



## INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO

35ª SESSÃO ORDINÁRIA DA PRIMEIRA CÂMARA REALIZADA EM 03 /10/2023

**PROCESSO TCE-PE Nº 18100762-9**

**RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO CARLOS PIMENTEL**

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

**EXERCÍCIO:** 2017

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

### INTERESSADOS:

ALEXANDRE REBÊLO TÁVORA

GUILHERME MOREIRA BRAZ (OAB 37058-PE)

ÂNGELA MAGALHÃES VASCONCELOS

MARIA GLEIDE GOMES BUONAFINA

JOÃO GUILHERME DE GODOY FERRAZ

ROGERIO DE MELO MORAIS BORGES

LARISSA MELO BAUTISTA (OAB 26313-PE)

## RELATÓRIO

Prestação de Contas de Gestão da Secretaria de Educação do Recife relativa ao exercício de 2017.

Concluída a auditoria, foi elaborado relatório - documento eletrônico nº 108 - em cuja conclusão aparece o quadro-resumo abaixo reproduzido, que aproveitei para inserir a qualificação dos responsabilizados e o período de ocupação dos respectivos cargos, a saber:

Irregularidade	Responsáveis	Valor Passível de Devolução (R\$)
----------------	--------------	-----------------------------------



Falhas e/ou Irregularidades na apresentação dos documentos da Prestação de Contas (item 2.1.1)	Alexandre Rebelo Távora - <i>Secretário de Educação (de 02/01/2017 até 31/12/2018)</i>  Maria Gleide Gomes Buonafina - <i>Gerente Geral de Contabilidade do Município (De 01/02/2017 até hoje)</i>	—
Prática continuada de Inexigibilidade de licitação sem comprovação de impossibilidade de competição (item 2.1.2)	Rogério de Melo Moraes - <i>Diretor Executivo de Gestão Pedagógica (Desde 01/01/2015 até os dias atuais)</i>	—
Não instauração do devido processo administrativo para reconhecimento das despesas de exercícios anteriores.(item 2.1.3)	Ângela Magalhães Vasconcelos - <i>Diretora Executiva de Administração e Finanças (de 13/02/2017 até fevereiro de 2019)</i>	—
Renovação contratual com empresa declarada inidônea (item 2.1.4)	Alexandre Rebelo Távora - <i>Secretário de Educação (de 02/01/2017 até 31/12/2018)</i>	—
Publicação de contrato e/ou termo aditivo no DOM fora do prazo legal (item 2.1.5)	Alexandre Rebelo Távora - <i>Secretário de Educação (de 02/01/2017 até 31/12/2018)</i>  João Guilherme de Godoy Ferraz - <i>Chefe de Gabinete de Projetos Especiais (2013 até os dias atuais)</i>	—
Ausência de comprovação regular na liquidação de empenhos (item 2.1.6)	Rogério de Melo Moraes - <i>Diretor Executivo de Gestão Pedagógica (Desde 01/01/2015 até os dias atuais)</i>	R\$ 10.105.875,00



Falhas e/ou Irregularidades na Estrutura de Controle dos Suprimentos Individuais (item 2.1.7)	Alexandre Rebelo Távora - <i>Secretário de Educação (de 02/01/2017 até 31/12/2018)</i>	—
---	---	---

Conforme se depreende, a equipe sugeriu débito no montante de R\$ 10.105.875,00 ao Diretor Executivo de Gestão Pedagógica Rogério de Melo Moraes Borges, além de multa contra ele e outros interessados.

Devidamente notificados, os acusados apresentaram defesas através dos documentos eletrônicos de nºs 122 a 124, 143, 170 e 174, que invocaram a natureza formal das falhas, segundo eles, desprovidas de potencial ofensivo capaz de provocar danos ao Erário Municipal. Requereram o julgamento pela regularidade das contas.

Em apreciação aos documentos juntados pelas defesas, a equipe emitiu Nota Técnica, na qual consignou entendimento favorável à redução da quantia sugerida como débito, que passou a R\$ 1.384.226,20.

Em razão da alteração, foi oportunizada nova manifestação ao Diretor Executivo Rogério Moraes, que deixou transcorrer *in albis* o prazo para colacionar defesa.

Encaminhado ao Ministério Público de Contas, o processo retornou instruído com o Parecer MPC nº 358/2023, assinado pela Procuradora Maria Nilda, que entendeu pela regularidade com ressalvas da Prestação de Contas.

O órgão ministerial ainda entendeu devidas aplicações de multas individuais em desfavor tanto do Diretor Executivo Rogério de Melo Moraes Borges, como do Secretário de Educação Alexandre Rebêlo Távora. O primeiro, devido à inexigibilidade indevida de processo licitatório; enquanto o segundo seria penalizado em função de falhas e /ou irregularidades na estrutura do Sistema de Controle de Suprimentos Individuais.

A providência, contudo, não mais pode ser adotada, face à superação do interstício quinquenal previsto no artigo 73, parágrafo 6º, LOTCE.

É o breve relatório.

