



INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO

7ª SESSÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA CÂMARA REALIZADA EM 14/03/2024

PROCESSO TCE-PE N° 21100847-3

RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO CARLOS PIMENTEL

MODALIDADE - TIPO: Prestação de Contas - Gestão

EXERCÍCIO: 2020

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

INTERESSADOS:

AQUILA CABRAL DE MELO SOUTO MAIOR

ANTONIO ALEXSANDRO LIMA XAVIER

BERNARDO JUAREZ D ALMEIDA

BRUNO SANTOS CUNHA

BRUNO SANTOS CUNHA (OAB 01033-PE)

FRANCISCO IRINEU CASTRO DE LIMA

FABIANA SILVA BARBOZA DOS SANTOS

FREDERICO DA COSTA AMÂNCIO

JOAO VIANEY VERAS FILHO (OAB 30346-PE)

PAULO HENRIQUE DA SILVA LIMA

VIRGINIA GONCALVES MARTINS

RELATÓRIO

Prestação de Contas de Gestão da Secretaria de Educação do Recife relativa ao exercício de 2020.

Finalizada auditoria, fora emitido Relatório em cuja conclusão aparece o quadro-resumo abaixo reproduzido, no qual aproveitei para inserir a qualificação dos responsabilizados:

Irregularidades	Responsáveis
-----------------	--------------



<p>Inexigibilidade de licitação indevida para aquisição de livros pela SEDUC(2.1.1)</p>	<p>Áquila Cabral de Melo - Diretora Executiva de Gestão Pedagógica</p> <p>Antônio Alexsandro Lima Xavier - Gerente Geral de Administração e Finanças da SEDUC</p> <p>Francisco Irineu Castro de Lima - Diretor de Gestão Pedagógica</p> <p>Fabiana Silva Barboza dos Santos - Gerente Geral de Avaliação e Desempenho Educacional</p> <p>Bernardo Juarez D'Almeida - Secretário de Educação do Recife (2020)</p> <p>Bruno Santos Cunha - Procurador-Assessor da Procuradoria Geral Adjunta</p>
<p>Ausência de autorização prévia do Conselho de Política Financeira - CPF para o Credenciamento nº 01/2020 da SEDUC (2.1.2)</p>	<p>Áquila Cabral de Melo - Diretora Executiva de Gestão Pedagógica</p>
<p>Ausência da minuta do contrato no procedimento de Credenciamento nº 01 /2020 da SEDUC (2.1.3)</p>	<p>Áquila Cabral de Melo - Diretora Executiva de Gestão Pedagógica</p>
<p>Ausência de comissão para recebimento de material de valor superior ao limite do art. 23 da Lei 8.666/93 (2.1.4)</p>	<p>Antônio Alexsandro Lima Xavier - Gerente Geral de Administração e Finanças da SEDUC</p>



Classificação contábil indevida de despesa com material bibliográfico (2.1.5)	Virgínia Gonçalves Martins - Gerente Geral de Contabilidade do Município Áquila Cabral de Melo - Diretora Executiva de Gestão Pedagógica
Documentos da Prestação de Contas apresentados em desacordo com o exigido pela Resolução TC nº 110/2020.(2.1.6)	Frederico da Costa Amâncio - Secretário de Educação do Recife (Vigente)
Recebimento de material de qualidade inferior à estabelecida no Termo de Referência do Edital do Pregão nº 001 /2019 (2.1.7)	Paulo Henrique da Silva Lima - Chefe do Setor de Almoxarifado

Conforme podemos observar, não houve sugestão de débito e, à exceção do Secretário de Educação Frederico da Costa Amâncio e da Gerente Geral de Contabilidade do Município Virgínia Gonçalves Martins, a todos os demais responsáveis foi sugerida a imputação de multa, prevista no art. 73, incisos I e II, da Lei Estadual nº 12.600/2004.

Devidamente notificados, os interessados apresentaram peças de defesa, protocoladas na seguinte ordem:

- Bruno Santos Cunha, documento eletrônico nº 169;
- Virgínia Gonçalves Martins, documento nº 177 ;
- Fabiana Silva Barboza dos Santos, documento nº 178;
- Francisco Irineu Castro de Lima, documento nº 179;
- Áquila Cabral de Melo, documento nº 180;
- Antônio Alexsandro Lima Xavier, documento nº 182;
- Frederico da Costa Amâncio, documento nº 184,
- Bernardo Juarez D'Almeida, documento nº 185.

Conforme documento nº 186, Paulo Henrique da Silva Lima, apesar de notificado, não apresentou defesa.

Em síntese, os defendentes contestaram as conclusões da auditoria, seja para exclusão de responsabilidade ou para requerer a mitigação do achado.

Todas as argumentações defensivas serão analisadas ao longo do Voto.



É o importante a relatar.

VOTO DO RELATOR

O processo apresenta condições favoráveis à aprovação das contas dos acusados, apesar da inserção de ressalvas para alguns, conforme podemos conferir na sequência do voto.

As falhas relacionadas no quadro da folha inicial não chegaram a comprometer a gestão até porque merecem ser avaliadas à luz do momento pandêmico vivenciado em 2020, ano em que se iniciou a maior crise sanitária vista nos últimos tempos, provocada pelo novo coronavírus.

Irregularidades subsistentes estão revestidas de caráter formal, incapazes de macular as contas dos interessados.

Não houve sugestão de débito, demonstrando ausência de prejuízo ao erário público.

