



INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO

20ª SESSÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA CÂMARA REALIZADA EM 17/04/2018

PROCESSO TCE-PE Nº 17100318-4

RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO LUIZ ARCOVERDE FILHO

MODALIDADE - TIPO: Prestação de Contas - Gestão

EXERCÍCIO: 2016

UNIDADE JURISDICIONADA: Secretaria de Habitação do Recife
Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social do Recife

INTERESSADOS:

Carlos Fernando Ferreira Da Silva Filho

Ado Castro Do Nascimento

Alexandre Menezes De Moura Filho

RELATÓRIO

Prestação de Contas de gestão da Secretaria de Habitação do Recife, relativa ao exercício financeiro de 2016.

Atuou como Secretário no exercício o Sr. Carlos Fernando Ferreira da Silva Filho.

A prestação de contas foi apresentada por meio do sistema eletrônico deste Tribunal.

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, com base na nomenclatura adotada.

Relatório de Auditoria foi apresentado (doc. 49) com o seguinte detalhamento de achados, responsáveis e valores passíveis de devolução:

A1.1 Prorrogação ilegal do contrato nº 284/2011 - Responsável: Carlos Fernando Ferreira da Silva Filho;

A1.2 Celebração de aditamento a contrato extinto - Responsável: Carlos Fernando Ferreira da Silva Filho

A3.1 Ato antieconômico que resultou em injustificado dano ao erário - Responsáveis: Carlos Fernando Ferreira da Silva Filho, Ado Castro do Nascimento e Alexandre Menezes de Moura Filho - Valor passível de devolução: **R\$ 56.083,86**.

Foram responsabilizados pelos achados:

- Carlos Fernando Ferreira da Silva Filho - Secretário de Habitação;
- Ado Castro do Nascimento - Chefe de Divisão de Captação de Recursos e Acompanhamento Técnico;
- Alexandre Menezes de Moura Filho - Gerente Geral de Projetos Habitacionais.



Os responsáveis apresentaram defesa em conjunto (doc. nº 58).

É o relatório.

VOTO DO RELATOR

Passo a analisar os achados da auditoria em confronto com a defesa apresentada.

1. Prorrogação ilegal do contrato nº 284/2011

Responsável: Carlos Fernando Ferreira da Silva Filho

Apurou a auditoria:

Foi verificada a prorrogação do contrato nº 284/2011 após o prazo de 60 (sessenta) meses de vigência previsto no art. 57, II da Lei 8.666/93. O referido contrato (Doc. 43, pág. 11-22) foi firmado em 28/11/2011 com a empresa RPL Engenharia e Serviços LTDA para prestação de serviços de digitadores, em decorrência da adesão à Ata de Registro de Preços nº 002/2011, da Secretaria de Finanças da Prefeitura do Recife, e teve vigência inicial no período de 01/01/2012 a 31/12/2012. A prorrogação ocorreu em 13/12/2016 mediante o 9º Termo Aditivo (Doc. 43, pág 01- 03), cuja cláusula primeira estabeleceu o seguinte:

(...)

O Secretário de Habitação, Sr. Carlos Fernando Ferreira da Silva Filho, solicitou, mediante ofício nº 307/2016-GAB/SEHAB, de 30/10/2016, a prorrogação excepcional do Contrato nº 284/2011, apresentando como justificativa a necessidade de “que seja concluído um novo Processo Licitatório”.

(...)

O Tribunal de Contas da União também comunga do entendimento de que a excepcionalidade que autoriza a vigência de contratos contínuos além do limite de 60 (sessenta) meses deve estar calcada em situação superveniente e imprevisível, conforme o acórdão 2090/2005 – Plenário:

(...)

A justificativa apresentada pelo Secretário de Habitação foi meramente a necessidade de “que seja concluído um novo Processo Licitatório”. Não comprova, no entanto, que a não conclusão de processo licitatório decorreu de situação excepcional ou imprevisível, estranha à vontade das partes que motivasse a prorrogação em foco. Em verdade não há sequer a comprovação de que fora aberto algum processo licitatório.