**VOTO DO RELATOR**



A análise desenvolvida pela representante ministerial foi precisa e não merece retoques, salvo em relação à aplicação de multas que, como já anotado no relatório, não podem mais serem impostas devido ao lapso de tempo superior a cinco anos, desde a constituição do processo.

Com relação às irregularidades denunciadas, o ponto central da prestação de contas e que merece olhar mais atento por parte dos julgadores diz respeito à aquisição de 290.970 livros de caráter didático-pedagógico junto ao Instituto Meta de Educação, Pesquisa e Formação de Recursos Humanos - IMEPH.

Conforme a auditoria acusou, a operação foi indevidamente executada, mediante o Processo de Inexigibilidade nº 16/2017, posto que não há elementos capazes de comprovar a inviabilidade de competição entre outras editoras passíveis de fornecer material similar, destinados a cumprirem a mesma função.

A respeito do tema, já havia me pronunciado na relatoria do Processo TCE-PE nº1405261-1, concernente à Auditoria Especial na Secretaria de Educação do Recife, tendente a investigar a aquisição de 600.594 livros paradidáticos, objeto do Processo de Inexigibilidade nº 11 /2013, com a mesma editora - IMEPH.

Naquela oportunidade, posicionei-me contrário à aquisição sem competição entre potenciais fornecedores, conforme podemos conferir na transcrição de trecho do Inteiro Teor da Deliberação:

(...)

*Entendimento do Relator*

***O ponto crucial no qual deve se circunscrever a análise refere-se à apreciação quanto à alegada inviabilidade de competição, conforme prescreve o artigo 25, caput, da Lei Federal n 8.666/1993.***

***Embora as defesas enfatizando o contrário, os elementos carreados aos autos conduzem à constatação de que não há prova material atestando inexistência de outros fornecedores aptos a entregarem material didático dentro de uma proposta que satisfizesse os planos do corpo docente da SEDUC.***

***A Procuradora Maria Nilda, inclusive, alertou para ausência de um Projeto Pedagógico específico capaz de dar respaldo à Inexigibilidade de Licitação. Esse tema não foi tratado nem pela auditoria nem pelos defendentes.***

***Em resumo, não se discute que os livros adquiridos somente poderiam ser fornecidos pela IMEPH, por***



***deterem os autores das obras contrato de exclusividade com aquela editora. Entretanto, a questão que não foi respondida é se o Projeto Pedagógico restringiria as obras àquelas que foram adquiridas. Essa é uma pergunta que deve ficar sem resposta simplesmente pelo fato de não haver menção nos autos àquela obrigação.***

***Se estivéssemos analisando o processo de inexigibilidade em contexto de prestação de contas anual, no qual uma Secretaria de Educação do Porte da do Recife, onde inúmeros procedimentos licitatórios acontecem no exercício, envolvendo somas significativas, poderíamos considerar a falta como item a ser levado ao campo das determinações, sem maiores repercussões no desfecho do julgamento.***

(...)

***Nesse contexto, a ausência de competição entre possíveis fornecedores assume importância crucial na investigação, não podendo ser relevada, pelo contrário, merece constituir razão suficiente à irregularidade das contas.***

Anotem o entendimento expressado acima, reprovador da operação em sede de auditoria especial constituída com o propósito específico de analisar aquele quesito, com a prática conduzindo o voto diretamente à irregularidade do objeto auditado.

Na ocasião, deixei claro que igual desfecho não seria necessariamente aproveitado no caso de prestação de contas anuais, que envolvem inúmeras outras observações, notadamente em uma unidade orçamentária de grande porte, como é o caso da Secretaria de Educação do Recife.

Seria o caso de aplicação de multa contra o gestor, da forma sugestionada pelo MPCO, não fosse a superação do prazo quinquenal previsto no artigo 73, parágrafo 6º, LOTCE.

Mesmo determinação se torna ineficaz, face ao longo transcurso temporal.

Sobre o débito remanescente de R\$ 1.384.226,20, decorrente da mesma compra, originado da ausência de comprovação da entrega de parte dos itens adquiridos, a Procuradora Maria Nilda explicou, de forma bastante didática, que não se tratou de pagamento por materiais não recebidos.



Na verdade, diante da incapacidade do órgão público de armazenar grande volume de livros ao final do exercício, a editora foi constituída como fiel depositário dos produtos, que foram regularmente repassados no início do ano letivo de 2018.

Com o esclarecimento, sigo a orientação ministerial no sentido de afastar a irregularidade.

Ainda merece comentários às falhas na Estrutura de Controle dos Suprimentos Individuais. Conforme exposto no parecer do MPCO “*A implementação do controle interno efetivo é exigência constitucional, e sua implantação efetiva é motivo de preocupação por essa Corte de Contas, tendo elaborado Resolução TCE-PE nº 01/2009, contendo as medidas a serem instituídas, para fins de orientação acerca de sua implementação efetiva por parte dos entes sob nossa circunscrição.*”

Sigo o desfecho do parecer, no sentido de considerar procedente a arguição técnica relacionada ao quesito, posto que descumpridos termos da Resolução TC nº 01/2009. No entanto, diante da impossibilidade temporal para aplicação de multa, a consequência serão as ressalvas na decisão.

