



INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO

20ª SESSÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA CÂMARA REALIZADA EM 06 /07/2023

PROCESSO TCE-PE Nº 21100876-0

RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO RUY RICARDO HARTEN

MODALIDADE - TIPO: Prestação de Contas - Gestão

EXERCÍCIO: 2020

UNIDADE(S) JURISDICIONADA(S): Secretaria de Mobilidade e Controle Urbano do Recife

Fundo de Desenvolvimento Urbano do Recife

INTERESSADOS:

JOÃO BATISTA MEIRA BRAGA

LEONARDO BACELAR DE ARAUJO

RELATÓRIO

Cuidam os autos da Prestação de Contas de Gestão da Secretaria de Mobilidade e Controle Urbano do Recife - SEMOC, relativa ao exercício financeiro de 2020.

Conclusos os procedimentos de auditoria a cargo da Gerência de Contas da Capital (GECC), foi emitido Relatório de Auditoria (doc. nº 84 dos autos eletrônicos), da lavra da técnica Alene Bezerra Araújo Silva, no qual foram apontados as seguintes irregularidades:



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

| Achado | Responsáveis | Valor Passível de Devolução (R\$) |
|--|----------------------------------|-----------------------------------|
| 2.1.1. Documentos da Prestação de Contas em desacordo com os normativos vigentes | R01 - Leonardo Bacelar de Araújo | - |
| 2.1.2. Ausência de Garantia Contratual | R02 - João Batista Meira Braga | - |
| 2.1.3. Não observância dos requisitos legais para aditamento dos contratos | R02 - João Batista Meira Braga | R\$ 37.923,00 |
| 2.1.4. Contratação direta por dispensa emergencial de licitação em razão de desídia administrativa | R02 - João Batista Meira Braga | - |
| 2.1.5. Indícios de ausência de designação formal de fiscais dos contratos | R02 - João Batista Meira Braga | - |
| 2.1.6. Publicação intempestiva dos Contratos e Termos Aditivos no Diário Oficial do Município e no módulo SAGRES (LICON) | R02 - João Batista Meira Braga | - |

DADOS DOS RESPONSÁVEIS

| Responsável | CPF/CNPJ | Detalhes |
|----------------------------------|----------------|---|
| R01 - Leonardo Bacelar de Araújo | ***.384.294-** | Secretário (01/01/2021 até dias atuais) |
| R02 - João Batista Meira Braga | ***.025.274-** | Secretário (01/02/2013 a 31/12/2020) |

Apesar de devidamente notificados acerca do teor do Relatório de Auditoria, os interessados não apresentaram defesa.

É o relatório

VOTO DO RELATOR

À largada, quanto aos **documentos da Prestação de Contas em desacordo com os normativos vigentes**, constatou-se não ter sido enviada a totalidade das cópias das atas de registro de preços que geraram despesas no exercício de 2020, bem como não ter sido apresentada as informações dos ordenadores de despesa e do titular do órgão. Observou-se, ainda, ter sido enviada documentação sem o atesto da controladora interna.

As falhas foram bem descritas pela auditoria. Entendo, contudo, que não restou caracterizada a sonegação de documentos. A documentação faltosa constituiu parcela ínfima da prestação de contas



e, sobretudo, não obistou os trabalhos da auditoria. Aliás, se esse tivesse sido o caso, caberia ao nosso corpo técnico valer-se dos procedimentos próprios à lavratura de auto de infração.

Atinente à **ausência de Garantia Contratual**, expôs o nosso corpo técnico que nos Contratos nº 3401.01.2.2020, nº 3401.04.2017 e nº 3401.03.2017 não foi exigida garantia contratual das empresas contratadas.

É de se destacar que a garantia na espécie não constitui mera formalidade, mas sim um instrumento para resguardar o poder público de eventuais descumprimentos contratuais que venham a acontecer durante a execução do objeto. Conforme previsto no artigo 80, III, da Lei Federal nº 8.666/93, a garantia contratual é o meio pelo qual a Administração Pública buscará, em primeiro momento, o ressarcimento de valores referentes a multas e indenizações nos casos de rescisão contratual, sem prejuízo de ações posteriores, a depender da gravidade da situação.

É certo que a omissão do gestor em exigir a garantia prevista contratualmente colocou a própria Administração em risco, abrindo mão de salvaguarda contra eventual inadimplemento por parte das contratadas. De toda sorte, entendo que não se cuida, em concreto, de falha a ensejar, de per si, a rejeição das contas; devendo, tão somente, ser sopesada, juntamente com outras irregularidades do mesmo naípe, na definição da multa a ser aplicada ao gestor. No caso, a penalidade pecuniária de que cuida o artigo 73, I, da Lei nº 12.600/04, dado o ato omissivo de gestão temerária.

