



INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO

6ª SESSÃO ORDINÁRIA DA PRIMEIRA CÂMARA REALIZADA EM 12 /03/2024

PROCESSO TCE-PE Nº 21100881-3

RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO LUIZ ARCOVERDE FILHO

MODALIDADE - TIPO: Prestação de Contas - Gestão

EXERCÍCIO: 2020

UNIDADE(S) JURISDICIONADA(S): Gabinete do Prefeito do Recife

INTERESSADOS:

KELLWEN IGOR LIBERATO DA COSTA

EDUARDO TEIXEIRA DE CASTRO CUNHA (OAB 18402-PE)

RODRIGO MOTA DE FARIAS

EDUARDO TEIXEIRA DE CASTRO CUNHA (OAB 18402-PE)

ANA CAROLINA DE ALBUQUERQUE MARANHÃO LOYO

EDUARDO TEIXEIRA DE CASTRO CUNHA (OAB 18402-PE)

JANICE DE SOUZA GUEDES CAVALCANTI

EDUARDO TEIXEIRA DE CASTRO CUNHA (OAB 18402-PE)

EDUARDO FIGUEIREDO QUEIROZ MONTEIRO

JOÃO GUILHERME DE GODOY FERRAZ (OAB 18949-PE)

RAFAEL DO NASCIMENTO ALVES FEITOSA

EDUARDO TEIXEIRA DE CASTRO CUNHA (OAB 18402-PE)

RELATÓRIO

Prestação de Contas de Gestão do Gabinete do Prefeito do Recife, relativa ao exercício de 2020.

Foram responsabilizados pela auditoria e devem constar da relação de partes do processo:

1. Kellwen Igor Liberato da Costa (Gestor da Unidade Administrativa e Financeira);



2. Rafael do Nascimento Alves Feitosa (Chefe de Transporte);
3. Rodrigo Mota de Farias (Chefe de Gabinete do Prefeito);
4. Eduardo Figueiredo Queiroz Monteiro (Gestor da Unidade de Apoio Administrativo);
5. Ana Carolina de Albuquerque Maranhão Loyo (Diretora Executiva de Planejamento e Gestão);
6. Janice de Souza Guedes Cavalcanti (Gestora da Unidade de Contratos e Convênios).

A auditoria apresentou relatório (doc. 121).

O Quadro de Detalhamento de Achados, Responsáveis e Valores Passíveis de Devolução apresenta o seguinte (item 3.1 do relatório):

Achado	Responsáveis	Valor Passível de Devolução (R\$)
2.1.1. Execução de despesa sem prévio empenho referente à execução do Contrato nº 05/2017	R01 - Kellwen Igor Liberato da Costa R03 - Rodrigo Mota de Farias	
2.1.2. Atestos e liquidação no bojo do Contrato nº 05 /2017 sem documentação comprobatória da despesa correspondente	R01 - Kellwen Igor Liberato da Costa	



2.1.3. Pagamento efetuado relativo a despesas com passagens aéreas não comprovadas ou posteriormente canceladas	R03 - Rodrigo Mota de Farias R04 - Eduardo Figueiredo Queiroz Monteiro	R\$ 6.959,17
2.1.4. Dano ao erário decorrente da prorrogação dos Contratos nº 04/2017, nº 08/2017 e nº 04/2019	R01 - Kellwen Igor Liberato da Costa R05 - Ana Carolina de Albuquerque Maranhão Loyo R06 - Janice de Souza Guedes Cavalcanti	R\$ 56.443,68
2.1.5. Prorrogação do Contrato nº 05 /2017 sem comprovação da vantajosidade econômica	R05 - Ana Carolina de Albuquerque Maranhão Loyo R06 - Janice de Souza Guedes Cavalcanti	
2.1.7. Formalização de aditivos contratuais sem prévio exame de juridicidade pela Procuradoria Geral do Município	R01 - Kellwen Igor Liberato da Costa R06 - Janice de Souza Guedes Cavalcanti	