Passo à transcrição da análise meritória posta no Parecer que instrui o processo, do qual me aproveitarei como razões para decidir, senão vejamos:

## **2. MÉRITO**

### **2.1.1. Falhas e/ou Irregularidades na apresentação dos documentos da Prestação de Contas**

*Responsáveis: Alexandre Rebelo Távora (Secretário de Educação) e Maria Gleide Gomes Buonafina (Gerente Geral de Contabilidade do Município)*

*A Auditoria apontou que houve falhas concernentes ao envio incompleto de documentos e justificativas contábeis a serem apresentados na prestação de contas, especialmente quanto aos itens 20 (Relatório consolidado de desempenho dos contratos de concessões e/ou das Parcerias Público Privadas) e 21 (Mapa demonstrativo de concessões e PPPs realizadas no exercício), conforme modelo do Anexo III da Resolução TC nº 25/2017.*

*A Auditoria afirma que foram apresentadas justificativas pelo Município quanto a estas falhas e que houve complemento das informações, após notificação. Complementa, porém, que algumas informações permaneceram imprecisas e incompletas, ensejando*



*aplicação de multa, conforme previsto no art. 73, da Lei Estadual nº 12.600/2004.*

*O interessado Alexandre Rebelo Távora apresentou defesa, doc. 170, alegando que, na verdade, ocorreu equívoco na apresentação das declarações referentes aos itens 20 e 21, Anexo III, da Resolução TC nº 25/2017, não tendo sido anexadas no Processo de Prestação de Contas as declarações corretas, mas que o erro foi sanado ao apresentar a declaração de inexistência de contratos de concessões e parcerias público privadas, anexada na presente defesa.*

*A interessada Maria Gleide Gomes Buonafina apresentou defesa, doc. 123, afirmando que as Notas Explicativas seguiram junto ao Balanço Financeiro, ao Balanço Patrimonial e à Demonstração das Variações Patrimoniais, porém sem haver a inclusão do Plano de Implantação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais – PIPCP.*

*Acrescenta que, não obstante o prazo estabelecido por essa Corte de Contas através da Resolução TC nº 25/2017, o Anexo da Resolução nº 548/2015, da STN, estabelece prazos distintos para municípios com mais de 50 mil habitantes (de 31/12/2019 a 31/12/2023 para diversos níveis de implantação), os quais foram efetivamente cumpridos pela Secretaria de Educação do Recife.*

*Afirma que essas evidências estão devidamente registradas e explicitadas na Prestação de Contas Consolidada da Prefeitura, cujas cópias estão em anexo e que, portanto, o parcial atendimento do Anexo III da Resolução nº 25/2017 dessa Corte de Contas caracteriza-se como falha formal, ou seja, não causando qualquer dano ao erário, não tendo o condão de macular a prestação de contas da Secretaria de Educação do Recife, uma vez que, o entendimento pacífico dessa Corte de Contas seria no sentido de que os vícios formais não são suficientes, per se, para impor a irregularidade das contas do gestor público e à contadora Defendente.*

### **Análise do MPC-PE**

*Analisando os autos, observa-se que os itens apontados pela Auditoria como irregulares foram a não apresentação do relatório consolidado do desempenho das PPPs e do mapa consolidado dessas concessões públicas através de PPPs, o que restou sanado quando da apresentação da defesa. A falha formal apontada não tem repercussão quanto ao julgamento das contas de gestão que ora se*



*analisa, devido à inexistência de contratos e concessões nem de PPPs firmados entre a SEDUC Recife e parceiros privados, durante o exercício de 2017.*

*Observa-se portanto que a falha teria sido a não apresentação da declaração com os contratos das concessões de PPPs firmados em 2017. Porém como não foi constituída nenhuma PPP pelo Município do Recife em 2017, a ausência de declaração negativa de sua existência dentre os documentos enviados na Prestação de Contas de Gestão, carece de materialidade.*

*Opinamos, portanto, que a irregularidade apontada restou sanada.*

### ***2.1.2. Prática continuada de Inexigibilidade de licitação sem comprovação de impossibilidade de competição***

*Responsável: Rogério de Melo Moraes (Diretor Executivo de Gestão Pedagógica)*

*A Auditoria afirma que a Secretaria de Educação contratou, através do Processo de Inexigibilidade nº 16 /2017, doc. 65, o Instituto Meta de Educação, Pesquisa e Formação de Recursos Humanos - IMEPH, CNPJ 04.528.440/0001-77, com o objetivo de adquirir 290.970 (duzentos e noventa mil e novecentos e setenta) livros de caráter didático pedagógico para os estudantes do ensino fundamental da rede municipal. O valor dos livros adquiridos ao IMEPH nesta Inexigibilidade, publicada em 16/12/2017, foi no montante de R\$10.244.423,00, sendo liquidados, em 27/12/2017, o valor de R\$10.105.875,00.*

*Relata a Auditoria que a SEDUC Recife tem como conduta rotineira a realização de inexigibilidade de licitação para aquisição de livros à IMEPH, fundamentando-se em pareceres pedagógicos que não apresentam argumentação técnica suficiente para justificar a escolha dos livros, limitando-se a um mero despacho.*