Nesse diapasão, já adiantando posicionamento favorável à aprovação das contas, passo à análise individualizada dos itens.

1. Aquisição de Livros

Foram identificadas falhas no processo de aquisição de livros realizada pelo SEDUC, no ano de 2020.

A Secretaria realizou o Credenciamento nº 01/2020 com o objetivo de adquirir obras literárias de autoria de Clarice Lispector, com valor estimado em R\$ 10.835.975,40, para a formação de acervo das unidades educacionais e dos profissionais do Grupo Ocupacional do Magistério (GOM), conforme o Edital de Chamamento Público nº 04 /2020.

Segundo relatos da auditoria, a aquisição de livros pela via da inexigibilidade de licitação é legalmente amparada quando realizada junto a editoras que possuam contratos de exclusividade com os autores, tanto para a editoração quanto para a comercialização das obras, pois a competição restaria inviável.

Acontece que as obras em questão não possuíam exclusividade para comercialização. A SEDUC, então, optou por realizar um credenciamento, ante a possibilidade de contratação de múltiplos



fornecedores aptos a preencherem os requisitos de habilitação dispostos no edital de chamamento público.

Para a auditoria, duas importantes fragilidades chamaram a atenção. A primeira relativa à impossibilidade de identificar qualquer documento, estudo ou justificativa que procurasse demonstrar, de forma inequívoca, que a necessidade da SEDUC somente poderia ser atendida pela via da contratação direta.

Em outra mão, a equipe ressaltou a existência nos autos de cópias de e-mails contendo as cotações de preços das obras literárias por parte de algumas empresas, tais como a Varejão do Estudante, a Editora Rocco e a Connecte Books, fato que, segundo sentenciou, corroboraria com entendimento de que a inexigibilidade nesse caso seria indevida.

Ante a existência de vários servidores envolvidos no processo, a auditoria dividiu em itens as condutas dos responsáveis pela irregularidade.

- **Da Comissão Técnica do Credenciamento nº 001/2020.**

O Edital de Chamamento Público nº 004/2020 e o Termo de Referência foram elaborados e assinados pelos membros da Comissão Técnica designada para o Credenciamento.

Tal comissão foi designada pelo então Secretário de Educação do Recife, o Sr. Bernardo Juarez D'Almeida, por meio da Portaria nº 937 /2020, de 07 de novembro de 2020 e composta pelo Sr. Antônio Alexandre Lima Xavier, Gerente Geral de Administração e Finanças; Sra. Fabiana Silva Barbosa dos Santos, Gerente Geral de Avaliação e Desempenho Educacional; e o Sr. Francisco Irineu Castro de Lima, Chefe de Divisão Pedagógica, na condição de Presidente da Comissão.

Segundo consta da Portaria, a atribuição da comissão seria realizar o credenciamento de pessoas jurídicas do segmento pertinente (livreiros /editoras/distribuidoras) interessadas na comercialização de obras de autoria de Clarice Lispector, para a formação do acervo das unidades educacionais da Rede Municipal de Ensino de Recife.

Ocorre que, segundo a equipe de auditoria, não foi localizada qualquer ata de reunião da Comissão na qual constasse alguma posição individual divergente, devidamente fundamentada, sobre as irregularidades contidas no Processo.

- **Da ordenadora de despesa da unidade demandante da contratação.**

Relativa à Diretora Executiva de Gestão Pedagógica e ordenadora de despesa, a Sra. Áquila Cabral de Melo Souto Maior, a equipe entendeu que o Processo do Credenciamento nº 001/2020 não poderia ter sido



aprovado e encaminhado em virtude dos vícios que continha, seja pela ausência de peças essenciais ao procedimento, seja pela inaplicabilidade da contratação direta à aquisição de livros, já que a competência atribuída à referida ordenadora de despesa é substancialmente mais ampla do que o simples encaminhamento da documentação para a análise da Procuradoria.

- **Do parecerista.**

O parecerista Bruno Santos Cunha, Procurador-Assessor da Procuradoria Geral Adjunta - PGA/PGM Recife, emitiu parecer favorável à contratação.

Na visão da equipe o parecerista cometeu erro grosseiro, decorrente da inobservância do dever de cuidado, ao opinar pela regularidade do Credenciamento nº 001/2020, apesar da ausência de documentos essenciais à regularidade do procedimento, minuta do contrato e autorização prévia do Conselho de Política Financeira, bem como da indevida inexigibilidade de licitação, por meio de credenciamento, para a aquisição de livros.

- **Do Secretário de Educação do Recife.**

Ao Secretário de Educação à época, Bernardo Juarez D'Almeida foi atribuída responsabilidade pelo fato de homologar o procedimento, ratificando todos os atos praticados pela Comissão Técnica do certame, haja vista as nítidas irregularidades contidas no Processo, devidamente evidenciadas no Relatório.

Outro tópico destacado pela auditoria diz respeito ao prazo estabelecido pela SEDUC para a entrega das propostas em face do volume de recursos envolvidos.

Conforme evidenciado pela auditoria, “toda publicidade” se restringiu tão somente à publicação do Aviso de Edital de Chamamento Público nº 004/2020, no Diário Oficial do Município - D.O.M do dia 21 de novembro de 2020, no sábado, com a realização da reunião do processo na sexta-feira imediata, dia 27 de novembro de 2020. Ou seja, a entrega das propostas deveria ser realizada no quinto dia útil após a publicação.