2.1.7. Publicação extemporânea dos extratos de termos aditivos	R01 - Kellwen Igor Liberato da Costa R06 - Janice de Souza Guedes Cavalcanti	
2.1.8. Indícios de fraude nos registros de abastecimento da frota de veículos	R02 - Rafael do Nascimento Alves Feitosa	R\$ 6.244,59
2.1.9. Execução de despesa sem prévio empenho no bojo do Contrato nº 03 /2019	R02 - Rafael do Nascimento Alves Feitosa R03 - Rodrigo Mota de Farias	
2.1.10. Atestos e liquidação no bojo do Contrato nº 03 /2019 sem documentação comprobatória da despesa correspondente	R01 - Kellwen Igor Liberato da Costa R02 - Rafael do Nascimento Alves Feitosa	
2.1.11. Ausência de comprovação da prestação de garantia da execução contratual	R01 - Kellwen Igor Liberato da Costa R02 - Rafael do Nascimento Alves Feitosa	



2.1.12. Violação ao princípio da segregação de funções	R01 - Kellwen Igor Liberato da Costa R03 - Rodrigo Mota de Farias	
--	--	--

Os interessados apresentaram defesa em conjunto (doc. 165).

É o relatório.

VOTO DO RELATOR

2.1.1. Execução de despesa sem prévio empenho referente à execução do Contrato nº 05/2017

Responsáveis: Kellwen Igor Liberato da Costa (Gestor da Unidade Administrativa e Financeira) e Rodrigo Mota de Farias (Chefe de Gabinete do Prefeito)

A auditoria (doc. 121 - págs. 18 a 39) destaca que o artigo 122 do Código de Administração Financeira do Recife proíbe despesas sem empenho prévio ou acima dos limites orçamentários.

Em 2020, foram analisadas as despesas do Contrato nº 05/2017 entre o Gabinete do Prefeito e a empresa Distak Agência de Viagens e Turismo LTDA. O 2º Termo Aditivo ao contrato praticamente cobriu a execução contratual em 2020, uma vez que houve nova prorrogação apenas em 26/11/2020.

Verificou-se que todas as notas fiscais da Distak foram faturadas antes dos empenhos correspondentes, evidenciando ausência de reserva orçamentária para as despesas. Além disso, os termos aditivos referem-se a empenhos que foram anulados pouco tempo depois.

Isso revela uma contratação sem lastro orçamentário, infringindo a legislação vigente sobre os estágios da despesa pública e a Cartilha de Licitações e Contratos da Prefeitura do Recife.



No que diz respeito à responsabilização, o relatório aponta que o agente público será responsável por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro, conforme a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro e o Decreto Federal nº 9.830/2019. O Sr. Rodrigo Mota de Farias, como chefe do Gabinete do Prefeito, à época, é responsável pela omissão ao não detectar a falta de nota de empenho para as despesas do Contrato nº 05/2017 em 2020. Além disso, o Sr. Kellwen Igor Liberato da Costa, fiscal do contrato, é responsabilizado por se omitir em suas atribuições de fiscalização e por não comunicar a falta de empenho à autoridade competente. Portanto, ambos são responsáveis pelas irregularidades apontadas.

A defesa (doc. 165 - págs. 3 e 4) alegou, em síntese, que agiu de forma diligente ao solicitar a nota de empenho e efetuar o bloqueio orçamentário necessário, conforme evidenciado no Relatório de Auditoria, sem gerar prejuízo ao contrato em questão. As irregularidades apontadas, como o atraso na emissão do empenho, não invalidam os atos administrativos, pois o bloqueio orçamentário foi realizado. O atraso na elaboração do empenho é considerado uma falha formal que não prejudica a eficácia do ato administrativo e pode ser convalidado, especialmente quando não há prejuízo financeiro envolvido.

A irregularidade deve ser mantida, mas fica adstrita ao campo das determinações.

2.1.2. Atestos e liquidação no bojo do Contrato nº 05/2017 sem documentação comprobatória da despesa correspondente

Responsável: Kellwen Igor Liberato da Costa (Gestor da Unidade Administrativa e Financeira)

A auditoria (doc. 121 - págs. 40 a 60) aponta que o Código de Administração Financeira do Recife estabelece procedimentos para a liquidação de despesas, incluindo a verificação do direito do credor e a responsabilidade do ordenador de despesa. No entanto, ao analisar os dados do Portal da Transparência e do Sofin, constatou-se que despesas foram liquidadas sem adequada comprovação.

Em relação a duas notas de subempenho, observou-se ausência de documentos que comprovassem os valores pagos à empresa Distak Agência de Viagens e Turismo LTDA. Os recibos fornecidos pela empresa não continham detalhamento dos preços das passagens aéreas, e os atestos de prestação de serviços foram feitos sem respaldo adequado.