*Acrescenta que, nos autos da inexigibilidade, não constam documentos que demonstrem que a Secretaria de Educação tenha analisado outras obras similares, não restando demonstrado, portanto, a razão da escolha por contratar com o IMEPH para o fornecimento do material paradidático, uma vez que outras editoras poderiam comercializar livros com os mesmos requisitos que pudessem ser adquiridos pela SEDUC para dar continuidade ao Projeto Ondas de Leitura.*



*Argumenta a Auditoria que não restou comprovada, portanto, a inviabilidade de competição por parte de outras editoras, que poderiam oferecer outros títulos sobre o mesmo tema, com propostas pedagógicas semelhantes, o que possibilitaria a competição entre interessados e a escolha da proposta mais vantajosa para a administração pública.*

*A Auditoria caracterizou tal conduta como inexigência de licitação fora das hipóteses previstas em lei, descumprindo o art. 25, I, da Lei nº 8.666/93, subsumindo-se no preceito contido no art. 89, da mesma lei e no art. 10, inciso VIII, da Lei nº 8.429/92, e infringindo os Princípios Constitucionais previstos no art. 37, caput, da Constituição Federal.*

*A defesa do Sr. Rogério de Melo Moraes, doc. 143, aduz que as obras da Editora IMEPH atendiam à necessidade específica do corpo discente do Recife, quanto à leitura de livros que valorizam a cultura nordestina, além de consistirem em uma coleção completa, abrangendo tanto os estudantes da educação infantil, quanto do ensino fundamental e da Educação de Jovens e Adultos.*

*Acrescenta que a compra à IMEPH teve como objetivo conferir maior sistematização no processo de letramento e de incentivo à leitura, em consonância com a política municipal de ensino, conforme amplamente demonstrado nos pareceres acostados aos autos do processo de contratação direta em apreço, inclusive o Parecer nº 765 /2017 da lavra da Procuradoria do Município, no sentido da legalidade da contratação por inexigibilidade de licitação.*

*Afirma que o preço encontrava-se em consonância com o valor de mercado para obras similares e que é válida a justificativa de preços baseada em tabela de preços praticada pelo fornecedor, amparando-se em lição do jurista Jacoby Fernandes, transcrita na peça de defesa. Conclui que a economicidade foi alcançada, uma vez que houve concessão de 20% de desconto sobre o preço de capa, em decorrência da aquisição diretamente à editora das obras.*

### **Análise do MPC-PE**

*Verifica-se que se trata de aquisição de livros paradidáticos para o projeto Ondas de Leitura, conforme o histórico das notas fiscais acostadas aos autos, doc. 65, diretamente à IMEPH, única editora que produz tais livros, conforme consta no parágrafo que justifica a aquisição direta.*



*A inexigibilidade de licitação é exceção à regra para compras públicas estabelecida pela Constituição Federal, devendo estar devidamente justificada e comprovada a situação definidora da escolha do produto exclusivo.*

*A escolha dos livros do Projeto Ondas de Leitura deveria estar embasada em análise técnica do corpo discente, concluindo pela necessidade da aquisição dessas obras para se atingir o interesse público concernente ao estímulo à leitura dos alunos da esfera municipal. No entanto, não constam nos autos os motivos da escolha dessas coleções de livros em especial.*

*Observa-se também que não há justificativa de preços, sendo aceito o valor ofertado pela IMEPH, em contrariedade ao princípio da economicidade, bem como aos preceitos da Lei Federal nº 8.666/93, em seu art. 26, parágrafo único, inciso III.*

*Opinamos, portanto, que restou configurada a irregularidade, uma vez que o processo de inexigibilidade de licitação não observou os preceitos contidos na Constituição Federal e na legislação infraconstitucional, relativos à inexigibilidade de licitação, nos termos do Relatório de Auditoria, cabendo aplicação de multa, nos termos do art. 73, da Lei Estadual nº 12.600/2004.*

***2.1.3. Não instauração do devido processo administrativo para reconhecimento das despesas de exercícios anteriores. Responsável: Ângela Magalhães Vasconcelos (Diretora Executiva de Administração e Finanças)***

*A Auditoria registra que em 2017 houve pagamento de Despesas de Exercícios Anteriores (DEA), no montante de R\$ 1.683.080,00, efetuado à empresa INOXCOOK COMERCIAL LTDA ME, sem a autuação do devido processo administrativo de reconhecimento da dívida pela SEDUC Recife.*

*Aduz a auditoria que a despeito das solicitações formalizadas através dos Ofícios GECC/PC-SE nº 007/2017 e GECC/PC-SE nº 011/2017, a SEDUC Recife encaminhou apenas cópias das notas de empenho acompanhadas das notas fiscais, certidões fiscais (doc. 69 a 72), o Termo de Ajuste de Contas (doc. 73) e o Termo de Devolução e Distrato (doc. 74).*

*A Auditoria caracterizou tal circunstância como pagamento por serviços sem o devido respaldo contratual, o*



*que ofenderia o art. 60, da Lei nº 8.666/93, tratando-se de irregularidade grave, conforme entendimento firmado pelo TCU no Acórdão nº 2515/2009 - Plenário, ensejando aplicação de multa, nos termos do art. 73, da Lei Estadual nº 12.600/2004.*