Assim, não foi comprovada a existência de situação excepcional ou imprevisível, estranha à vontade das partes, que motivasse a prorrogação em foco. O fim da vigência contratual era fato absolutamente previsível. No entanto, o gestor não comprovou que adotou as medidas necessárias com vistas a deflagrar e concluir o necessário procedimento licitatório.

Ante a inexistência da condição necessária e essencial para fundamentação da prorrogação prevista no § 4º do art. 57, qual seja, o caráter de excepcionalidade, resta configurada a ilegalidade da prorrogação contratual firmada mediante o 9º Termo Aditivo, pela qual recomendamos a aplicação de multa prevista no art. 73, Inciso I, da Lei Orgânica do TCE/PE, n.º 12.600/2004 (redação dada pela Lei nº 14.725, de 09 de julho de 2012), ao Sr. Carlos



Em sua defesa, alega o responsável que recentemente o Tribunal de Contas da União inovou apresentando para tanto o Informativo nº 153/2013, do qual destaca o seguinte trecho:

5. Para o aperfeiçoamento da contratação e gestão de contratos de prestação de serviços de natureza contínua, recomenda-se à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento a incorporação dos seguintes procedimentos à IN/MP 2/2008:

(...)

5.2. Demonstração de vantajosidade econômica da prorrogação contratual, sem a necessidade de pesquisa de mercado, quando previstos requisitos contratuais de reajuste salarial, de índices de preços de insumos e de limites de preço para contratação;

No mais, tece uma série de considerações sobre os requisitos citados naquele Informativo e seu cumprimento por parte da Secretaria.

Não há relação entre o achado de auditoria e a instrução do TCU. A irregularidade apurada consiste na prorrogação contratual excepcional por prazo superior a 60 meses prevista no § 4º do art. 57 da Lei nº 8.666, ao passo que o informativo do TCU trata da prorrogação dentro do prazo máximo de 60 meses previsto no art. 57, II, da Lei Federal nº 8.666/93.

Acompanho a análise da auditoria. Contudo, entendo que não cabe aplicação de multa. Não vislumbro ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico que motive a aplicação de multa com base no art. 73, I, da Lei Orgânica deste Tribunal, hipótese de aplicação de multa para irregularidades que não são de natureza grave. Cabe recomendação.

2. Celebração de aditamento a contrato extinto

Responsável: Carlos Fernando Ferreira da Silva Filho.

A auditoria analisou o contrato nº 318/2013 (Doc. 44, pág. 01-08), firmado entre a SEHAB e o Instituto de Apoio a Gestão, Estudos, Pesquisas e Preservação Ambiental – MONÃ, para a realização de serviços das ações de pós-ocupação do Projeto de Trabalho Técnico Social da Comunidade dos Coelho, com valor global inicial de R\$ 435.000,00 e vigência inicial de 18/01/2014 a 17/03/2015. Foram identificados dois termos aditivos, o primeiro com vigência de 18/03/2015 a 17/03/2016 e o segundo de 18/03/2016 a 17/03/2017, este último aumentando o valor global para R\$ 478.584,26.

Ocorre que, em relação a segunda prorrogação, a auditoria identificou as seguintes irregularidades:

(1) Ofício nº 121/2016/SEHAB, datado de 09/03/2016 (Doc. 44, pág. 15), no qual o Secretário de Habitação solicitou autorização ao Secretário de Assuntos Jurídicos com vistas à elaboração do 2º Termo Aditivo;

(2) Justificativa (Doc. 44, pág 16-17.) da necessidade do aditamento do contrato e do valor contratual em R\$ 43.584,26, assinada pela Sra. Renata Lucena (Secretária Executiva) e datada de 04/05/2016;



(3) Despacho nº 148/2016 – CGM\GGMAT (Doc. 44, pág. 18-20), datado de 17/05/2016, assinado por Kim Veras e Vanderlei (Analista de Controle Interno) e Rodrigo Brayner Dhalia (Gerente de Pactuação, Negociação, Análise de Mercado e Processos), e ratificado por Rosália Reis Murta (Chefe da Unidade de Análise de Processos) e Marco Aurélio Gomes Araújo (Gerente Geral de Gestão Matricial do Gasto Público), que opina pelo deferimento do pedido de renovação contratual e reajuste através da autorização do 2º Termo Aditivo ao contrato nº 318/2013.