Por sua vez, tocante à **não observância dos requisitos legais para aditamento dos contratos**, afirma a Auditoria ter a SEMOC formalizado o 3º Termo Aditivo do Contrato nº 3401.04.2017, com à empresa RPL Engenharia e Serviços LTDA, tendo por objeto a prestação de serviços terceirizados continuados de apoio técnico administrativo, no valor unitário de **R\$ 2.318,65**. Apontou que a Controladoria-Geral do Município (CGM), nos autos do procedimento realizado para a celebração do referido Termo Aditivo, elaborou quadro comparativo com os preços unitários praticados por outras empresas:



QUADRO 08 – Comparativo dos valores pesquisados pela CGM x valor do contrato atual por ordem de menor preço (em valor unitário).

| EMPRESA / ARP | UNIKA-ARPC n° 2.2020.SA D; PL n° 89/2019 CCPLE-IV; PE 58.SAD | GESTÃO-ARPC n° 2.2020.SAD; PL n° 89/2019 CCPLE-IV; PE 58.SAD | QUALYSERV-ARPC n° 2.2020.SAD; PL n° 89/2019 CCPLE-IV; PE 58.SAD | PERNAMBUCO-ARPC n° 2.2020.SAD; PL n° 89/2019 CCPLE-IV; PE 58.SAD | TOPPUS-ARP N° 13/2019; PL N° 03/2019; PE N° 03/2019-CPLS/SADG P | RPL-ARP N° 240/2019; PL N° 03/2019; PE N° 03/2019-CPLS/SADGP | RPL - Contrato n° 3401.0004.2017-ARP n° 011/2016 (atualizado para 2019). |
|-----------------------|--|--|---|--|---|--|--|
| Valor Unitário Mensal | 2.168,96 | 2.175,00 | 2.179,33 | 2.185,82 | 2.352,69 | 2.368,19 | 2.585,14 |
| Colocação | 1º | 2º | 3º | 4º | 5º | 6º | 7º |

De sua análise, percebo que o menor preço pesquisado foi da Empresa Unika Terceirização e Serviços Eireli, com valor unitário mensal de **R\$ 2.168,96**, inferior àquele firmado no 3º Termo Aditivo com a empresa RPL Engenharia e Serviços LTDA (R\$ **2.318,65**), contrariando o parecer da própria CGM.

Lembro que, para se proceder à prorrogação contratual, impõe a Lei Geral de Licitações, no art. 57, II, a comprovação da obtenção de preços e condições mais vantajosas para a Administração, bem como autorização e justificativa da autoridade competente (§ 2º desse mesmo artigo). Embora o serviço em tela tenha natureza contínua, não houve o cumprimento dos requisitos exigidos. A jurisprudência do Tribunal de Contas da União é clara no sentido de apontar a imprescindibilidade da pesquisa de mercado a fim de amparar eventual prorrogação contratual, como é exemplo o excerto a seguir:

“Somente proceda à prorrogação de contratos de prestação de serviços executados de forma contínua quando reste demonstrado que tal opção assegure a obtenção de condições e preços mais vantajosos para a Administração, conforme preceitua o art. 57, inc. II, da Lei 8.666 /93, o que deve ser evidenciado com a realização de pesquisa de mercado para serviços similares, devendo ser incluídos nos autos do respectivo processo administrativo os documentos que fundamentem a decisão (grifos nossos). TCU, Acórdão nº 3.351/2011, 2ª Câmara. Observe, nas prorrogações de contratos, com ou sem repactuação de preços, como indispensável, prática de consulta/pesquisa de preços de mercado de modo a aferir se as condições e preços contratados continuam mais vantajosos



para a Administração, na forma preconizada no art. 57, inc. II, da Lei 8.666/1993.” (TCU, Acórdão nº 3.331/2008, 2ª Câmara) (destacado)

Sobre a necessidade de pesquisa de preços, o TCE-PE também já se posicionou, conforme Acórdãos T.C. nº 0153/16 (Processo TCE-PE nº 1360096-5) e nº 0747/15 (Processo TCE-PE nº 1240182-1).

In casu, apesar dos preços unitários de outras empresas constantes no parecer da CGM serem mais benéficos à Administração, a indicar não ser vantajosa a prorrogação contratual, ainda assim a SEMOC celebrou o 3º Termo Aditivo em questão. Conforme se depreende do Quadro 08, acima reproduzido, quatro são as empresas que ofereciam os mesmos serviços com preços unitários em melhores condições do que o pactuado na referida prorrogação contratual.

