduziu a auditoria que a Secretaria de Segurança Urbana do Recife teria se omitido de exigir a apresentação, no ato da celebração do contrato, a garantia de execução contratual, no percentual de 5% do valor anual do ajuste, seja por meio de fiança bancária, seguro-garantia, caução em dinheiro ou títulos da dívida pública.



Como cedição, a garantia contratual tem previsão no art. 56 da Lei nº 8.666/93, sendo uma faculdade atribuída à Administração, como forma de assegurar a execução do contrato, desde que previstas no edital e no contrato.

Contudo, cumpre ressaltar que o TCU, ao analisar a possibilidade de redução da garantia contratual, ad argumentandum tantum, assegurou que quando comprovada a efetiva execução do contrato, tal redução representaria apenas uma falha formal.”

...

“Para além disso, não se pode olvidar que a auditoria não apontou qualquer indício de inexecução contratual ou de danos ao erário, não sendo possível presumir-se, data vênia, qualquer risco que a administração possa ter incorrido, face a escorreita prestação dos serviços.

Com efeito, ressalta-se que a Zênite, respeitada consultoria, ao examinar a questão de ausência de prejuízo ao objeto e do adimplemento substancial do contrato, entendendo que se a inobservância da obrigação relativa à prestação da garantia não houver prejudicado a satisfação total da necessidade pública, restando atendido o núcleo da obrigação estabelecida, cabível é a aplicação da teoria do adimplemento substancial:”

...

“No presente caso, não há dúvidas de que o objeto do contrato fora efetivamente prestado, sendo a RPL, como dito, empresa idônea, reconhecida no mercado e atuante na administração pública há muitos anos, de modo que se faz necessário demonstrar que não houve qualquer risco de dano à administração pública, sendo certo que eventual irregularidade deve ser reconhecida, no mais pesar, como falha formal, pelo que pugna seja relevada ao campo das recomendações.”

Concordo com os argumentos defensivos.

O achado Ausência de exigência de garantia de execução contratual, ponto 2.1.7. do Relatório de Auditoria, aponta omissão por parte do fiscal do contrato e também por parte da empresa R. P. L. Engenharia e Serviços Ltda. O fiscal por não exigir garantia da execução contratual e a empresa por não ofertar garantia para os contratos firmados, nos termos previsto no edital. Apontou que se trata de falta grave, erro grosseiro por parte do fiscal.



Ao fim, anotou um possível débito no valor de R\$ 15.546,45, aplicação de um percentual de 2,00% sobre o valor dos contratos, multa contratual, aplicação de penalidade pecuniária, nos termos previsto nas cláusulas de sanção dos contratos citados. A auditoria afirmou que houve risco ao erário, visto que o contrato poderia não ter sido executado, isso em hipótese, possível dano potencial.

Em que pese reconhecer, plausibilidade de negligência da Administração em seu *mister* fiscalizatório, discordo da imputação do débito, nos moldes sustentados pela auditoria. Isso porque, no meu entender, não aconteceu nenhuma renúncia de receita, nos termos a que alude o *caput* do artigo 70 da Carta Magna, passível, pois, de fiscalização por parte dos Tribunais de Contas, corresponde à preceituada no bojo do art. 14 da Lei de Responsabilidade de Fiscal, in verbis:

LRF

“Da Renúncia de Receita

Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições: (Vide Medida Provisória nº 2.159, de 2001) (Vide Lei nº 10.276, de 2001) (Vide ADI 6357)

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

§ 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o caput deste artigo decorrer da



condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.

§ 3o O disposto neste artigo não se aplica:

I - às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição, na forma do seu § 1º;

II - ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança.”

Ademais, como bem anotado pelas defesas, não restou provado nenhuma paralisação e/ou prejuízo provocado à Secretaria de Segurança Urbana de Recife na execução dos contratos citados pela auditoria.