O servidor responsável por fiscalizar o contrato também foi encarregado de atestar a prestação dos serviços e liquidar as despesas, acumulando múltiplas funções que deveriam ser desempenhadas por servidores distintos. Essas irregularidades comprometeram a liquidação das despesas, tornando os pagamentos ilegítimos.

O Sr. Kellwen Igor Liberato da Costa, Gestor da Unidade Administrativa e Financeira do Gabinete do Prefeito, é responsabilizado por assinar os atestos das faturas e preencher as notas de subempenho sem documentação idônea para comprovar a prestação do serviço de agenciamento de transporte aéreo. Além disso, como fiscal do contrato, ele é responsável por não averiguar as inconsistências nos documentos de reconhecimento da despesa e por não exigir a apresentação de cópias dos bilhetes emitidos pela contratante, conforme previsto na cláusula contratual. Essas condutas caracterizam erro grosseiro e negligência, tornando-o responsável pela irregularidade apontada.

O interessado, em sua defesa (doc. 165), não se manifestou sobre o item em análise.

Constam faturas emitidas que, juntamente com os bilhetes aéreos, podem ser acatadas como documentos comprobatórios das despesas. Tanto que a auditoria não sugeriu a imputação de débito. Cabe determinação para aperfeiçoamento da documentação necessária para os atestos e liquidações das despesas com aquisições de passagens aéreas.

2.1.3. Pagamento efetuado relativo a despesas com passagens aéreas não comprovadas ou posteriormente canceladas

Responsáveis: Rodrigo Mota de Farias (Chefe de Gabinete do Prefeito) e Eduardo Figueiredo Queiroz Monteiro (Gestor da Unidade de Apoio Administrativo)

Relatou a auditoria (doc. 121 - págs. 61 a 74), em síntese, que as Notas de Subempenho nº 2020.000084-001 e nº 2020.000084-002, relacionadas ao Contrato nº 05/2017, referem-se à aquisição de passagens aéreas para a servidora Luciana Lopes de Vasconcelos Lima. Ambas foram liquidadas e pagas em datas específicas, embora apresentem irregularidades.

Na Nota de Subempenho nº 2020.000084-001, referente à compra de passagens Recife/Miami/Boston, no valor de R\$ 3.276,17, não há comprovante de bilhete emitido para justificar o pagamento. O valor foi indevidamente pago à empresa Distak, sem posterior estorno, gerando prejuízo aos cofres públicos.



Na Nota de Subempenho nº 2020.000084-002, que cobre passagens de volta para Recife, Boston/Atlanta/Guarulhos/Recife, no valor de R\$ 3.683,00, embora tenha sido solicitado o cancelamento da passagem e informado sobre o reembolso, não há evidência de nota de crédito ou glosa na fatura correspondente.

O valor total pago indevidamente foi de R\$ 6.959,17, resultando em enriquecimento ilícito da contratada.

A auditoria responsabilizou o Sr. Rodrigo Mota de Farias, Chefe de Gabinete do Prefeito em 2020, e o Sr. Eduardo Monteiro, Gestor da Unidade de Apoio Administrativo do Gabinete do Prefeito na época, são responsabilizados por não terem averiguado as inconsistências no documento de reconhecimento da despesa, resultando em um pagamento irregular de R\$ 6.959,17. Suas condutas evidenciam negligência em identificar a ausência de elementos essenciais na documentação, tornando-os solidariamente responsáveis pelas irregularidades conforme o artigo 28 da LINDB.

Os interessados, em sua defesa conjunta, alegaram que não há fundamento para o dano ao erário mencionado no Relatório de Auditoria, pois apresentaram documentação que comprova que o bilhete em questão está anexado e que foi solicitado o estorno junto à contratada. No entanto, devido à pandemia, diversos voos foram cancelados, e os pedidos de estorno estão em processo de realização. Eles afirmam que o município possui crédito junto à empresa contratada, a Distak, e que esta está prestes a efetuar o ressarcimento ao município.

Constam faturas e bilhetes aéreos que podem ser acatados como documentos comprobatórios das despesas referentes ao voo de ida.

Quanto ao voo de volta, a defesa apresentada alega que o valor estaria prestes a ser devolvido. O contrato vigorou até 25/11/22, o que torna factível a alegação da defesa.