*A interessada Ângela Magalhães Vasconcelos apresentou defesa, doc. 174, em que alega que o montante pago em 2017, era referente a despesas de exercícios anteriores que já haviam sido contratadas no exercício de 2013, e foram resultantes de distrato parcial com devolução de equipamentos, em cumprimento de decisão dessa Corte de Contas, consoante Acórdão TC nº 0748/2015 (Processo nº 1406889-8).*

*A defesa argumenta que a Auditoria do TCE/PE equivocou-se ao exigir a instauração de processo administrativo para pagamento de despesas de exercício anterior, pois tal procedimento é exigido por decreto regulamentar federal, não cabendo sua aplicação pelo município do Recife, que tem legislação municipal própria sobre a matéria, sob pena de violação da autonomia federativa municipal.*

*Esclarece a defesa que o art. 29, §2º, c/c art. 115, parágrafo único, do CAF/Recife impõe apenas que o reconhecimento da DEA seja autorizado pelo titular da pasta ou por autoridade delegada, o que ocorreu no presente caso, não exigindo a abertura formal de processo administrativo para tal reconhecimento.*

### **Análise do MPC-PE**

*Analisando os autos, observa-se que assiste razão à defesa. O pagamento de despesas de exercícios anteriores deve ser efetivado conforme as normas do Código de Administração Fazendária da esfera do ente federativo que vai realizar o ato administrativo, orçamentário, financeiro e patrimonial do pagamento de tais despesas, em respeito à competência municipal, ao princípio do pacto federativo.*

*Despesas de exercícios anteriores já foram objeto de contrato e liquidação em outros exercícios, caracterizando-se como direito líquido e certo do credor em receber a contraprestação pecuniária da Administração Pública. O respaldo documental à realização de tal desembolso são as notas de empenhos, as notas fiscais que comprovam o recebimento do produto/serviço pela administração e a liquidação, atestando que a prestação pelo fornecedor ocorreu em conformidade com as especificações contratuais.*



*Prescinde-se portanto de um processo administrativo formal para que o credor, que já cumpriu com sua obrigação contratual, exerça seu direito ao recebimento de sua contraprestação. Exigências extraordinárias dificultando que o fornecedor receba seus créditos em poder da administração pública, seria privilegiar eventual enriquecimento sem causa da administração.*

*Diante do exposto, comprovado como estava o direito do credor, através de documentação, notas de empenho acompanhadas das notas fiscais, certidões fiscais (doc. 69 a 72), o Termo de Ajuste de Contas (doc.73) e o Termo de Devolução e Distrato (doc. 74), conforme reconhecido pelo Relatório de Auditoria, opinamos que não restou configurada a irregularidade apontada pela Auditoria quanto a este item.*

#### **2.1.4. Renovação contratual com empresa declarada inidônea Responsável: Alexandre Rebelo Távora (Secretário de Educação)**

*A Auditoria aponta como irregular a prorrogação do Contrato nº 172/2013, pelo 5º ano consecutivo (5º Termo aditivo firmado em 04/09/2017, pelo Secretário de Educação), firmado com a empresa AJ Serviços Ltda., uma vez que fora declarada inidônea pela União, em 17/06/2015, descumprindo do art.. 78 da Lei Federal nº 8.666/93.*

*Acrescenta a Auditoria que em 2017, a despesa com Educação liquidada para a empresa AJ Serviços Ltda, resultou no montante de R\$ 39.642.461,48, atingindo o valor de R\$ 58.829.910,48 (cinquenta e oito milhões, oitocentos e vinte e quatro mil reais, novecentos e dez reais e sessenta e sete centavos), ao se somar os valores empenhados pelas demais secretarias e entidades da Administração Pública Municipal.*

*A Auditoria afirma que tanto o Acórdão prolatado pelo STJ, quando do julgamento do REsp 550.553-RJ,DJ 03.11.2009, quanto o Acórdão TCU nº 2.218/2011 veiculam o entendimento de que a declaração de inidoneidade de uma empresa por qualquer dos entes da federação, prevista no art. 87, inciso IV, da Lei Federal nº 8.666/93, se configura como vedação à contratação por todas as demais esferas da administração pública.*

*Conclui a Auditoria que a prorrogação contratual com empresa declarada inidônea caracteriza descumprimento dos arts. 23 e 27 da Lei Federal nº 12.843/2013, do art. 55,*



*XIII, da Lei Federal Nº 8.666/1993 e do art. 62, caput, da Lei Federal nº 4.320/1964, cabendo aplicação de multa, nos termos do art. 73, inciso III, da Lei Estadual Nº 12.600/2004.*

*A defesa do Sr. Alexandre Rebelo Távora, doc. 170, aduz que a declaração de inidoneidade tem abrangência apenas na esfera da administração que a proferiu, não cabendo estender seus efeitos aos demais entes federativos, ficando restrita à esfera Federal e que o contrato firmado com a empresa AJ Serviços estava em vigor desde 2013, enquanto que a declaração de sua inidoneidade pelo TCU aconteceu apenas em 2015, após o contrato ter sido firmado, não tendo o condão de rescindir contratos já em curso.*