Ao comentar sobre o assunto, a equipe evidenciou que foi adotado como prazo mínimo entre a publicação do Aviso do Edital nº 004/2020 e a realização do evento de reunião do Credenciamento nº 001/2020 aquele estabelecido pela Lei nº 8.666/1993 para a modalidade de convite, cujo valor máximo para compras e serviços é de R\$ 176.000,00 (cento e setenta e seis mil reais), enquanto que o valor estimado para a aquisição dos livros pela SEDUC, por meio do Credenciamento nº 001/2020, foi superior a dez milhões de reais (R\$ 10.835.975,40).



Resultado disso, no dia 27 compareceu a empresa PONTUAL DISTRIBUIDORA LTDA que apresentou proposta concedendo desconto de 25% em cada item do lote do Credenciamento, no valor total de R\$ 9.038.439,86, tornando-se a única contratada.

Sobre a empresa contratada a equipe de auditoria identificou que, entre 2017 e 2020, o total das despesas empenhadas pela SEDUC em favor da PONTUAL DISTRIBUIDORA LTDA perfaz a monta de R\$ 41.390.895,75, tudo a partir de Credenciamento (inexigibilidade) ou através de adesão a Atas de Registro de Preços de procedimentos licitatórios realizados por outros órgãos e entidades.

Chamou a atenção que algumas adesões fizeram parte do escopo de fiscalização de outras auditorias realizadas por este Tribunal de Contas, resultando na identificação e apontamento de várias irregularidades (Processo nº 19100006-1; PETCE nº 20502/2019; PETCE nº 23553 /2019).

Noticiou, ao final, no que alude às notas de empenho e aos comprovantes de liquidação e pagamento das despesas com a empresa PONTUAL DISTRIBUIDORA LTDA, que a SEDUC informou que não seria possível encaminhá-las ao TCE-PE, em razão de terem sido recolhidas pela Polícia Federal no âmbito da Operação LITERATUS.

As defesas foram trazidas individualmente. Contudo, os argumentos apresentados pelos membros da comissão e da ordenadora são similares. Alegaram, em suma, que:

- Não houve erro grosseiro por parte dos defendentes;
- Não tinham a atribuição de realizar a análise sobre a subsunção do fato à norma em apreço;
- A situação fática poderia ser enquadrada em alguma falha de justificativa sobre a adoção da inexigibilidade em decorrência de credenciamento;
- Sobre o conjunto de evidências, em especial a não ocorrência de inexecução contratual e o eventual saneamento das falhas ou impropriedades formais, descartou prejuízo ao erário ou aos estudantes da rede pública municipal de ensino do Recife,
- Todos os achados de fiscalização configuram falha ou impropriedade formal, sem dano ao interesse público, o que afasta a responsabilização dos defendentes, por não restar caracterizada conduta dolosa ou com erro grosseiro.

O Secretário de Educação, à época, Bernardo Juarez D' Almeida argumentou que apenas chancelou a contratação que havia sido concebida, tramitada e consumada sem qualquer ilegalidade. A modelagem da contratação se deu sob consulta ao Jurídico e foi feita no âmbito de uma Comissão Específica designada com essa finalidade.



O Procurador Bruno Santos Cunha alegou, em síntese, que realizou a análise de um “Edital padrão para chamamento público visando o credenciamento de empresas interessadas em fornecer obras literárias (livros paradidáticos), destinados aos alunos e professores da rede pública municipal de ensino do Recife e não do procedimento do Chamamento Público nº 001/2020”.

Entendimento do Relator

De tudo o que foi relatado pela auditoria acerca do processo de Credenciamento nº 001/2020, dois pontos merecem destaque, por serem de fácil constatação por todos os participantes do procedimento da contratação, à exceção do Procurador que emitiu Parecer sobre a minuta de edital de Credenciamento:

- A limitação temporal, dada a exiguidade de prazo para o credenciamento, quando pela lógica do credenciamento o prazo deveria ser aberto por um período mais amplo de divulgação, possibilitando que todos os interessados aptos nos requisitos estabelecidos pelo edital de chamamento público pudessem se credenciar e;
- O comparecimento de um único interessado na contratação, quando o credenciamento pressupõe a existência de múltiplos interessados. Para tanto, a Administração deveria ter realizado pesquisa de mercado para constatar a possibilidade de existência de múltiplos interessados, caso contrário, não poderia optar pela contratação direta, por credenciamento.

A esse respeito, trago à colação o que disciplina o art. 79 da Nova Lei de Licitações nº 14.133/2021 que, apesar de não estar vigente à época da contratação, teve como fonte a jurisprudência do TCU acerca das regras do procedimento do credenciamento:

Do Credenciamento

Art. 79. O credenciamento poderá ser usado nas seguintes hipóteses

de contratação: [Regulamento](#)

I - paralela e não excludente: caso em que é viável e vantajosa para a Administração a realização de contratações simultâneas em condições padronizadas;



(...)

Parágrafo único. Os procedimentos de credenciamento serão definidos em regulamento, observadas as seguintes regras:

I - a Administração deverá divulgar e manter à disposição do público, em sítio eletrônico oficial, edital de chamamento de interessados, de modo a permitir o cadastramento permanente de novos interessados;

*II - na hipótese do inciso I do **caput** deste artigo, quando o objeto não permitir a contratação imediata e simultânea de todos os credenciados, deverão ser adotados critérios objetivos de distribuição da demanda;*

*III - o edital de chamamento de interessados deverá prever as condições padronizadas de contratação e, nas hipóteses dos incisos I e II do **caput** deste artigo, deverá definir o valor da contratação; (Grifei)*

Essas regras, inclusive, foram evidenciadas no relatório de auditoria a partir da citação de excertos de Acórdãos do TCU, vejamos:

A inviabilidade de competição não decorre da ausência de possibilidade de competição, mas sim da ausência de interesse da administração em restringir o número de contratados (Acórdão TCU nº 3567/2014 - Plenário).