Diante destes dados, entendeu a auditoria:

Os três documentos supracitados, logicamente, são anteriores à formalização do 2º Termo Aditivo. No entanto o que se vê, é que a solicitação de autorização ao Secretário de Assuntos Jurídicos (Documento 01) está com a mesma data do Aditivo em tela (09/03/2016), ao passo que os Documentos 02 e 03 foram elaborados, respectivamente, em 04/05/20016 e 17/05/2016. Ou seja, posteriormente tanto à formalização do Aditivo (09/03/2016) quanto ao início da sua vigência (18/03/2016).

A defesa alega que eventual vício de legalidade poderia ser plenamente convalidado pela Administração Pública, uma vez que não seria acarretado nenhum prejuízo a terceiros nem muito menos ao erário. Tece uma série de considerações sobre o instituto da convalidação dos atos administrativos, o que atingiria os defeitos sanáveis.

Afirma que o aditivo foi firmado antes do despacho da Controladoria, já que não existe nenhuma determinação legal no sentido de que as renovações só possam ser realizadas mediante a autorização.

Seguindo a lógica trazida pela defesa de que não existe nenhuma determinação legal quanto às renovações ocorrerem apenas mediante autorização ou anuência da Secretaria de Assuntos Jurídicos, por qual motivo o Secretário de Habitação solicitou autorização ao Secretário de Assuntos Jurídicos com vistas à elaboração do 2º Termo Aditivo por meio do Ofício nº 121/2016/SEHAB, datado de 09/03/2016 (Doc. 44, pág. 15)? Quais providências seriam adotadas na hipótese do referido termo aditivo ser considerado irregular pela Secretaria de Assuntos Jurídicos? Qual a finalidade do Despacho nº 148/2016 - CGM\CGMAT (doc 44), na medida em que, conforme afirma a defesa, o segundo termo aditivo já tinha entrado em vigência?

Ora, o Ofício nº 121/2016/SEHAB, datado de 09/03/2016 (Doc. 44, pág. 15) é bastante claro quando o Secretário de Habitação solicita autorização para elaboração do 2º Termo Aditivo ao contrato nº 318/2013, mas o defendente afirma que não existe nenhuma determinação legal no sentido de que as renovações só possam ser realizadas mediante a autorização. Então qual o motivo que levou a solicitação de autorização?

Apesar de constatar a correção da análise da auditoria, entendo por não acolher a imposição de multa, mesmo porque a Controladoria acolheu o pedido feito e autorizou a celebração do termo aditivo. Cabe recomendação.

3. Ato antieconômico que resultou em injustificado dano ao erário

Responsáveis: Carlos Fernando Ferreira da Silva Filho, Ado Castro do Nascimento e Alexandre Menezes de Moura Filho

Apontou a auditoria:



Foi verificada a existência do contrato nº 12/2016 (Doc. 46, pág. 01-08), firmado em 17/02/2016, entre a SEHAB e a empresa Frank Gonçalves Pereira EIRELI-ME, posteriormente denominada C3 Engenharia LTDA – ME, com o seguinte objeto:

CLÁUSULA PRIMEIRA: Constitui objeto do presente Contrato, a contratação da execução dos serviços de revestimento em piso cerâmico na sala, quarto e cozinha dos 160 (...) apartamentos do Conjunto habitacional Coelhos, localizado na Travessa Gusmão, nº 91, bairro de São José, nesta cidade, município de Recife, por solicitação da Secretaria de Habitação, de acordo com o Termo de Referência e a Proposta da CONTRATADA.

(...)

O 1º Termo Aditivo (Doc. 46, pág. 09-11), firmado em 22/06/2016, teve o seguinte objeto:

CLÁUSULA PRIMEIRA: constitui objeto deste Primeiro Termo Aditivo ao Contrato já identificado neste instrumento, o que segue:

(...)