### ***Análise do MPC-PE***

*A questão se concentra na possibilidade de extensão dos efeitos da declaração de inidoneidade para contratar com a administração proferida por um ente federativo, para as demais esferas. O tema já foi objeto de amplo debate tanto na doutrina, quanto na jurisprudência pátrias e o posicionamento que prevaleceu foi o da restrição dos efeitos da declaração de inidoneidade à esfera do ente que a prolatou.*

*Não há portanto óbice jurídico à contratação pela administração pública estadual, nem municipal, de empresa declarada inidônea na esfera Federal, sob pena de ferir o pacto federativo assegurado pela Constituição Federal.*

*Isso posto, opinamos que não restou caracterizada a irregularidade apontada nesse item.*

### ***2.1.5. Publicação de contrato e/ou termo aditivo no DOM fora do prazo legal Responsáveis: Alexandre Rebelo Távora (Secretário de Educação) e João Guilherme de Godoy Ferraz Chefe de Gabinete de Projetos Especiais da Prefeitura do Recife) - especificamente quanto à publicação tardia do contrato firmado com a Empresa Geral de Construção Ltda (doc. 85)***

*A Auditoria elenca diversos contratos, bem como termos aditivos firmados em 2017, que foram publicados após o prazo limite de 20 dias após o 5º dia útil do mês seguinte ao qual foram firmados, descumprindo o princípio da Publicidade, insculpido no art. 37 da Constituição Federal, assim como o disposto no parágrafo único do art. 61 da Lei Federal nº 8.666/93.*



*Acrescenta que a publicação de contratos e aditivos contratuais é condição indispensável de sua eficácia, fazendo menção aos Acórdãos TCU nº 400/2010-Plenário e à Decisão TCU nº 518/1997 Plenário, nesse sentido.*

*A Auditoria destaca que a Orientação Técnica 001/2013, emitida pela Controladoria Geral do Município do Recife sobre a “Uniformização na publicação dos extratos de contratos e seus aditamentos” com a finalidade de veicular o entendimento do Órgão de Controle Interno do Município do Recife, orienta acerca da necessidade de publicação dos extratos de contrato, em respeito ao disposto na Lei Federal nº 8.666/93.*

*A defesa do Sr. João Guilherme de Godoy Ferraz, doc. 124, reconhece que houve publicação extemporânea dos extratos do contratos, configurando vício de forma, sanável pela publicação superveniente, conforme se constatou, restando convalidados e sanado o vício, à luz dos arts. 50, inciso VIII e art. 55, da Lei Federal nº 9784/99, trazendo doutrina de Celso Antônio Bandeira de Mello e José dos Santos Carvalho Filho em favor de seu argumento.*

*A defesa do Sr. Alexandre Rebelo Távora, doc. 170, aduz que a publicação extemporânea consiste em falha formal, que à luz do princípio do formalismo moderado, não se deve cogitar da nulidade dos aditivos, nem da imputação de irregularidade.*

### **Análise do MPC-PE**

*Analisando os autos, verifica-se que houve publicação extemporânea dos termos aditivos aos contratos administrativos, porém trata-se de falha formal, convalidável através da publicação posterior, ainda que intempestiva.*

*A evolução jurídica visa ao aproveitamento dos atos administrativos, privilegiando o atingimento do interesse público e a verdade material.*

*Observa-se que houve publicação dos termos aditivos, ainda que após o prazo legalmente estabelecido, havendo convalidação do vício de forma, restando sanada a irregularidade.*

**2.1.6. Ausência de comprovação regular na liquidação de empenhos Responsável: Rogério de Melo Moraes (Diretor Executivo de Gestão Pedagógica)**



*Aduz a Auditoria que não houve a comprovação regular da liquidação dos empenhos referentes a compra de livros paradidáticos à editora IMEPH, afirmando que a prestação de contas referente a essa aquisição, docs. 67 e 68, não trouxe qualquer documento demonstrando que houve a conferência dos quantitativos entregues nas Unidades Educacionais, nem que estes livros tenham dado entrada no Almoarifado da SEDUC, o que infringe diversas normas gerais e específicas veiculadas tanto através de legislação federal, quanto municipal, acerca da liquidação de despesas, tais como o art. 55, inciso XIII, da Lei Federal nº 8.666/93; os arts. 62 e 63 da Lei Federal nº 4.320/64; o art. 99 da Lei Municipal nº 14.985/87 e o art. 126, do Código de Administração Financeira do Município do Recife – Lei Municipal nº 14.512/1983.*

*No Relatório de Auditoria, havia sugestão para imputação de débito no montante total dos livros adquiridos ao IMEPH - R\$ 10.105.875,00 (dez milhões, cento e cinco mil e oitocentos e setenta e cinco reais) - valor que foi reduzido, após elaboração da NTE, doc. 180, para R\$ 1.384.226,20 (um milhão, trezentos e oitenta e quatro mil, duzentos e vinte e seis reais e vinte centavos), após a análise da documentação acostada pela defesa.*