Tal modalidade é legítima quando a administração planeja a realização de múltiplas contratações de um mesmo tipo de objeto, em determinado período, e



*demonstra que a opção por dispor da maior rede possível de fornecedores para contratação direta é a única viável ou é a mais vantajosa dentre outras alternativas para o atendimento das finalidades almejadas, tais como licitação única ou múltiplas licitações, **obrigando-se a contratar todos os interessados que satisfaçam os requisitos de habilitação e que venham a ser selecionados segundo procedimento objetivo e impessoal** (Acórdão TCU nº 2977/2021-Plenário) (Grifei)*

O credenciamento pode ser considerado como hipótese de inviabilidade de competição quando observados requisitos como:

i) contratação de todos os que tiverem interesse e que satisfaçam as condições fixadas pela Administração, não havendo relação de exclusão; ii) garantia de igualdade de condições entre todos os interessados hábeis a contratar com a Administração, pelo preço por ela definido;

*iii) **demonstração inequívoca de que as necessidades da Administração somente poderão ser atendidas dessa forma.** (Acórdão TCU nº 2504/2017-Primeira Câmara) (grifo da auditoria).*

Portanto, sem ampla divulgação e sem a participação de múltiplos interessados, a Administração não poderia dar prosseguimento ao processo de Credenciamento nº 001/2020.



No entanto, considerando o período em que foi realizada a contratação - 2020, ano inicial de uma crise de saúde pública sem precedentes - e todas as implicações envolvidas, é inevitável reconhecer que a situação merece ser analisada sob o prisma do Princípio da Razoabilidade.

Dito isso, em que pese as falhas, é certo que a inexistência de comprovação de dano ao erário e/ou desvio da finalidade pública é fundamento suficiente para atenuar a ocorrência.

Assim, mantenho a irregularidade, remetendo ao campo das determinações.

Quanto aos indícios de irregularidades de contratos no âmbito da Secretaria de Educação, acato a sugestão técnica de instauração de auditoria especial para analisar as aquisições de livros e materiais bibliográficos pela Secretaria de Educação do Recife, bem como dos indícios de irregularidades observados pela auditoria em contratações realizadas nos exercícios financeiros de 2018 e 2019, com as empresas PONTUAL DISTRIBUIDORA LTDA e GM Quality Comércio LTDA.

2. Autorização Prévia do Conselho de Política Financeira

Foi observado que nos autos do processo de Credenciamento nº 01 /2020 não constava o documento referente à autorização prévia do Conselho de Política Financeira - CPF.

Segundo relato da equipe, a formalidade é necessária para aquisições de material permanente ou de consumo pela Secretaria de Educação, cujo valor seja superior a quinhentos mil reais.

A equipe sugeriu a responsabilização da Sra. Áquila Cabral de Melo Souto Maior - Diretora Executiva de Gestão Pedagógica - ordenadora de despesa e solicitante da abertura do procedimento Processo de Credenciamento nº 01/2020.

A defendente destacou que a ausência de autorização expressa do Conselho de Política Financeira não se trata de requisito legal, mas exigência de norma interna e infralegal. Segundo afirmou, a falta não ocasionou prejuízo ao erário, configurando mera irregularidade formal.

Aduziu que a Secretaria de Finanças, a quem compete decidir sobre assuntos de competência do CPF, chancelou a expedição da nota de empenho, bem como o pagamento da despesa, providências que teriam suprido a autorização do Conselho de Política Financeira.

Entendimento do Relator

Diante do que fora trazido pela auditoria e da argumentação da defesa, entendo que a irregularidade está revestida de caráter formal, não



apresentando materialidade suficiente para ensejar qualquer reprimenda.

As justificativas apresentadas revelam a ausência de dolo ou má fé na conduta da acusada.

Remeto a falha ao campo das recomendações.

3. Minuta de contrato

A auditoria apontou a ausência de minuta de contrato no processo de Credenciamento Nº 001/2020.

No entendimento técnico, baseado em jurisprudência do TCU, as minutas de editais de licitação ou de contratos, devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica, em razão do disposto no art. 38, parágrafo único, da Lei Federal nº 8.666/1993. A manifestação, ainda que por meio de chancela, deve ficar expressa no processo da licitação.

Nesse quesito, foi responsabilizada a Sra. Áquila Cabral de Melo Souto Maior - Diretora Executiva de Gestão Pedagógica - ordenadora de despesa e solicitante da abertura do procedimento Processo de Credenciamento nº 01/2020

A acusada defendeu que a minuta de contrato não é obrigatória na contratação pública decorrente da inexigibilidade em análise, por se tratar de compra de livros com entrega imediata e integral dos bens adquiridos.

Em arremate, destacou que não houve erro grosseiro da defendente e sim aplicação do § 4º art. 62 da Lei nº 8.666/1993, que dispensa o termo de contrato; que na condição de diretora executiva de gestão pedagógica não tem atribuição de realizar a análise da subsunção do fato à norma; que houve cumprimento das obrigações pactuadas, não houve prejuízo ao erário nem aos estudantes da Rede Pública Municipal de Ensino do Recife.

