



## INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO

20ª SESSÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA CÂMARA REALIZADA EM 14 /07/2022

**PROCESSO TCE-PE Nº 19100316-5**

**RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO CARLOS PIMENTEL**

**MODALIDADE - TIPO:** Prestação de Contas - Gestão

**EXERCÍCIO:** 2018

**UNIDADE(S) JURISDICIONADA(S):** Secretaria de Turismo, Esportes e Lazer do Recife

### INTERESSADOS:

ANA PAULA DE OLIVEIRA VILAÇA

AMANDA KELLE CAVALCANTI DE SOUZA

ISABELA MARIA MEIRA LIMA GUERRA

## RELATÓRIO

Prestação de Contas de Gestão da Secretaria de Turismo, Esportes e Lazer do Recife, relativa ao exercício de 2018.

Concluída a auditoria, foi elaborado relatório - documento eletrônico nº 67 - em cuja conclusão aparece o quadro-resumo abaixo reproduzido, em que aproveitei para inserir a qualificação dos responsabilizados.

Irregularidade	Responsáveis	Valor Passível de Devolução (R\$)
Não observância dos requisitos legais para aditamento ao Contrato nº 3501.25 /2017 (item 2.1.1)	Ana Paula de Oliveira Vilaça Leal - Secretária de Turismo, Esportes e Lazer.	—



Ausência de informações sobre a execução de contrato de publicidade na internet (item 2.1.2)	Ana Paula de Oliveira Vilaça Leal - Secretária de Turismo, Esportes e Lazer.	—
Etapas da despesa em desacordo com a legislação (item 2.2.3)	Amanda Kelle Cavalcanti de Souza - Gerente de Comunicação Isabela Maria Meira Lima Guerra - Gerente de Comunicação	—
Publicação dos termos aditivos fora do prazo legal (2.3.4)	Ana Paula de Oliveira Vilaça Leal - Secretária de Turismo, Esportes e Lazer.	—
Documentos da Prestação de Contas em desacordo com a Resolução TC 48 /2018 (2.3.5)	Ana Paula de Oliveira Vilaça Leal - Secretária de Turismo, Esportes e Lazer.	—

Conforme se depreende da leitura do item 3.1 do RA, não houve imputação de débito ou sugestão de multa.

Devidamente notificadas, as acusadas apresentaram defesa em conjunto, através do documento eletrônico de nº 81, em que invocaram a natureza formal das falhas, todas desprovidas de potencial ofensivo capaz de provocar danos ao Erário Municipal.

Requereram o julgamento pela regularidade das contas.

É o breve relatório.

### VOTO DO RELATOR

As falhas observadas revelam a necessidade da realização de ajustes nos procedimentos desenvolvidos pela Secretaria ao longo das execuções de seus contratos.

Desprovidas de dano ao Erário, dolo ou má fé, merecem compor elenco de determinações a serem dirigidas à atual gestão.



Nesse contexto, adiantando posicionamento favorável à aprovação com ressalvas das contas, segue a análise individualizada de cada item.

## 1. Aditivos Contratuais

O Primeiro Termo Aditivo ao Contrato nº 3501.25/2017, assinado em 04 de julho de 2018, promoveu a prorrogação do instrumento originário por mais 12 meses, de 11/07/2018 a 10/07/2019 e alterou o seu preço global, que passou de R\$ 1.934.378,25 para R\$ 2.264.055,56.

Sobre o instrumento adicionado, a auditoria observou falhas do tipo:

- Ausência de numeração das páginas do Processo Administrativo referente ao Primeiro Termo Aditivo ao contrato supramencionado;
- Ausência de provas da verificação da regularidade fiscal e trabalhista;
- Ausência de garantia para prorrogação contratual;
- Ausência de comprovação pela Secretaria de que o contrato permanece vantajoso para a Administração;
- Ausência de comprovação de consulta acerca da aplicação de sanção à empresa contratada, cujos efeitos a torne proibida de celebrar contrato administrativo e alcancem a Administração contratante.

Segundo os técnicos, as faltas prejudicaram a função de resguardar a entidade pública e proteger a execução do contrato, em detrimento à Lei Federal nº 8.666/93 e jurisprudência consolidada do TCU.

Pela conduta de assinar o Primeiro Termo Aditivo ao Contrato nº 3501.25/2017, em 04 de julho de 2018, com falhas, foi responsabilizada Ana Paula Oliveira Vilaça Leal, Secretária de Turismo, Esportes e Lazer do Recife.