Ante a esse panorama fático-jurídico, a equipe técnica desta Casa entendeu que houve dano ao erário. No seu cálculo para imputação do débito, a auditoria tomou por base o preço unitário praticado pela empresa Gestão de Terceirização em Serviços Seleção e Agendamento de Mão de Obra Eireli (R\$ 2.175,00), segundo mais vantajoso, uma vez que o preço unitário da Empresa Unika Terceirização e Serviços Eireli foi contestado na Carta Comercial nº 114/20 subscrita pela empresa então contratada, RPL Engenharia e Serviços LTDA. Vale dizer, a auditoria entendeu que, não havendo qualquer insurgência acerca dos preços das demais empresas, dever-se-ia tomar como referência o segundo preço mais vantajoso, aquele da empresa Gestão de Terceirização em Serviços Seleção e Agendamento de Mão de Obra Eireli.

Ouso divergir, quanto à imputação de ressarcimento ao erário.

No presente caso, cabia à auditoria proceder ao exame mais aprofundado dos preços de referência. Explico. O posicionamento do nosso corpo técnico acolheu, ao fim e ao cabo, a contestação apresentada pela empresa então contratada, tanto assim que desconsiderou o preço mais vantajoso. Ocorre que o preço, por assim dizer, segundo mais vantajoso poderia comportar as mesmas razões invocadas na contestação já apresentada (em especial, as estimativas irrealistas de percentuais a título de encargos trabalhistas). A corroborar com tal possibilidade, é de se levar em consideração a proximidade dos preços das 04 (quatro) empresas, muitíssimos próximos entre si, quando comparado com as outras 02 (duas) empresas, inclusive a então contratada, constantes igualmente do quadro acima.

Se, por um lado, é certo que o gestor não cuidou de comprovar que a prorrogação do contrato traria preços e condições mais vantajosas para Administração; por outro, o critério adotado pela auditoria revela-se frágil, na medida em que se afastou o que seria o preço mais vantajoso sem averiguar a presença dos mesmos fatores naquele que se tomou



como balizador; não restando certa, portanto, a ocorrência de dano ao erário.

Em suma, restou demonstrado a ocorrência de ato de gestão temerária, uma vez que o gestor assinou aditivo de prorrogação do contrato sem comprovação de preços e condições mais vantajosas para a Administração. Conduta essa que deve ser devidamente repreendida, cabendo a multa prevista no art. 73, I, da nossa Lei Orgânica; deixando assente que outra seria a sanção acaso se evidenciasse a presença de dano efetivo ao erário.

Por seu turno, com relação à **contratação direta por dispensa emergencial de licitação em razão de desídia administrativa**, apontou a auditoria que foi realizada a Dispensa nº 01/2020 para locação de caminhões, sendo firmado contrato com a empresa SANEAPE Locações, no valor de R\$ 155.590,20. Expôs que, em que pese realizada contratação emergencial, os serviços a serem realizados eram cotidianos, complementares àqueles já prestados pela própria Secretaria.

In casu, da análise da própria justificativa apresentada pela SEMOC, a dispensa em comento se deu em razão do encerramento do contrato anterior com a mesma empresa e na demora na conclusão de nova licitação para contratação dos mesmos serviços, ou seja, decorreu de falha no planejamento. É certo que, ciente da proximidade do termo contratual, caberia à gestão realizar novo certame com a antecedência exigida, com vistas a não deixar os serviços paralisados. Em verdade, nos moldes que foi pactuada, a contratação via dispensa configurou, na prática, uma renovação contratual sem cumprimento dos requisitos legais.

É de se pontuar que o entendimento do TCU é no sentido de se admitir a contratação direta com fulcro no referido normativo, mesmo quando ocasionada por desídia administrativa, **sem prejuízo, nesse caso, da responsabilização dos gestores que lhe deram causa:**

É possível a contratação direta por dispensa de licitação mesmo quando a situação de emergência decorrer de falta de planejamento, de desídia administrativa ou de má gestão dos recursos públicos, se houver necessidade de defesa do interesse público em face da inércia da Administração, sem prejuízo da responsabilização dos gestores que não providenciaram tempestivamente o devido processo licitatório. (Acórdão TCU nº 1312/2016-Primeira Câmara)

A situação de contratação emergencial decorrente da falta de planejamento, da desídia administrativa ou da má gestão dos recursos públicos pode



implicar a responsabilização do gestor que lhe deu causa, em face de sua omissão quanto ao dever de agir a tempo, adotando as medidas cabíveis para a realização do regular procedimento licitatório. (Acórdão TCU nº 1122/2017-Plenário)

É certo que não resta dúvidas sobre a irregularidade da dispensa nos moldes que foi empreendida: a uma, diante da inexistência de fatores imprevistos ou supervenientes que caracterizassem situação de emergência ou calamidade pública; a duas, diante da utilização da via direta de contratação emergencial pela Secretaria para solucionar problemas provocados por falha de planejamento, caracterizando a desídia administrativa.