2.1.4. Dano ao erário decorrente da prorrogação dos Contratos nº 04/2017, nº 08/2017 e nº 04/2019

Responsáveis: Kellwen Igor Liberato da Costa (Gestor da Unidade Administrativa e Financeira), Ana Carolina de Albuquerque Maranhão Loyo (Diretora Executiva de Planejamento e Gestão) e Janice de Souza Guedes Cavalcanti (Gestora da Unidade de Contratos e Convênios)

A auditoria realizada aponta as seguintes irregularidades:



- Despesas do Gabinete do Prefeito com locação de veículos em 2020 foram apenas prorrogações de contratos anteriores, sem novas licitações;
- A empresa Locserv Locadora de Veículos LTDA. foi favorecida por despesas liquidadas no valor de R\$ 211.312,13 em 2020, provenientes de três contratos prorrogados;
- Contratos prorrogados não seguiram as regras estabelecidas pela Lei Federal nº 8.666/1993, que determina a duração dos contratos administrativos de acordo com a vigência dos créditos orçamentários;
- As prorrogações contratuais não foram precedidas de justificativas por escrito e autorização do agente público competente;
- Contratos foram prorrogados sem comprovação da vantajosidade econômica para a administração pública;
- Contratos prorrogados foram mais onerosos em comparação com preços mais vantajosos disponíveis em atas de registro de preços vigentes;
- O dano total ao erário decorrente das prorrogações dos contratos de locação de veículos foi de R\$ 56.443,68.

A auditoria responsabilizou a Sra. Ana Carolina de Albuquerque Maranhão Loyo, Diretora Executiva de Planejamento e Gestão do Gabinete do Prefeito, por ter subscrito ofícios referentes a termos aditivos de contratos sem apresentação de justificativa pertinente e sem documentação comprobatória da vantajosidade econômica, resultando em dano ao erário de R\$ 56.443,68.

Além disso, os gestores dos contratos prorrogados em desconformidade com a legislação, Sr. Kellwen Igor Liberato da Costa e Sra. Janice de Souza Guedes Cavalcanti, foram responsabilizados por não exercerem controle efetivo sobre a ausência de documentação comprobatória da vantajosidade dos preços praticados nos contratos prorrogados, resultando também em dano ao erário. Portanto, são solidariamente responsáveis pelo referido dano.

Na defesa apresentada em conjunto pelos interessados (doc. 165 - págs. 4 a 7), argumenta-se o seguinte:

- O dano ao erário elencado pelo Relatório de Auditoria nos contratos em questão não pode prosperar, pois a comparação realizada refere-se a veículos distintos.
- Os contratos eram para carros com motorização 1.6, enquanto os preços comparados pela equipe de auditoria, nas atas 01/2020 e 02/2020, eram para veículos com motor menos potente (1.0) e menos cavalos (CV).



- As descrições dos veículos nos contratos diferem dos descritos nas atas de registro de preços, tanto em termos de motorização quanto de outras especificações, como capacidade do porta-malas, ano de fabricação/modelo, entre outros.
- Os veículos comparados são distintos, o que invalida a comparação realizada pela equipe de auditoria.

Não houve demonstração da vantajosidade das prorrogações contratuais.

Os contratos foram aditados em desacordo com a norma prevista no art. 57, inciso II, da Lei Federal nº 8.666/1993, as diretrizes da Cartilha de Licitações e Contratos (3ª Edição, 2019), e a Orientação Técnica nº 12/2017 da CGM (Controladoria-Geral do Município).

Quanto ao dano ao erário apontado pela auditoria, as alegações da defesa devem ser acatadas. De fato, ao consultar a documentação referente às Atas de Registro de Preços nº 001 e 002/2020, Pregão Eletrônico nº 15/2019 (docs. 108 e 109), foi possível constatar que os veículos relacionados são com motores 1.0, enquanto que os relacionados nos Contratos nº 04/2017, nº 08/2017 e nº 04/2019 são com motores 1.6, não cabendo, portanto, a devolução do valor apontado pela equipe técnica, pois ele foi calculado, conforme Tabela 8 do Relatório de Auditoria (doc. 121, págs. 100), levando-se em contas os valores constantes nas Atas de Registro de Preços nº 001 e 002/2020, os quais são relativos a veículos com outra motorização.

A ausência de demonstração da vantajosidade das prorrogações contratuais motiva determinação.