III) O acréscimo de serviços extras e excedentes no valor de R\$ 56.083,86 (...), conforme planilhas anexas aos autos, correspondente ao percentual de aproximadamente 22,70% do valor original do Contrato.

§1º O valor global do Contrato passará de R\$ 246.979,15 (...) para R\$ 303.063,01 (...)

O Sr Ado Castro do Nascimento, CREA-PE nº 032606/Matrícula nº 103675-0, engenheiro responsável, e o Sr. Alexandre Moura, Gerente Geral de Projetos Habitacionais, apresentaram a seguinte Justificativa Técnica para 1º Termo Aditivo (Doc. 46, pág. 12-14):

Considerando a baixa resistência da base encontrada, devido aquela região ser próxima ao Rio Capibaribe (lençol freático), faz-se necessário a substituição do concreto dos pisos dos apartamentos térreos, uma vez que os mesmos estavam “trabalhando” e conseqüentemente fissurando. Como o habitacional está pronto, o piso já sofreu todo o recalque estrutural possível. Com a substituição do concreto evitaremos irregularidades e possíveis problemas na aplicação do revestimento cerâmico.

Face ao exposto, há necessidade da contratação de serviços extras no valor de R\$ 56.083,86 (...)

(...)

Como se vê, o 1º Termo Aditivo incluiu a prestação de serviços que não estavam contemplados no objeto do contrato nº 12/2016: “contratação da execução dos serviços de revestimento em piso cerâmico”.

A construção dos 160 apartamentos do Conjunto habitacional Coelhos, localizado na Travessa Gusmão, nº 91, foi realizada pela Empresa Nacional de Engenharia e Construções Ltda – ENENGI, obviamente anteriormente ao serviço de revestimento em piso cerâmico, mediante a execução do contrato nº 154/2009 (Doc. 47), com valor inicial de R\$ 7.014.426,22, que, devido às sucessivas prorrogações (foram firmados doze Termos Aditivos) ainda estava vigente ao longo de todo o exercício de 2016. O seu objeto foi definido nos seguintes termos:

(...)

A Justificativa Técnica para 1º Termo Aditivo do contrato nº 12/2016, não deixa dúvidas que “a baixa resistência da base encontrada” foi decorrente das condições do solo: segundo os signatários “devido aquela região ser próxima ao Rio Capibaribe (lençol freático)”.



Portanto, a Administração tinha o direito assegurado à reconstrução dos pisos dos apartamentos térreos, sem custos adicionais. No entanto o gestor optou por um ato de gestão antieconômico, ao firmar um termo aditivo ao contrato nº 12/2016, que resultou no pagamento de R\$ 56.083,86 (empenho nº 2016.00058), configurando injustificado dano ao erário.

O Termo Aditivo ao contrato nº 12/2016 foi firmado em consequência da mencionada Justificativa Técnica e, como detalhado a seguir, de Autorização do Secretário de Habitação.

A Justificativa Técnica, assinada pelo Sr. Ado Castro do Nascimento (engenheiro responsável) e pelo Sr. Alexandre Moura (Gerente Geral de Projetos Habitacionais), não apenas apontou a necessidade de reconstrução do piso dos apartamentos térreos, mas também se posicionou pela contratação de serviços extras no valor de R\$ 56.083,86.

Posteriormente, o Secretário de Habitação, Sr. Carlos Fernando Ferreira da Silva Filho, autorizou a elaboração do 1º Termo Aditivo em consequência da solicitação do Sr. Alexandre Moura (Gerente Geral de Projetos Habitacionais) mediante Comunicação Interna nº 016/2016 (Doc. 46, pág. 15). Observe-se que a CI nº 016/2016 encaminhou ao Secretário a Justificativa Técnica. Ou seja, havia o conhecimento do titular da SEHAB de que se tratava de substituição do concreto de piso fissurado, e que “sofreu todo recalque estrutural possível”, de uma obra, segundo a Justificativa Técnica, já concluída. No caso, realizada pela Empresa Nacional de Engenharia e Construções Ltda – ENENGI, mediante a execução do contrato nº 154/2009. Ou seja, tratava-se de caso de reconstrução de objeto anteriormente contratado, resultante de vícios verificados (fissuras decorrentes da baixa resistência da base encontrada devido à proximidade ao Rio Capibaribe – lençol freático), o que assegurava à Administração Municipal o direito à reconstrução sem custos adicionais.