*A Auditoria aponta que a Lei Municipal nº 14.512/83, em seu art. 99, prevê a responsabilização civil, penal e administrativa para os agentes públicos por tal conduta, afirmando que cabe aplicação de multa, nos termos do art. 73, da Lei Estadual nº 12.600/2004.*

*A defesa do Sr. Rogério de Melo Moraes, doc. 143, aduz que, diante da possibilidade de deterioração dos livros se fossem armazenados no almoxarifado central da Prefeitura do Recife, até a efetiva entrega aos alunos, a SEDUC, após conferência de todo material no galpão da Editora, lavrou o termo de compromisso de fiel depositário, ficando os livros sob custódia da Editora IMEPH, a qual ficou responsável pela sua guarda, pelo período de 26 de dezembro de 2017 até o momento da distribuição dos livros às escolas.*

*Acrescenta que os gestores da SEDUC, após a conferência e recebimento do material no galpão da Editora, e, ato contínuo, com seu depósito sob responsabilidade da Editora, promoveram o atesto quanto ao recebimento dos livros para fins de liquidação e pagamento.*

*Afirma que, posteriormente, a SEDUC providenciou a distribuição dos livros às escolas de ensino fundamental, anos iniciais, 1º ao 5º ano, que integram o programa “Nas*



*Ondas da Leitura”, o que ocorreu no início do ano letivo de 2018, tudo conforme documentos comprobatórios de entrega dos livros aos gestores escolares, anexados à defesa, docs. 145 a 164 e 175 a 176.*

### **Análise do MPC-PE**

*A Auditoria afirma que houve dano ao erário, imputando devolução de valores ao Sr. Rogério de Melo Moraes, Diretor Executivo de Gestão Pedagógica, por ter proferido a liquidação da despesa, com aposição de sua assinatura nas respectivas notas de subempenho, atestando o recebimento dos livros paradidáticos, mas sem comprovação do recebimento de tais livros pelas unidades escolares do município do Recife.*

*As leis federais e o Código de Administração Financeira Municipal elencados pela Auditoria, os quais veiculam normas de direito financeiro concernentes ao processamento da despesa pública, estabelecem que antes do pagamento da despesa, há que se processar a sua liquidação, que consiste no ato administrativo de checar a conformidade do produto/serviço entregue com o que fora contratado, passando-se à fase seguinte de autorização de pagamento.*

*Analisando os autos, verifica-se, através dos docs. 67 e 68, que todas as notas de subempenho e respectivas notas fiscais de entrega de mercadorias, referentes aos livros paradidáticos, encontram-se devidamente liquidadas, contendo assinatura, nome e matrícula dos responsáveis pela Secretaria de Educação. Constata-se, portanto, que a exigência legal relativa à liquidação das despesas, restou cumprida pela SEDUC do Recife, não restando caracterizada a irregularidade apontada pela Auditoria.*

*A comprovação da distribuição dos livros para as unidades escolares, exigida pela Auditoria, consiste em etapa interna, posterior à liquidação da despesa e com ela não se confunde.*

*A defesa apresentou termo de fiel depositário dos livros firmado pela Editora IMEPH, que ficou com a posse dos livros adquiridos pelo Município do Recife, devido ao grande volume e à circunstância fática de férias escolares, uma vez que a aquisição aconteceu no final do mês de dezembro de 2017, sendo aceitável que a distribuição dos livros às escolas acontecesse no início do ano letivo seguinte.*

*A defesa apresentou diversos documentos comprovando o recebimento dos livros paradidáticos do Projeto Ondas de*



*Leitura, assinados e carimbados pelas responsáveis pelas unidades escolares municipais, docs. 125 a 141, 145 a 164 e 175 a 176, comprovando que os livros foram entregues pela IMEPH e foram distribuídos pela Secretaria de Educação, perfazendo todo o ciclo da despesa.*

*Opinamos que não restou caracterizada a irregularidade apontada pela Auditoria, posto haver comprovação documental da liquidação da despesa referente à aquisição dos livros paradidáticos do Projeto Ondas de Leitura.*

***2.1.7. Falhas e/ou Irregularidades na Estrutura de Controle dos Suprimentos Individuais Responsável: Alexandre Rebelo Távora (Secretário de Educação)***

*A Auditoria aponta algumas falhas quanto ao controle dos suprimentos individuais, tais como: desorganização das pastas onde são arquivados os documentos, inobservância da ordem cronológica quando do arquivamento dos documentos e falta de numeração sequencial dos documentos referentes a cada suprimento concedido.*

*Aduz que a SEDUC não incluiu, no relatório de despesas referentes aos suprimentos individuais, uma coluna específica para detalhamento da despesa na "Planilha de Acompanhamento de Suprimentos Individuais", contrariando a orientação contida no relatório elaborado pela Controladoria Geral do Município, doc. 10.*

*Acrescenta que as relações de bens duráveis apresentadas, além de não informarem com clareza os dados dos bens da entidade no exercício de 2017, identificavam os bens de forma incompleta, não contendo data de ingresso, registro do tombo, nem detalhamento de suas características, e sem o lastro das notas fiscais referidas, demonstrando falhas graves de registro de bens e a ausência de um efetivo tombamento dos mesmos.*