2.1.5. Prorrogação do Contrato nº 05/2017 sem comprovação da vantajosidade econômica

Responsáveis: Ana Carolina de Albuquerque Maranhão Loyo (Diretora Executiva de Planejamento e Gestão) e Janice de Souza Guedes Cavalcanti (Gestora da Unidade de Contratos e Convênios)

A auditoria realizada (documento 121, páginas 104 a 116) resume que:

- O Contrato nº 05/2017 entre o Gabinete do Prefeito e a empresa Distak Agência de Viagens e Turismo LTDA. foi inicialmente estabelecido para fornecer passagens aéreas no valor de R\$ 125.000,00.



- Um segundo Termo Aditivo, assinado em 18/11/2019, aumentou o valor do contrato em 25%, para R\$ 156.250,00. Dois pareceres técnicos da Controladoria-Geral do Município (CGM) questionaram a vantagem econômica desse aumento.
- A Gerente Geral de Planejamento e Gestão do Gabinete do Prefeito solicitou revisão do parecer, alegando uma relação estabelecida com a empresa e a conveniência de manter essa parceria.
- Apesar das recomendações contrárias da CGM, o segundo aditamento foi realizado sem negociação de desconto, resultando em um aumento não justificado.
- Um terceiro aditamento, assinado em 26/11/2020, estendeu o contrato sem justificativa econômica documentada, apenas com anuência da contratada e uma justificativa genérica da Diretora Executiva de Planejamento e Gestão.
- A prorrogação do contrato, faltando pouco para o término da gestão do prefeito à época, sugere um potencial impacto na gestão do próximo prefeito, violando princípios como impessoalidade e moralidade.
- A natureza do contrato de fornecimento de passagens aéreas não justifica sua prorrogação sob o art. 57, inciso II, da Lei nº 8.666 /1993, segundo entendimento do TCU.
- A responsabilidade pelas irregularidades apontadas recai sobre a Diretora Executiva de Planejamento e Gestão do Gabinete do Prefeito na época e a gestora do Contrato nº 05/2017.

A auditoria responsabilizou a Sra. Ana Carolina de Albuquerque Maranhão Loyo, Diretora Executiva de Planejamento e Gestão do Gabinete do Prefeito, à época, por ter subscrito um ofício e suscitado a abertura de processo referente a um termo aditivo de contrato sem documentação comprobatória da vantajosidade econômica, desrespeitando os princípios da moralidade e da impessoalidade.

Além disso, a gestora do contrato nº 05/2017, Sra. Janice de Souza Guedes Cavalcanti, foi responsabilizada por não ter exercido controle efetivo sobre a ausência de documentação comprobatória da vantajosidade dos preços praticados no contrato prorrogado, conforme exigido pela legislação.

As interessadas apresentaram defesa em conjunto (doc. 165) mas não se pronunciaram quanto ao achado de auditoria.



Entendo razoável a interpretação de que se trata de uma prestação de serviços de transporte, passível de prorrogação. Este Tribunal de Contas prorrogou o prazo do contrato que mantém com empresa referente à prestação de serviços de reserva, emissão, marcação, remarcação, cancelamento e reembolso de passagens aéreas (Termo Aditivo nº 001 ao Contrato TC nº 001 /2023) em 10/11/2023 por entendê-lo de natureza contínua.

Resta como irregularidade a prorrogação do Contrato nº 05/2017 sem comprovação da vantajosidade econômica, achado que motiva determinação.

2.1.6. Publicação extemporânea dos extratos de termos aditivos

Responsáveis: Kellwen Igor Liberato da Costa (Gestor da Unidade Administrativa e Financeira) e Janice de Souza Guedes Cavalcanti (Gestora da Unidade de Contratos e Convênios)

A auditoria realizada (documento 121, páginas 117 a 124) ressalta que:

- De acordo com o art. 61, parágrafo único, da Lei Federal nº 8.666 /1993, a publicação resumida dos contratos e seus aditamentos na imprensa oficial é condição indispensável para sua validade e deve ser feita pela Administração em até vinte dias após o quinto dia útil do mês seguinte à assinatura, mesmo sem custos.
- A Lei Municipal nº 17.763/2011 estabelece o Diário Oficial do Eletrônico do Município do Recife (D.O.M.R-e) como meio oficial de publicação dos atos oficiais do Poder Executivo e Legislativo, incluindo os extratos de contratos e termos aditivos.
- A auditoria identificou que diversos termos aditivos relativos a contratos do Gabinete do Prefeito foram publicados de forma tardia em 2020, desrespeitando a legislação vigente.
- Em exemplos selecionados aleatoriamente, o intervalo entre a assinatura e a publicação na imprensa oficial foi significativamente superior ao prazo legal, chegando a ultrapassar um ano em alguns casos.
- A publicidade dos atos contratuais é um princípio fundamental da Administração Pública, conforme o art. 37 da Constituição Federal, garantindo o controle social e externo sobre esses atos.
- A eficácia dos contratos administrativos está condicionada à sua publicação na imprensa oficial, conforme a Lei Federal nº 8.666 /1993.



- Nenhum dos contratos analisados pela auditoria foi encaminhado dentro do prazo legal para publicação.

- Com base no artigo 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), o Sr. Kellwen Igor Liberato da Costa, gestor de diversos contratos, e a Sra. Janice de Souza Guedes Cavalcanti, gestora de outros contratos, são responsáveis pela irregularidade identificada.

A auditoria registrou que no contexto da gestão de contratos públicos, os gestores são responsáveis por garantir o cumprimento de prazos, incluindo a publicação tempestiva dos termos aditivos.

Portanto, o Sr. Kellwen Igor Liberato da Costa, gestor dos Contratos nº 05/2018, nº 04/2019 e nº 06/2019, e a Sra. Janice de Souza Guedes Cavalcanti, gestora dos Contratos nº 04/2017, nº 05/2017 e nº 08/2017, foram responsabilizados pela auditoria.

Os interessados apresentaram defesa conjunta (documento 165, páginas 2 a 7 e 13), argumentando que:

- A convalidação de atos administrativos com vícios de forma deve ser respaldada pelos princípios da discricionariedade, segurança jurídica e boa-fé, como no caso em questão;

- Argumentam que há mais razões jurídicas a favor da convalidação do que da invalidação do ato, especialmente quando não há dano ao erário e o ato é realizado de boa-fé;

- Citam jurisprudência deste Tribunal de Contas que considera, em casos semelhantes, o atraso na publicação como uma falha formal, desde que não haja prejuízo ao erário e o ato seja realizado de boa-fé.

Cabe determinação.

2.1.7. Formalização de aditivos contratuais sem prévio exame de juridicidade pela Procuradoria-Geral do Município

Responsáveis: Kellwen Igor Liberato da Costa (Gestor da Unidade Administrativa e Financeira) e Janice de Souza Guedes Cavalcanti (Gestora da Unidade de Contratos e Convênios)

A auditoria (documento 121, páginas 125 a 137) relata que:

- O art. 38, parágrafo único, da Lei Federal nº 8.666/1993 estabelece a necessidade de análise prévia das minutas de ajustes contratuais pelo órgão responsável por assessoramento jurídico da Administração.



- O Decreto Municipal nº 32.424/2019 determina a análise prévia e obrigatória pela Procuradoria-Geral do Município do Recife (PGM/Recife) de termos aditivos aos contratos.
- Contratos de locação de veículos no âmbito do Gabinete do Prefeito não se enquadram nas exceções do decreto, o que implica a necessidade de análise prévia pela PGM/Recife.
- Em 2020, as despesas do Gabinete do Prefeito foram derivadas exclusivamente de prorrogações de contratos já existentes, sem formalização de novos contratos.
- Processos de aditamentos contratuais foram selecionados por amostragem para verificar a análise prévia da PGM/Recife. Alguns desses processos não receberam pronunciamento definitivo do órgão.
- Foi constatada uma discrepância temporal entre a assinatura dos termos aditivos e as primeiras manifestações da PGM.
- Exemplos específicos de prorrogações contratuais foram analisados, evidenciando a falta de análise prévia da PGM e a ausência de justificativas formais para as prorrogações.
- A falta de análise prévia pela PGM configura uma irregularidade, sendo que os gestores foram omissos em não exercer controle sobre a morosidade na submissão dos processos de aditamento à PGM.
- Os gestores responsáveis pelos contratos em questão são apontados como responsáveis pelas inconsistências encontradas.

A auditoria responsabilizou os gestores dos contratos, o Sr. Kellwen Igor Liberato da Costa, gestor dos Contratos nº 05/2018, nº 03/2019 e nº 04/2019, e a Sra. Janice de Souza Guedes Cavalcanti, gestora dos Contratos nº 04/2017, nº 05/2017 e nº 08/2017.