Assim, destacando que houve o efetivo pagamento à empresa C3 Engenharia LTDA – ME mediante o empenho 2016.00058 (Doc. 48), a responsabilidade pela devolução de R\$ 56.086,86 ao erário deve ser atribuída solidariamente aos Srs. Carlos Fernando Ferreira da Silva Filho (Secretário de Habitação), Alexandre Moura (Gerente Geral de Projetos Habitacionais) e Ado Castro do Nascimento (Engenheiro Responsável), em consequência dos respectivos atos, acima descritos.

Recomendamos, ainda, a aplicação da multa prevista no art. 73, Inciso II, da Lei Orgânica do TCE/PE, n.º 12.600 /2004 (redação dada pela Lei nº 14.725, de 09 de julho de 2012), ao Sr. Carlos Fernando Ferreira da Silva Filho, Secretário de Habitação, signatário do Termo Aditivo

Na defesa, os responsáveis afirmam que em “virtude do concreto contratado na planilha da Construtora Enenji, para esse serviço aditado, ser num traço 1:4:8, ou seja, ‘concreto magro’ (não estrutural), não cabia a mesma refazer o serviço com o mesmo item uma vez que estávamos passível do ocorrido voltar a acontecer causando um prejuízo maior aos moradores e conseqüentemente aos cofres públicos. Sendo assim optamos por um concreto estrutural, só nos apartamentos térreo, visando garantir uma maior durabilidade na base e no revestimento aplicado”.

Discordo do posicionamento adotado pela auditoria na medida em que não se trata de problema afeto à execução da obra, mas sim em relação ao seu planejamento, e que exigia uma providência imediata.

Houve erro de projeto na contratação da obra de construção dos 160 apartamentos. O contrato é de 2009. Portanto, a irregularidade não deve ser tratada nesta prestação de contas de 2016. Não há notícias sobre quem elaborou o projeto.

Por essas razões, acolho as justificativas da defesa.

VOTO pelo que segue:



CONSIDERANDO a presença de falhas insuficientes para motivar a irregularidade das contas;

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) Carlos Fernando Ferreira Da Silva Filho, relativas ao exercício financeiro de 2016.

RECOMENDAR, com base no disposto no artigo 69 da Lei Estadual nº 12.600 /2004, aos atuais gestores do(a) Secretaria de Habitação do Recife, ou quem vier a sucedê-los, que atendam as medidas a seguir relacionadas:

1. Na hipótese de prorrogação contratual excepcional com fundamento no § 4º do art. 57 da Lei nº 8.666/93, comprovar a existência de situação excepcional ou imprevisível motivadora da prorrogação.
2. Nos casos de prorrogação de contratos nos quais sejam necessárias autorizações de outras secretarias, solicitar as autorizações com antecedência suficiente para que quando os termos aditivos sejam firmados já existam as devidas autorizações.

É o voto.

OCORRÊNCIAS DO PROCESSO

Não há ocorrências.

RESULTADO DO JULGAMENTO

Presentes durante o julgamento do processo na sessão:

CONSELHEIRO SUBSTITUTO LUIZ ARCOVERDE FILHO, relator do processo

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

CONSELHEIRO JOÃO CARNEIRO CAMPOS: Acompanha

Procuradora do Ministério Público de Contas: MARIA NILDA DA SILVA

Houve unanimidade na votação acompanhando o voto do relator.



Documento Assinado Digitalmente por: MARIA DE FATIMA TAVARES TOSCANO BARRETO
Acesse em: <https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: 815f0371-f631-441f-a6a2-c26705880238