Sobre a acusação, a defendente alegou:

- Quanto às falhas na numeração das páginas do processo administrativo do Termo Aditivo, seria necessário atentar que algumas folhas do instrumento não são parte integrante do mesmo, tratando-se de cópias de outros documentos e que, apesar de em alguns trechos não haver obediência à ordem cronológica, foi dada prioridade à relevância da documentação;
- A verificação da regularidade fiscal e trabalhista da empresa contratada foi realizada pelo setor orçamentário e financeiro da



Secretaria a cada pagamento. As provas da análise constam das Notas de Empenho então emitidas, a exemplo da certidão apresentada em 13 de agosto de 2018 pela MUDE MOBILIÁRIOS URBANOS DESPORTIVOS LTDA.;

- No que diz respeito à ausência de garantia contratual, a defendente reconheceu a existência da falha, informando que a verificação foi inserida na rotina procedimental de novas prorrogações. Acrescentou que a prestação do serviço transcorreu dentro da normalidade, sem a ocorrência de prejuízos ao Município;
- A comprovação da vantajosidade para a Administração sempre era realizada, tanto que não houve concessão de reajuste nos valores;
- No que pertine à ausência de comprovação de consulta acerca da idoneidade da empresa contratada, o controle da habilitação era realizado no momento do pagamento, com base nos sistemas SICREF (Cadastro de Fornecedores da Prefeitura do Recife) e SOFIN (Sistema Orçamentário e Financeiro).

### Entendimento do Relator

Em que pese tenha a auditoria identificado falhas no controle da execução contratual, observo que nenhuma delas está revestida de gravidade suficiente para a configuração de irregularidade das contas apresentadas.

Contudo, é necessário destacar que tanto a ordem dos acontecimentos processuais, como a verificação da regularidade de empresas contratadas pela Administração Pública, são medidas que auxiliam na fiscalização e controle do procedimento.

Tanto assim o é, que o legislador pátrio cuidou de exigir o cumprimento da ordem cronológica dos acontecimentos, a fim de evitar que documentos sejam posteriormente incluídos ou retirados:

“Lei Federal nº 8.666/93

Art. 60. Os contratos e seus aditamentos serão lavrados nas repartições interessadas, as quais manterão arquivo cronológico dos seus autógrafos e registro sistemático do seu extrato, salvo os relativos a direitos reais sobre imóveis, que se formalizam por instrumento lavrado em cartório de



notas, de tudo juntando-se cópia no processo que lhe deu origem." (grifos adicionados)

Tendo sido observado o descumprimento de norma impositiva - fato reconhecido pela própria defesa - cabe determinação para que não volte a ocorrer.

Outrossim, as verificações relativas à regularidade fiscal e trabalhista, bem como à idoneidade da empresa contratada e à garantia contratual, são condutas exigidas pela legislação pertinente e minimamente esperadas quando da prorrogação contratual.

Não obstante, em que pese a auditoria ter destacado a ausência de provas de que a verificação da regularidade fiscal e trabalhista da contratada fora realizada, a defesa esclareceu que a análise era efetivada no momento da emissão das Notas de Empenho, fazendo prova por meio do documento inserido na página 22 da peça defensiva.

Assim, tenho por afastada a irregularidade.

Quanto à ausência de garantia contratual, tendo a própria defesa reconhecido e informado o saneamento da falha em contratações futuras, além do fato de não terem sido constatados prejuízos ao longo da execução contratual, a irregularidade deve ser mantida, mas remetida ao campo das determinações para que não volte a ocorrer.

No que pertine à comprovação de vantajosidade na renovação do contrato firmado pela Secretaria com a empresa MUDE MOBILIÁRIOS URBANOS DESPORTIVOS LTDA, a justificativa de que a contratada "realiza a manutenção dos equipamentos" é frágil e não resguarda a conveniência e adequação dos preços praticados.

Sobre o assunto, assim determina o parágrafo 2º, artigo 57, da Lei Federal nº 8.666/93:

"Art. 57 (...)

§ 2º Toda prorrogação de prazo deverá ser justificada por escrito e previamente autorizada pela autoridade competente para celebrar o contrato."

Nesse ínterim, já houve pronunciamento do Tribunal de Contas da União:



"Na prorrogação de contrato de aluguel de equipamentos, deve ser reavaliado se o preço, os quantitativos e as especificações originais continuam adequados às condições do momento, promovendo as alterações necessárias ou mesmo deixando de renovar o ajuste, caso não recomendável seu prosseguimento." (Acórdão TCU nº 3616/2007 - Primeira Câmara)(grifos nossos)

Podemos afirmar que, apesar de a defendente ter ressaltado que "a verificação de preços de mercado sempre era realizada", a iniciativa não se encontra comprovada nos autos, situação que acarreta a manutenção da irregularidade e sua remessa ao campo das determinações.