Ao fim e ao cabo, no caso trazido à baila, é dado reconhecer a não concretização de hipótese de renúncia de receita prevista no art. 14 da LRF. Isto porque, multa constitui sanção pelo inadimplemento da obrigação contratual, o que, a toda evidência, não se confunde com tributo. E se não é tributo, a anistia ou não cobrança da mesma, ainda que censurável e repreensível, não importa em renúncia de receita.

Isso posto, por considerar, na hipótese dos autos, não consubstanciada renúncia de receita, já que – repisa-se – multas configuram sanções por inadimplemento de obrigação contratual, posto isso, afasto o possível débito anotado pela auditoria.

Destarte, mantenho a irregularidade no campo das ressalvas e recomendações para evitar sua repetição em exercícios futuros.

Destarte,

VOTO pelo que segue:

CONTAS DE GESTÃO.
DOCUMENTAÇÃO FALTANTE.
CONTROLE INTERNO.
AUSÊNCIA NUMERAÇÃO
LICITAÇÃO. GARANTIA
CONTRATUAL. CONTAS
REGULARES COM
RESSALVAS.

1. Irregularidades remanescentes de cunho formal, de per si, incapazes de provocar



o julgamento pela irregularidade das contas.

Considerando o teor do Relatório de Auditoria e as defesas apresentadas pelos Interessados e Interessadas;

CONSIDERANDO que a maior parte das irregularidades foram sanadas, com a apresentação das defesas, sendo as remanescentes passíveis de recomendação para que o fato não se repita em exercícios futuros;

Fernando Luiz Gomes de Siqueira:

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) Fernando Luiz Gomes de Siqueira, relativas ao exercício financeiro de 2020

MARCOS LUIZ DE ARAUJO LIMA:

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) MARCOS LUIZ DE ARAUJO LIMA, relativas ao exercício financeiro de 2020

Murilo Rodrigues Cavalcanti:

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) Murilo Rodrigues Cavalcanti, relativas ao exercício financeiro de 2020

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) Secretaria de Segurança Urbana do Recife, ou quem vier a sucedê-lo, que atenda, nos prazos indicados, se houver, as medidas a seguir relacionadas :

1. Entregar os documentos das prestações de contas, nos termos determinado pela Resolução do TCE-PE;
2. Evitar/indicar para o cargo de Controlador Interno da Secretaria de Segurança Urbana da Prefeitura do Recife, servidor que ocupe a função de ordenador de despesas, em homenagem ao Princípio da Segregação de Funções;
3. Elaborar/arquivar os processos licitatórios colocando toda documentação pertinente ao assunto, em ordem cronológica e com a devida numeração das folhas, nos termos dos normativos legais;
4. Realizar os processos/procedimentos da liquidação /despesa da Secretaria de Segurança Urbana, atendendo no que for possível ao Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos de Serviços Terceirizados da ENAP;
5. Elaborar/emitir as notas de empenhos com os valores unitários e quantitativos em conformidade com os contratos firmados com fornecedores.

DETERMINAR, por fim, o seguinte:

À Diretoria de Controle Externo:

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

É o voto.

OCORRÊNCIAS DO PROCESSO

O PROCURADOR DR. RICARDO ALEXANDRE DE ALMEIDA SANTOS PEDIU VISTA NA SESSÃO DO DIA 18/05/2023.

RETIRADO DE PAUTA EM 08/06/2023.



NÃO HOUVE OCORRÊNCIAS NA SESSÃO DO DIA 20/07/2023

RESULTADO DO JULGAMENTO

Presentes durante o julgamento do processo:

CONSELHEIRO RODRIGO NOVAES , Presidente da Sessão :
Acompanha

CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR , relator do
processo

CONSELHEIRO CARLOS NEVES : Acompanha

Procuradora do Ministério Público de Contas: ELIANA MARIA
LAPENDA DE MORAES GUERRA

Houve unanimidade na votação acompanhando o voto do relator.