Entendimento do Relator

Apesar da ausência do termo de contrato, que pode dificultar a aplicação de penalidades no caso de inexecução total ou parcial do objeto, a inexistência de comprovação de dano ao erário e/ou de desvio da finalidade pública é fundamento suficiente para atenuar a ocorrência.

Nesta senda, remeto ao campo das recomendações.

4. Comissão de recebimento de material



A auditoria relatou a existência de irregularidade no recebimento de material no âmbito da SEDUC.

A falha consistiu na inexistência de uma comissão constituída de, no mínimo, três membros, para recebimento de itens, cujos valores ultrapassaram demasiadamente os limites estabelecidos pelo art. 23 da Lei Federal nº 8.666/1993, para a modalidade convite.

Na visão da equipe, as contratações da SEDUC envolvem grandes quantias de recursos públicos, o que reforça a necessidade de um controle mais efetivo da execução contratual e do recebimento dos materiais.

Realizada inspeção no Almoxarifado da SEDUC, foi constatada a existência de apenas dois servidores fazendo a conferência do material.

Foi constatado, também, durante as fiscalizações in loco realizadas pela auditoria, a inexistência de um sistema informatizado e integrado para fazer a gestão do estoque e o controle do Almoxarifado da SEDUC.

Outro problema enfatizado pela auditoria é que o controle do estoque no Almoxarifado da SEDUC não permite extrair sequer um “Relatório Consolidado” nem histórico que forneçam informações sobre os materiais armazenados no galpão.

Foi responsabilizado o Sr. Antonio Alexandre Lima Xavier, Gerente Geral de Administração e Finanças da SEDUC.

Em sua defesa, o acusado informou que a competência, no âmbito da Secretaria de Educação, para instituir comissões pertence à autoridade máxima da Pasta, ou seja, o Secretário de Educação. Que a Gerência Geral constitui apenas o terceiro nível de decisões e competências na estrutura da Secretaria de Educação, recaindo sobre a mesma, apenas, decisões de cunho operacional.

Por outro lado, entende como pertinentes as constatações da auditoria para a necessidade de melhoria na gestão dos estoques.

Ao final, pugnou pela remessa ao campo das recomendações.

Entendimento do Relator

Embora constatada a falta a partir do descumprimento do número mínimo de servidores para o recebimento de material com valores expressivos, percebo que problema muito maior foi visto na inspeção, notadamente a ausência de um sistema moderno, informatizado e integrado de controle e administração de estoques para o adequado funcionamento do almoxarifado.



Dito isso, remeto a falta ao campo das determinações para que, paralelamente à criação da comissão de servidores para recebimento de materiais com valores vultosos envolvidos, seja implementado sistema de controle de estoque informatizado no âmbito da SEDUC.

5. Classificação Contábil

Foi apontada a classificação indevida de despesas na aquisição de obras de autoria de Clarice Lispector destinadas à formação de acervo das unidades educacionais e dos profissionais do Grupo Ocupacional do Magistério (GOM), como material de consumo, quando deveria, segundo a auditoria, ter sido como material permanente.

A prática contrariou o Decreto Municipal Nº 25.033/2020, as orientações do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - MCASP 8ª edição e jurisprudência do Tribunal de Contas da União.

No exercício de 2020, o valor empenhado de R\$ 9.038.439,86, foi registrado pela contabilidade do município como material de consumo, conforme pode ser observado no documento 123, fl.378, relativo ao bloqueio de saldo orçamentário.

Na visão da Equipe de Auditoria, a despesa com aquisição de livros para a formação do acervo bibliográfico das unidades escolares deveria ter sido registrada pela contabilidade como material permanente e, por conseguinte, os bens adquiridos incorporados ao patrimônio da Prefeitura do Recife.

Na mesma toada, longe de figurar como equívoco formal, a classificação contábil indevida de despesas acaba distorcendo as informações sobre o real patrimônio do Município do Recife, dificultando o seu conhecimento, análise e controle.

Pela falha, foram responsabilizadas Virgínia Gonçalves Martins, Gerente Geral de Contabilidade do Município e Áquila Cabral de Melo, Diretora Executiva de Gestão Pedagógica.

Em sua defesa, a Gerente de Contabilidade alegou que a análise de classificação orçamentária da despesa tanto do bloqueio do orçamento como da solicitação de empenho é de competência exclusiva da Secretaria de Educação do Município.

A Diretora Executiva e ordenadora da despesa da Secretaria por seu turno alegou que a classificação da despesa é de responsabilidade dos órgãos centrais de orçamento e do tesouro. Disse que o formulário de bloqueio do saldo orçamentário é emitido através do SOFIN pela unidade orçamentária da SEDUC, órgão vinculado à Diretoria de Administração e Finanças, não sendo ela responsável pela emissão do documento contábil.



Entendimento do Relator

A falha se refere à incorreção observada em classificação contábil.

Acontece que, como restou claramente demonstrado pela auditoria, os livros podem ser classificados tanto como material de consumo, se destinado a bibliotecas públicas, como material permanente, se destinado a biblioteca das instituições de ensino.

No caso em apreço, grande parte dos livros adquiridos foram para compor o acervo pessoal dos professores da Rede Municipal de Ensino, não sendo possível classificá-los como material permanente.

6. Documentos da Prestação de Contas

A auditoria identificou que alguns documentos foram encaminhados em desacordo com o que estabelece o Anexo III da Resolução TC nº 110 /2020, que disciplina o conteúdo da Prestação de Contas das Secretarias da Prefeitura da Cidade do Recife.