Dessa forma, apesar da inexistência de irregularidade bastante à desaprovação das contas da Secretaria, penso que há necessidade de alteração de alguns fluxos procedimentais e realização de ajustes que confirmem maior segurança à municipalidade.

## **2. Gastos com Publicidade**

Ao longo do exercício de 2018 houve despesas com publicidade no total de R\$ 9.131.237,15 que não foram divulgadas da forma como exige o artigo 16 da Lei Federal nº 12.232/2010, *in verbis*:

"Art. 16. As informações sobre a execução do contrato, com os nomes dos fornecedores de serviços especializados e veículos, serão divulgadas em sítio próprio aberto para o contrato na rede mundial de computadores, garantido o livre acesso às informações por quaisquer interessados."

A mesma exigência também foi prevista na Cláusula 6ª, § 5º do instrumento que fundamentou os gastos, Contrato nº 67/2014, firmado com as empresas MART PET COMUNICAÇÃO LTDA., BCO PROPAGANDA LTDA. e AMPLA COMUNICAÇÃO LTDA.

Segundo a auditoria, quando questionada, a Secretaria informou, por meio do Ofício nº 1510/2019 (documento eletrônico nº 32), que as informações detalhadas da execução do contrato estavam disponíveis apenas a partir de outubro de 2018, no "Portal da Transparência" da Prefeitura da Cidade do Recife.



A dedução lógica residiu na ausência de livre acesso às informações durante os meses de janeiro a setembro daquele ano.

Em outro sentido, a equipe destacou que as despesas realizadas com publicidade decorridas do Contrato nº 67/2014, antes do período de outubro de 2018 são descritas no “Portal da Transparência” de forma genérica, sem especificação de veículos e dos fornecedores de serviços especializados.

Pela omissão, foi responsabilizada Ana Paula de Oliveira Vilaça Leal, então Secretária da pasta.

Em sua defesa, a Secretária afirmou que desde o exercício de 2013 todas as informações das execuções orçamentárias e financeiras estão disponíveis no “Portal da Transparência”, dentre elas, aquelas decorrentes das despesas relativas ao Contrato nº 64/2014.

Explicou que, a partir de outubro de 2018, procedeu à disponibilização das despesas de forma mais detalhada, a fim de complementar as informações já disponíveis desde o início da execução do contrato.

#### Entendimento do Relator

As contratações públicas referentes aos serviços de publicidade receberam atenção especial do legislador, por meio da Lei Federal nº 12.232/2010, segundo a qual, além das informações gerais sobre as despesas realizadas na rubrica, é necessário incluir o nome dos fornecedores e os veículos utilizados, justamente os dados que faltaram no período entre janeiro e setembro de 2018.

Notem que não houve ausência de divulgação das informações relativas ao Contrato nº 64/2014. A própria auditoria atestou a assertiva, apenas destacando que foi realizada “de forma genérica”.

Nesse contexto, forçoso reconhecer a pertinência dos argumentos defensivos, uma vez que, desde o início, havia a publicação das informações do contrato firmado - fato reconhecido pela própria auditoria - e, a partir de outubro de 2018, começou o aprimoramento do Portal da Transparência, a fim de promover com maior detalhamento a execução dos gastos.

Destarte, não havendo indicação de prejuízo à Administração Pública, ou indícios de existência de dolo ou má-fé, e tendo em vista que houve o saneamento da falta ainda no exercício de 2018, sou pelo seu afastamento.

### **3. Etapas de Despesas**



No mesmo Contrato nº 67/2014 tratado no item anterior, a auditoria identificou o desenvolvimento de etapas da despesa em desacordo com a legislação, como a emissão de Notas Fiscais antes do empenho da despesa e a liquidação da despesa antes da efetiva prestação de serviços.

Conforme narrativa contida no item 2.2.3 do RA, entre julho e agosto de 2018, em seis ocasiões houve emissão de empenho posteriormente à data da nota fiscal emitida pela empresa contratada. A falha implica violação ao artigo 60 da Lei Federal nº 4.320/64, que veda a realização de despesas sem prévio empenho, além de desrespeito ao Princípio da Competência, preconizado pela LRF, em seu artigo 50, inciso II.

De igual forma, foi identificada liquidação de despesa antes da efetiva prestação de serviços, quando foi realizada a contratação de serviços de veiculação de campanha publicitária pelo valor de R\$ 73.615,50 a ser realizado entre 26 de julho e 25 de agosto de 2018, tendo a liquidação da despesa sido realizada em 23 de agosto do mesmo ano. Isto é, dois dias antes do final do prazo de realização do serviço.