*A defesa do Sr. Alexandre Rebelo Távora, doc. 170, aduz que a SEDUC já providenciou a inclusão da descrição da despesa, através de planilhas; solicitou à Diretoria Geral de Contabilidade do Município, órgão vinculado à Secretaria de Finanças, a fim de que atenda às recomendações contidas no Relatório Preliminar de Auditoria do TCE/PE quanto à adoção de medidas de melhoria da organização das pastas, separando a documentação por RPA, organizando-a por ordem cronológica e numerando as suas páginas, conforme Ofício nº 376/2019-DEAF/SEDUC, anexado à defesa.*



*No que diz respeito ao controle do patrimônio, a SEDUC, através da Unidade de Compras e Patrimônio – UCAP, esclarece que está tomando as providências para realizar o tombamento dos bens imóveis adquiridos com recursos do FNDE, realizando, em primeiro lugar, a formalização da aquisição através de termo de doação, conforme tudo mensagem eletrônica anexada à defesa.*

### **Análise do MPC-PE**

*Verifica-se que as falhas de controle interno detectadas pela Auditoria foram reconhecidas pela defesa, que iniciou a implementação de rotinas e protocolos no sentido de saná-las, com adoção das medidas constantes no Relatório de Auditoria.*

*A implementação do controle interno efetivo é exigência constitucional, e sua implantação efetiva é motivo de preocupação por essa Corte de Contas, tendo elaborado Resolução TCE-PE nº 01/2009, contendo as medidas a serem instituídas, para fins de orientação acerca de sua implementação efetiva por parte dos entes sob nossa circunscrição.*

*Opinamos que restou comprovada a falha quanto à adequada implementação das medidas devidas para o controle interno efetivo, descumprindo a Resolução TCE-PE nº 01/2009, dessa Corte, cabendo aplicação de multa, nos termos do art. 73, da Lei Estadual nº 12.600/2004, além de recomendações no sentido de melhoria dos controles internos quanto aos registros de concessões de suprimento individual e de controle patrimonial de bens duráveis.*

### **3. CONCLUSÃO**

*Diante do exposto, opinamos que sejam julgadas regulares com ressalvas a presente Prestação de Contas de Gestão da SEDUC da Prefeitura do Recife, conforme as falhas constantes nos subitens 2.1.2 e 2.1.7 deste parecer e do Relatório de Auditoria, com aplicação de multa aos responsáveis, nos termos do art. 73 da Lei Estadual nº 12.600/2004 e alterações.*

*É o parecer.”*

Diante do exposto,



**VOTO pelo que segue:**

CONTAS DE GESTÃO. IRREGULARIDADE DE MENOR GRAVIDADE. PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE. PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE. CONTAS REGULARES COM RESSALVAS. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA.

1. A ausência de irregularidades graves enseja a aprovação, ainda que com ressalvas, das contas apresentadas pelo gestor;
2. Diante da ultrapassagem ao interstício quinquenal previsto no artigo 73, parágrafo 6º, da Lei Orgânica desta Corte, a aplicação de multa não mais pode ser adotada.

**CONSIDERANDO** os termos do Relatório de Auditoria, das defesas apresentadas, da Nota Técnica de Esclarecimento e do Parecer do MPCO, este último aproveitado para formulação do voto;

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

**ALEXANDRE REBELO TAVORA:**

**CONSIDERANDO** a falha quanto à adequada implementação das medidas devidas para o controle interno efetivo, descumprindo a Resolução TC nº 01/2009;

**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) ALEXANDRE REBELO TAVORA, relativas ao exercício financeiro de 2017

**ROGERIO DE MELO MORAIS BORGES:**



**CONSIDERANDO** que o Processo de Inexigibilidade de Licitação não observou os preceitos contidos na Constituição Federal e na legislação infraconstitucional, posto que ausentes elementos capazes de demonstrar com segurança a inviabilidade de competição entre fornecedores de materiais aptos a cumprir idêntica função;

**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) ROGERIO DE MELO MORAIS BORGES, relativas ao exercício financeiro de 2017

**DEIXAR de APLICAR MULTA** em função do transcurso de prazo prescricional estabelecido no § 6º do art. 73 da LOTCE.

Embora havendo algumas determinações decorrentes dos itens 2.1.2, 2.1.4 e 2.1.7 elas também se tornam inócuas por conta do longo transcurso de tempo decorrido na tramitação do processo nesta Casa, assim como na mudança de gestão já ocorrida no Governo Municipal da Capital.

## OCORRÊNCIAS DO PROCESSO

NÃO HOUVE OCORRÊNCIAS.

## RESULTADO DO JULGAMENTO

Presentes durante o julgamento do processo:

CONSELHEIRO SUBSTITUTO CARLOS PIMENTEL , relator do processo

CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL , Presidente, em exercício, da Sessão : Acompanha

CONSELHEIRO MARCOS LORETO : Acompanha



Documento Assinado Digitalmente por: Jose Deodato Santiago de Alencar Barros  
Acesse em: <https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: 3beae0f5-0cf7-4402-a943-5860a290c459

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

Houve unanimidade na votação acompanhando o voto do relator.