Observou a auditoria que não foram apresentadas a totalidade das Atas de Registro de Preços, bem como que na relação dos convênios vigentes no exercício não constam as informações relativas aos pagamentos efetuados no âmbito desses convênios. Também na relação dos convênios e outros instrumentos congêneres não consta o nome do órgão/entidade recebedora.

Foi responsabilizado o Secretário de Educação do Recife, Frederico da Costa Amâncio.

Em sua defesa o Secretário informa ter assumido a Pasta da Educação do Município do Recife em janeiro de 2021, encaminhando a prestação de contas elaborada com base em documentos organizados e compilados pela gestão anterior, visto que estava há apenas pouco mais de três meses no comando da Secretaria.

Entendimento do Relator

Nesse item, mais uma vez as circunstâncias fáticas provocadas pela pandemia COVID-19 influenciam o cotejamento da falha.

Quanto à irregularidade em si, é forçoso reconhecer as dificuldades enfrentadas pelas entidades e órgãos públicos ao longo do ano de 2020. Seria irrazoável exigir a manutenção regular de todos os serviços, diante de um cenário nunca antes vivenciado. Falhas possivelmente ocorreram.



Ademais, atribuir apenas ao Secretário atual o cometimento da falta, quando diz respeito a documentos relativos à gestão anterior, dificulta sobremaneira o esclarecimento do que possivelmente tenha ocorrido.

Para mais, observo, conforme relato da auditoria, que houve o envio posterior dos documentos, ainda que de forma extemporânea e com algumas incongruências, situação bastante para mitigar a falta.

Destarte, embasado pelo Princípio da Razoabilidade e constatada a baixa potencialidade ofensiva da ocorrência, remeto-a ao campo das recomendações.

7. Recebimento de Material

Neste tópico a equipe técnica evidenciou o resultado da apuração de uma denúncia apresentada por cidadão a este Tribunal de Contas (doc. 115) sobre uma série de indícios de irregularidades no fornecimento de KIT ESCOLAR DO ESTUDANTE.

Segunda a denúncia, a empresa F RIBEIRO BRITO, CNPJ 19.913.591 /0002-05, que sagrou-se vencedora do Pregão Eletrônico nº 001/2019, teria realizado o fornecimento do material em desacordo com as especificações do Edital de Licitação e do Termo de Referência.

De acordo com a auditoria, foram identificadas várias das irregularidades apontadas na denúncia oferecida a este Tribunal, tais como:

- Caderno de Desenho (item 01.03 do Edital) com indícios de miolo com gramatura inferior a 63 g/m²;
- Caderno de Desenho (tem 01.03 do Edital) contendo espiral metálica sem acabamento coil lock;
- Gizão de Cera (item 01.06 do Edital) com comprimento inferior a 110 mm;
- Caderno Brochurão Pauta Verde (item 01.18 do Edital) sem miolo com pauta verde; e



- Caderno Brochurão Quadriculado (item 01.26 do Edital)

com indícios de gramatura inferior à especificada (doc. 135).

Afora isso, falhas relativas à entrega, guarda, distribuição, controle e qualidade dos materiais que constituem os Kits Escolares foram evidenciadas durante os trabalhos de auditoria.

Segundo informações constantes no Portal da Prefeitura, a SEDUC liquidou R\$ 6.577.923,83 em favor da referida empresa, em 2020.

Foi responsabilizado o Sr. Paulo Henrique da Silva Lima, Chefe do Setor de Almoxarifado e sugerida a aplicação de multa pelo recebimento dos materiais em qualidade inferior ao efetivamente pago pela SEDUC.

O acusado não apresentou defesa.

Entendimento do Relator

Somada à falha da ausência de um sistema de controle informatizado e integrado de estoques para o adequado funcionamento do Almoxarifado, a auditoria constatou, a partir de denúncia de cidadão, o recebimento de material no âmbito da SEDUC em qualidade inferior ao contratado, bem como falhas relativas à entrega, guarda, distribuição dos kits escolares.

As constatações denotam um certo descaso com a coisa pública, principalmente considerando que são valores expressivos e destinados à educação de nossos jovens.

Todavia não foi apontado o valor do dano passível de devolução, tampouco chamada a empresa responsável para prestar os esclarecimentos devidos.

A par disso, não entendo razoável atribuir toda a responsabilidade com imposição de multa, por todas as falhas apontadas apenas a um único servidor que assinou o recebimento dos materiais, quando existe uma série de atores envolvidos nos fatos narrados, que não foram evidenciados pela auditoria.

Portanto, reforço as determinações relativas ao item 2.1.4.

VOTO pelo que segue:

CONTAS DE GESTÃO.



**IRREGULARIDADES
FORMAIS. REGULAR COM
RESSALVAS.
DETERMINAÇÃO.
RECOMENDAÇÃO.**

1. As contas serão julgadas regulares com ressalvas quando evidenciarem apenas irregularidades de natureza formal, conforme o art. 59, inciso II, da Lei Estadual nº 12.600/2004 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco).