Para a equipe técnica, houve violação do artigo 63 da Lei Federal nº 4.320/64, que assim preceitua:

"Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

[...]

§ 2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base:

I - o contrato, ajuste ou acôrdo respectivo;

II - a nota de empenho;

III - os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço."

A auditoria ressaltou que, na Nota de Empenho respectiva, constam como prova de realização do serviço fotos da veiculação da publicidade.





Pelas falhas, foram responsabilizadas Amanda Kelle Cavalcanti de Souza e Isabela Maria Meira Lima de Guerra, gerentes de comunicação.

Em defesa, as acusadas sustentaram que tanto os empenhos globais quanto os subempenhos foram realizados em data anterior à emissão das Notas Fiscais do credor BCO PROPAGANDA LTDA, apresentando tabela descritiva dos gastos.

Em relação à acusação de realização de liquidação da despesa antes da prestação do serviço, as interessadas informaram que o serviço contratado, de veiculação da campanha publicitária, foi colocado à disposição da Secretaria, restando pendente apenas a confirmação do período de exposição da mídia.

Conforme pontuaram, tendo em vista a especificidade do serviço, em caso de descumprimento contratual, a penalização seria o abatimento em futuros pagamentos ou a execução da garantia contratual.

Descartaram danos ao erário ou qualquer intenção ímproba ou danosa.

#### Entendimento do Relator:

As irregularidades verificadas pela auditoria, por si só, não têm o condão de macular as contas.

A realização de empenho a posteriori é uma falha que dificulta a avaliação contábil da Secretaria e vai de encontro ao que determina o artigo 60 da Lei Federal nº 4.320/64, segundo o qual “é vedada a realização de despesa sem prévio empenho”.

Em que pese tenha a defesa alegado que as etapas da despesa seguiram a ordem legalmente estabelecida, não trouxe aos autos qualquer documento que comprove a afirmação, tendo apenas apresentado simples tabela descritiva, no corpo do texto da peça defensiva, com datas de subempenhos e emissão de Notas Fiscais.

Todavia, destaco que a falha foi pontual, verificada em seis subempenhos de um mesmo contrato, com um mesmo fornecedor e no período entre 16 de julho e 22 de agosto de 2018. Algumas emissões de Nota de Empenho e Nota fiscal têm diferença de um dia.

Ademais, não foi comprovado dano ao erário ou má fé por parte das acusadas, uma vez que o empenho foi, de fato, realizado, ainda que de forma extemporânea.

Em relação à acusação de liquidação da despesa antes da prestação do serviço, dois pontos merecem destaque.



Primeiramente, a data da liquidação se deu apenas dois dias antes do final do prazo para a realização do serviço. Também a própria auditoria constatou a efetiva realização do serviço, por meio de fotos da veiculação da publicidade acostadas à Nota de Empenho respectiva.

Diante dessas considerações, sou pela emissão de determinação para que seja dada maior atenção ao cumprimento das etapas da despesa em consonância com o que determina a legislação pertinente.

#### **4. Publicações Fora do Prazo Legal**

A auditoria acusou que a Secretaria publicou, no Diário Oficial do Recife, os extratos de três Termos Aditivos aos Contratos nº 12/2015 e nº 273/2015 em desobediência aos prazos estabelecidos no artigo 61, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93, impossibilitando a eficácia do ato e inviabilizando o exercício do controle social.

Pela omissão, foi responsabilizada Ana Paula de Oliveira Vilaça, Secretária de Turismo, Esportes e Lazer do Recife.

Na opinião da acusada, a intempestividade não tem o condão de macular os atos realizados, tendo em vista que os termos foram efetivamente convalidados com a publicação.

Informou como precedentes os Processos TCE-PE nºs 1405948-4, Auditoria Especial, e 1002252-1, Prestação de Contas da Secretaria Estadual Especial da Mulher, nos quais, apesar de terem sido verificadas as falhas relativas à publicação intempestiva de extratos de contratos, houve julgamento pela regularidade das despesas, respectivamente.

#### **Entendimento do Relator**

A publicação é condição indispensável para a eficácia dos contratos administrativos e de seus aditamentos e deve ser realizada até o quinto dia útil do mês subsequente ao de sua assinatura - regra preconizada pelo parágrafo único do artigo 61 da Lei Federal nº 8.666/93.

A quase totalidade dos Termos Aditivos objetos da auditoria foi publicada com atraso, notadamente o que se refere ao Contrato nº 12 /2015, cujo atraso correspondeu a 204 dias.