Não custa reforçar que é a licitação o procedimento administrativo padrão exigido à Administração Pública para contratação de bens ou serviços, permitida a dispensa para casos excepcionais, previstos em rol taxativo. Deve-se, sempre que possível, e este é o caso dos autos, realizar o escorreito certame licitatório, sobretudo lastreando-se nos princípios da economicidade, impessoalidade, eficiência e interesse público.

Assim, é de se responsabilizar o gestor diante da falta de planejamento adequado para contratação do serviço em questão através do escorreito procedimento licitatório tempestivo, a revelar conduta desidiosa. Cabível, pois, a aplicação da penalidade pecuniária de que cuida o artigo 73, I, da Lei nº 12.600/04, não sendo o caso de penalidade mais severa, haja vista que a irregularidade não ostenta, em concreto, gravidade, considerando que o valor contratado não é de vulto, não foi apontado dano financeiro ao erário decorrente da falha em tela e não foi revelada uma prática recorrente.

De outra banda, no que concerne aos **indícios de ausência de designação formal de fiscais dos contratos**, foi apontada a ausência de designação formal dos fiscais dos contratos, mediante publicação no Diário Oficial do Município do Recife. Ademais, em que pese terem sido enviados os termos de designação dos servidores responsáveis pelo acompanhamento e fiscalização dos contratos, esses não contém data de assinatura e/ou especificação (numeração) do contrato. Diante das lacunas nos termos de designação e da ausência de publicação de portarias a auditoria entende configurados indícios da inocorrência da efetiva fiscalização dos contratos.

De certo, há indícios, mas não se pode descartar tratar-se, tão somente, de falha na formalização dos atos em tela. Não houve o aprofundamento da investigação. Por exemplo: entrevistas com os fiscais constantes dos suprarreferidos termos ou a solicitação dos apontamentos (diários) de fiscalização. De outra banda, não foram indicadas pelo nosso corpo técnico eventuais inexecuções contratuais associadas à ausência ou deficiência da fiscalização. Nesse cenário,



entendo suficiente remeter o achado ora sob exame ao campo das recomendações. Até porque, os precedentes deste Tribunal destacam a importância do fiscal de contrato e de sua respectiva formalização através de portarias (Acórdãos T.C. nºs 00427/2023, 1772/2022, 1812/2022, 1776/2022 e 145420/21).

No fecho, atinente à **publicação intempestiva dos contratos e termos aditivos no Diário Oficial do Município e no módulo SAGRES (LICON)**, para além dos contratos firmados pela SECON terem sido publicados após o prazo legal, foram também publicados após o início da vigência da prestação dos serviços, quando deveria tê-lo feito antes, em claro acinte à publicidade e transparência.

No que tange aos contratos e seus termos aditivos, a Lei Federal nº 8.666/93, artigo 61, Parágrafo Único, prevê que a publicação é condição indispensável para sua eficácia, devendo a Administração fazê-la em até vinte dias, a partir do 5º dia útil do mês subsequente ao da assinatura do contrato. Vejamos:

Art. 61. Todo contrato deve mencionar os nomes das partes e os de seus representantes, a finalidade, o ato que autorizou a sua lavratura, o número do processo da licitação, da dispensa ou da inexigibilidade, a sujeição dos contratantes às normas desta Lei e às cláusulas contratuais.

Parágrafo único. A publicação resumida do instrumento de contrato ou de seus aditamentos na imprensa oficial, que é condição indispensável para sua eficácia, será providenciada pela Administração até o quinto dia útil do mês seguinte ao de sua assinatura, para ocorrer no prazo de vinte dias daquela data, qualquer que seja o seu valor, ainda que sem ônus, ressalvado o disposto no art. 26 desta Lei.

A publicação dos contratos vai ao encontro do controle social, que só pode ser efetivado se a Administração der transparência aos seus atos e contratos. In casu, há diversos contratos publicados com 120 dias de atraso, enquanto outros chegaram até 270 dias. De toda sorte, a intempestividade na publicação dos contratos e termos aditivos no Diário Oficial do Município e na alimentação do módulo SAGRES (LICON) não tem o condão de, por si só, ensejar a rejeição das contas, devendo, tão somente, ser aplicada a penalidade pecuniária de que cuida o artigo 73, I, da Lei nº 12.600/04.