CONSIDERANDO os termos do Relatório de Auditoria, bem como as peças de defesa e documentos apresentados;

CONSIDERANDO o momento pandêmico vivenciado em 2020, ano em que se iniciou a maior crise sanitária vista nos últimos tempos, provocada pelo novo coronavírus;

CONSIDERANDO os Princípios da Razoabilidade e da Proporcionalidade;

AQUILA CABRAL DE MELO SOUTO MAIOR:

CONSIDERANDO as evidências de irregularidades no Processo do Credenciamento nº 001/2020 para o fornecimento de livros de autoria de Clarice Lispector pela empresa PONTUAL DISTRIBUIDORA LTDA;

CONSIDERANDO que, na condição de ordenadora de despesa da SEDUC, deu-se prosseguimento ao Credenciamento nº 001/2020 contendo vícios que afetam diretamente os pressupostos do credenciamento, relativos à exiguidade de prazo de publicidade e a participação de apenas um interessado;

CONSIDERANDO, porém, a ausência de constatação de prejuízo ao erário;

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) AQUILA CABRAL DE MELO SOUTO MAIOR, relativas ao exercício financeiro de 2020

BERNARDO JUAREZ D ALMEIDA:

CONSIDERANDO as evidências de irregularidades no Processo do Credenciamento nº 001/2020 para o fornecimento de livros de autoria de Clarice Lispector pela empresa PONTUAL DISTRIBUIDORA LTDA;

CONSIDERANDO que o Secretário homologou o Credenciamento nº 001/2020, mesmo diante das irregularidades constantes no Processo, relativas à exiguidade de prazo de publicidade e a participação de apenas um interessado;

CONSIDERANDO, porém, a ausência de constatação de prejuízo ao erário;

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) BERNARDO JUAREZ D ALMEIDA, relativas ao exercício financeiro de 2020

Dar quitação aos demais responsáveis.

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 Educação do Recife, ou quem vier a sucedê-lo, que atenda, nos prazos indicados, se houver, as medidas a seguir relacionadas :

1. Abster-se de realizar contratação direta, via credenciamento, quando não estiver amparada pela legislação em vigor (item 2.1.1);
2. Que seja instituída, no âmbito da Secretaria de Educação do Recife, uma comissão de, no mínimo, 3 (três) membros, à qual deverá ser confiado o recebimento de material de valor superior ao limite estabelecido no art. 23 da Lei nº 8.666/1993 para a modalidade de convite, conforme determina o art. 15, § 8º da Lei nº 8.666/1993 (item 2.1.4 e item 2.1.7);



3. Que seja adotado um sistema informatizado e integrado para o controle e gestão do almoxarifado (item 2.1.4 e item 2.1.7);
4. Que proceda a Secretaria de Educação do Recife com a classificação contábil das despesas com aquisição de livros e demais materiais bibliográficos para a formação de acervo de órgão ou unidade como "material permanente" (449052), conforme determina o art. 12, caput, do Decreto Municipal nº 25.033/2010 (item 2.1.5).

RECOMENDAR, com base no disposto no artigo 69, parágrafo único da Lei Estadual nº 12.600/2004, ao atual gestor do(a) Secretaria de Educação do Recife, ou a quem o suceder, que atenda as medidas a seguir relacionadas:

1. Fazer constar nos processos de aquisições de material permanente ou de consumo, cujos valores sejam superiores a quinhentos mil reais, a autorização prévia do Conselho de Política Financeira - CPF (item 2.1.2);
2. Atentar, quando da aquisição de insumos com valores expressivos para entrega imediata, para confecção de termo de contrato, com cláusulas que estabeleçam penalidades em caso de inexecução total ou parcial do contrato (item 2.1.3);
3. Atentar para o envio completo dos documentos exigidos nas Prestações de Contas da Secretaria (item 2.1.6).

DETERMINAR, por fim, o seguinte:

À Diretoria de Controle Externo:

1. Instaurar auditoria especial para analisar as aquisições de livros e materiais bibliográficos pela Secretaria de Educação do Recife, bem como os indícios de irregularidades observados pela auditoria em contratações realizadas nos exercícios financeiros de 2018 e 2019, com as empresas PONTUAL DISTRIBUIDORA LTDA e GM Quality Comércio LTDA.





OCORRÊNCIAS DO PROCESSO

DR. GILMAR SEVERINO DE LIMA - PROCURADOR:

Sr. Presidente, nobre relator, realmente o Conselheiro relator situou bem, é naquele período de pandemia que todas as situações têm que ser realmente ponderadas, porque aquela época foi um caos. Hoje estamos tranquilos, mas não podemos usar de anacronismo, olhar as situações com os olhos de hoje. Temos que rever aquela situação passada que realmente foi algo terrível para toda a sociedade mundial, diga-se de passagem. Mas, eu gostaria de colocar apenas uma pontuação, alguns destaques que merecem com relação a esse procedimento.

Já antecipo que não vai haver divergência com a conclusão final, já antecipada pelo nobre relator, mas destaco aqui que é mais um caso daquelas contratações de empresas, de serviços médicos, que, pretensamente, poderia ser em complementaridade, mas na realidade substitui grande parte do serviço ofertado pelo município. E aqui eu destaco também que, mais uma vez, houve aqui uma operação da Polícia Federal, tanto que documentos foram solicitados para o Tribunal, e houve a negativa de apresentação justificando que “olha, esses documentos, empenhos, comprovantes de pagamentos e etc não podemos apresentar porque foram requisitados pela Polícia Federal”. Mas o que eu gostaria de destacar especialmente é o fato do uso indevido da figura do credenciamento.