A publicação extemporânea dos instrumentos de prorrogação contratual, além de irem de encontro ao que determina a legislação pertinente, prejudica a eficácia do contrato além de produzirem riscos à sua execução, uma vez que os prazos contratuais são contados a partir da publicação.



Não obstante, em consonância com a jurisprudência desta Corte de Contas, entendo que a falha se reveste de caráter formal, devendo ser encaminhada ao campo das determinações para que não volte a ocorrer.

## **5. Resolução TC Nº 48/2018**

A auditoria acusou falta de informações obrigatórias na Prestação de Contas da Secretaria referente ao exercício de 2018, especialmente Atas de Registro de Preços e ao Relatório de Desempenho da Gestão, em desconformidade com os itens 17 e 26, do Anexo III da Resolução TC nº 48/2018.

Pela incompletude da Prestação de Contas, foi responsabilizada a Secretária da Pasta, Ana Paula de Oliveira Vilaça Leal.

Sobre as falhas, a interessada afirmou que as impropriedades destacadas pela auditoria decorreram de divergência interpretativa da Resolução TC nº 48/2018.

Em relação ao Item 17, informou que a Ata de Registros de Preços nº 002/2016 foi inserida na Prestação de Contas do exercício de 2017, uma vez que entendia que o contrato celebrado não se encontra vinculado à Ata e, como esta não gerou despesas, entendeu ser desnecessária a sua inserção na Prestação de Contas de 2018.

Acrescentou que no exercício de 2018 apenas as informações do Contrato vigente foram inseridas no SAGRES - Módulo LICON, atendendo às exigências da Resolução multicitada.

Quanto à ausência de duas informações no Relatório de Desempenho da Gestão, a defendente reconheceu o erro, informando a sua correção nas próximas prestações de contas.

### Entendimento do Relator

À semelhança do item anterior, entendo ser a falha de cunho formal, não se revestindo de gravidade suficiente para macular as contas, especialmente quando observada a ausência de dolo ou má-fé por parte da interessada.

Ademais, não tendo sido verificado dano ao erário e havendo a informação de adoção de medidas corretivas por parte da defendente, acato as alegações realizadas para atenuação do achado, devendo compor o rol de determinações para que não volte a ocorrer.

Diante do exposto,

**VOTO pelo que segue:**



CONTAS DE GESTÃO.  
IRREGULARIDADES  
FORMAIS. PRINCÍPIO DA  
RAZOABILIDADE. PRINCÍPIO  
DA PROPORCIONALIDADE.

1. A ausência de irregularidades graves enseja a aprovação, ainda que com ressalvas, das contas apresentadas pelo gestor.

**CONSIDERANDO** os termos do Relatório de Auditoria, da defesa apresentada e dos demais documentos insertos no processo;

**CONSIDERANDO** a ausência de falhas com maior potencial ofensivo capazes de provocar a rejeição das presentes contas;

**Ana Paula De Oliveira Vilaça:**

**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) Ana Paula De Oliveira Vilaça, relativas ao exercício financeiro de 2018

**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 Turismo, Esportes e Lazer do Recife, ou quem vier a sucedê-lo, que atenda, nos prazos indicados, se houver, as medidas a seguir relacionadas :

1. Publicar, tempestivamente, os Extratos de Contratos e seus Termos Aditivos, em conformidade com a legislação pertinente.
2. Observar rigorosamente o cumprimento das etapas da despesa em consonância com o que determina a legislação pertinente.
3. Instruir os processos de aditamentos contratuais com toda a documentação comprobatória da regularidade do contrato e do(a) contratado(a), no que diz respeito à regularidade fiscal e trabalhista, comprovação da garantia contratual, da realização de pesquisa de



preços que demonstre vantajosidade para a Administração Pública, tudo em processo devidamente organizado e com suas páginas numeradas, a fim de atender a legislação vigente e demonstrar a probidade administrativa e transparência pública.

4. Atentar ao envio de documentos em consonância com o determinado pela Resolução nº 48, de 19 de dezembro de 2018, do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco.

### **OCORRÊNCIAS DO PROCESSO**

O CONSELHEIRO CARLOS NEVES SE DECLAROU IMPEDIDO.

### **RESULTADO DO JULGAMENTO**

Presentes durante o julgamento do processo:

CONSELHEIRO SUBSTITUTO CARLOS PIMENTEL , relator do processo

CONSELHEIRA TERESA DUERE , Presidente, em exercício, da Sessão : Acompanha

CONSELHEIRO CARLOS NEVES : Não Votou

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

Houve unanimidade na votação acompanhando o voto do relator.