Isso posto,

VOTO pelo que segue:



PRORROGAÇÃO
CONTRATUAL. AUSÊNCIA DE
COMPROVAÇÃO DE PREÇOS
E CONDIÇÕES MAIS
VANTAJOSAS. GARANTIA
CONTRATUAL. NÃO EXIGIDA
PELO GESTOR.
CONTRATAÇÃO DIRETA.
DISPENSA INDEVIDA.
AUSÊNCIA DE FATORES
IMPREVISTOS OU
SUPERVENIENTES. FALHAS
NO PLANEJAMENTO.

1. Nas prorrogações contratuais devem ser observados os requisitos legais previstos no art. 57, § 2º, da Lei de Licitações, devendo ser comprovada os preços e condições mais vantajosas à Administração, mediante realização de pesquisa de mercado, bem como autorização e justificativa da autoridade competente.

2. As contratações emergenciais objetivam dar condições à Administração para se programar e realizar, no período de até 180 dias, os procedimentos necessários à aquisição de bens e serviços mediante regular certame licitatório, nos termos do art. 24, IV, da Lei Federal nº 8.666/93.

3. A contratação emergencial decorrente da falta de planejamento implica na responsabilização do gestor que lhe deu causa, em face de sua omissão quanto ao dever de agir a tempo, adotando as medidas cabíveis para a realização do regular procedimento licitatório. Os atos omissivos de gestão temerária, a exemplo da não exigência da garantia contratual, ensejam a imputação de penalidade pecuniária.



João Batista Meira Braga:

Considerando os atos omissivos de gestão temerária, não tendo o gestor exigido a garantia prevista contratualmente, bem como prorrogado avença sem comprovação de preços e condições mais vantajosas para a Administração;

Considerando a contratação direta por dispensa emergencial de licitação por falhas no planejamento da própria SEMOC, sobretudo por se tratar de serviços cotidianos, complementares àqueles já prestados pela própria Secretaria, não tendo o gestor comprovado a existência de fatores imprevistos ou supervenientes que caracterizassem situação de emergência ou calamidade pública;

Considerando os diversos contratos e termos aditivos publicados no Diário Oficial com alentado atraso. Prática essa, também observada quanto à alimentação do módulo LICON do sistema SAGRES, em afronta à tempestividade na transparência dos atos públicos;

Considerando que as irregularidades retromencionadas não ostentam, em concreto, gravidade, capaz de macular as contas; cabendo, tão somente, a reprimenda prevista no art. 73, I, da Lei nº 12.600/04, no percentual de 8%;

CONSIDERANDO o disposto nos artigos 70 e 71, inciso II e VIII, § 3º, 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) João Batista Meira Braga, relativas ao exercício financeiro de 2020

APLICAR multa no valor de R\$ 7.346,40, prevista no Artigo 73 da Lei Estadual 12.600/04 inciso(s) I , ao(à) Sr(a) João Batista Meira Braga, que deverá ser recolhida, no prazo de 15 (quinze) dias do trânsito em julgado desta deliberação, ao Fundo de Aperfeiçoamento Profissional e Reequipamento Técnico do Tribunal, por intermédio de boleto bancário a ser emitido no sítio da internet deste Tribunal de Contas (www.tce.pe.gov.br) .

LEONARDO BACELAR DE ARAUJO:



Considerando que não restou caracterizada a sonegação de documentos; devendo ser ressaltado que a documentação faltosa constituiu parcela ínfima da prestação de contas e, sobretudo, que não obsteu os trabalhos da auditoria;

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) LEONARDO BACELAR DE ARAUJO, relativas ao exercício financeiro de 2020

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

1. Enviar tempestivamente e em sua completude os documentos exigidos na Prestação de Contas a ser enviada a este Tribunal, nos termos da Resolução TC nº 110/2020.
2. Publicar no órgão de imprensa oficial as portarias de designação dos fiscais de contrato.

Este o voto.

OCORRÊNCIAS DO PROCESSO

NÃO HOUVE OCORRÊNCIAS.

RESULTADO DO JULGAMENTO

Presentes durante o julgamento do processo:

CONSELHEIRO RODRIGO NOVAES , Presidente da Sessão :
Acompanha



CONSELHEIRO SUBSTITUTO RUY RICARDO HARTEN , relator do processo

CONSELHEIRO CARLOS NEVES : Acompanha

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

Houve unanimidade na votação acompanhando o voto do relator.