Credenciamento não é como foi feito aqui. Houve um chamamento e, no credenciamento, pelo menos no geral, é aquele que muitas vezes o município, o interessado no credenciamento oferece, já diz quanto está disposto a pagar, abre um período, muitas vezes, o que é recomendado que seja aberto sempre, para que toda a empresa interessada venha e se cadastre. O credenciamento, uma das suas características, é a oportunidade para todos aqueles credenciados. A forma como vai ser feita, pode ser sorteio, pode ser toda vez que houver uma demanda ir substituindo um a um, mas é para todo mundo. E aqui o que foi feito pela Secretaria de Educação de Recife foi, a pretexto de um chamamento público, a pretexto de um chamamento, colocar uma cláusula...

Houve também a Operação *Literatus*, operação da polícia, pulando toda essa parte que eu já antecipei. Mas foi o uso, evidentemente, que foi um uso indevido do credenciamento, apesar de ter alegado também “mas foi um ano de pandemia também”. Agora, tudo bem, pandemia, mas não se justifica todo e qualquer procedimento. Inclusive, para ficar bem caracterizado o uso indevido, uma das cláusulas do credenciamento diz o seguinte: será credenciado



aquele que apresentar o maior desconto. Ora, aí não é credenciamento, isso aí é a escolha de um licitante, entre aspas. E a auditoria mostrou que essa empresa, por exemplo, que ganhou, que foi a única, se não me engano, que se apresentou, ela tinha, além de um favorecimento, tinha uma quantidade muito maior de empenhos em seu benefício do que outras empresas do ramo.

E outra coisa que ficou bem demonstrada lá é que, antes do credenciamento, o próprio município fez cotação com diversos fornecedores. Como é que vai fazer credenciamento se faz cotação e não faz a licitação? Chamou a Varejão do Estudante, chamou a Editora Rocco, chamou a Connecte Books e por aí vai.

Então, é destacar apenas, e que seja destacado, se Vossa Excelência já o fez, não o fez? Essa questão do uso indevido do credenciamento, porque credenciamento não pode ser usado em situações como tais.

São essas considerações, Sr. Presidente.

CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR:

Sr. Presidente só para secundar a palavra que foi trazida pelo nobre Procurador Dr. Gilmar Lima, a Lei nº 14.133, a nova lei de licitações, espanca essas dúvidas conceituais, inclusive categoriza o credenciamento como procedimento auxiliar. Na realidade, é o tipo de procedimento que não cabe, não comporta competitivo, não tem competitivo. Todos são chamados e todos têm oportunidade, como disse muito bem o nosso procurador, de forma randomizada a serem contratados por um preço já previamente anunciado. Então, doravante, antes havia essa dúvida se praticava de forma até sibilina esse instituto, agora não há dúvida nenhuma. Não se pode, em casos que tais, lançar mão de credenciamento. Tem que ser competitivo, tem que ser licitação dentro da modalidade consentânea.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO CARLOS PIMENTEL - RELATOR:

Sr. Presidente, Srs. Conselheiros, muito boas as falas, tanto do representante Ministerial como do Conselheiro Dirceu. Realmente, essa questão eu diria o seguinte, nós estamos tratando aqui sem sede de prestação de contas. Se fosse uma autoria especial, e em outro momento, porque nós estamos aqui também avaliando uma contratação naquela fase grave da pandemia, apesar de que não eram produtos médicos, eram livros, não é? Eram livros, mas que inclusive poderiam perfeitamente, como disse o Procurador, ser fornecidos por outras pessoas, já que houve uma cotação de preços. Se cotaram o preço é



porque tinha produto para fornecer, mas escolheu apenas essa empresa de fornecimento.

Apesar de tudo isso, eu coloquei no contexto a fase pandêmica e o fato de ser uma prestação de contas de uma Secretaria e não uma auditoria especial que poderíamos julgar ilegal ao objeto auditado. Embora que essa questão é muito polêmica, sempre tem esse questionamento de auditoria para prestação de contas. Mas aí, ainda assim, eu coloquei o voto no sentido de julgar regulares com ressalvas as contas. E, aí sim, determinar a abertura de uma auditoria especial para fins de avaliar esses contratos com essa empresa, que podem ser retroativos, inclusive ao exercício 2019. Nós tentamos ver no gabinete se havia já alguma auditoria especial em curso e não vimos. Caso haja, é evidente que o nosso departamento competente vai observar isso e devolveria o processo nesse sentido. Mas é assim que voto, Presidente.

CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR:

Sr. Presidente, faria só uma sugestão.

CONSELHEIRO MARCOS LORETO - PRESIDENTE EM EXERCÍCIO:

Conselheiro Dirceu.

CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR:

Uma sugestão de tudo que foi discutido ao Conselheiro Carlos Pimentel de deixar uma determinação para que não se utilize desse instituto de forma errônea. Só uma determinação de sentido.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO CARLOS PIMENTEL - RELATOR:

Perfeito. Assimilo então a sugestão do Conselheiro Dirceu Rodolfo, Presidente.

CONSELHEIRO MARCOS LORETO - PRESIDENTE EM EXERCÍCIO:

Então, com a sugestão acatada pelo relator, também acompanho o voto do relator. Aprovado o voto de Vossa Excelência e devolvo à presidência ao Conselheiro Ranilson Ramos.



RESULTADO DO JULGAMENTO

Presentes durante o julgamento do processo:

CONSELHEIRO SUBSTITUTO CARLOS PIMENTEL , relator do processo

CONSELHEIRO MARCOS LORETO , Presidente, em exercício, da Sessão : Acompanha

CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR : Acompanha

Procurador do Ministério Público de Contas: GILMAR SEVERINO DE LIMA

Houve unanimidade na votação acompanhando o voto do relator.