Os interessados apresentaram defesa em conjunto (doc. 165) mas não se pronunciaram quanto ao achado de auditoria.

Cabe determinação.

2.1.8. Indícios de fraude nos registros de abastecimento da frota de veículos

Responsável: Rafael do Nascimento Alves Feitosa (Chefe de Transporte)



A auditoria realizada (doc. 121 - págs. 138 a 169) revela o seguinte:

- Um contrato foi formalizado com a Trivale Administração LTDA. (Contrato nº 03/2019) para o gerenciamento de abastecimento de combustível, originado da adesão do Gabinete do Prefeito a uma Ata de Registro de Preços.
- Houve prorrogação do contrato, com alteração na taxa de administração, a partir de recomendação da CGM e parecer favorável da PGM.
- Foram identificadas incongruências nos registros de abastecimento, como abastecimentos sucessivos em curtos intervalos de tempo e em quantidades superiores à capacidade do tanque, sugerindo abastecimentos fictícios.
- Verificou-se que veículos registrados sob placas específicas não estavam registrados no Detran-PE, levantando suspeitas sobre a existência desses veículos.
- Não foi possível identificar registro ou licenciamento desses veículos, apesar de serem parte da frota disponibilizada para o Gabinete do Prefeito.
- O dano ao erário causado por abastecimentos fictícios totalizou R\$ 6.244,59.
- O fiscal do contrato (Rafael do Nascimento Alves Feitosa) foi identificado como responsável pelas irregularidades.

Em resumo, a auditoria revela irregularidades significativas no contrato de gerenciamento de abastecimento de combustível, incluindo abastecimentos fictícios e falta de registro de veículos, resultando em prejuízo aos cofres públicos. O fiscal do contrato foi responsabilizado por essas irregularidades.

A auditoria responsabilizou Rafael do Nascimento Alves Feitosa (Chefe de Transporte) por registrar, nos relatórios analíticos de consumo de combustível por frota constantes das Notas de Subempenho nº 2020.000009-001 (doc. 67 - Janeiro/2020), nº 2020.000009-002 (doc. 68 - Fevereiro/2020), nº 2020.000025-001 (doc. 63 - Março/2020), nº 2020.000032-003 (doc. 71 - Julho /2020), nº 2020.000032-006 (doc. 74 - Outubro/2020) e nº 2020.000032-007 (doc. 75 - Novembro/2020), abastecimentos fictícios em quantidades de combustível superiores às capacidades totais dos respectivos tanques, além de abastecimentos dos veículos de placas PPP-0001, PPP-0002, PPP-0003, PPP-0005, cuja existência não restou comprovada,



diante da ausência de registro ou licenciamento no Detran-PE (doc. 101).

O Sr. Rafael do Nascimento Alves Feitosa (Chefe de Transporte), em sua defesa (doc. 165), não se pronunciou sobre o achado ora em análise.

Analisando os documentos constantes nos autos (docs. 63, 67, 68, 71, 74, 75, 84, 91, 98, 101, 102, 103, 104 e 106), pode-se comprovar todos os fatos apontados pela auditoria. São eles:

1. Contrato nº 03/2019 e respectivos termos aditivos firmados entre o Gabinete do Prefeito e a empresa Trivale Administração LTDA. (doc. 84);
2. Documentação integrante das Notas de Subempenho (docs. 63, 67, 68, 71, 74 e 75);
3. Informações constantes do Sistema de Execução Orçamentária e Financeira (Sofin) da Prefeitura do Recife (doc. 106);
4. Informações extraídas do sistema informatizado do Detran-PE (doc. 101);
5. Rol de veículos de propriedade das seguintes empresas: a) Locserv Locadora de Veículos LTDA (doc. 102); b) Iury Herlen de Souza Santos Eireli (doc. 103) e c) Real Service LTDA (doc. 104);
6. Lista referente à frota de automóveis utilizados pelo Gabinete do Prefeito no exercício de 2020 (doc. 91, pág. 3).

Diante do exposto, entendo que permanece o achado apontado pela auditoria.

Cabe a imputação de débito no valor de R\$ 6.244,59 ao responsável, bem como determinação de abertura de um processo administrativo disciplinar para aplicação de eventuais penalidades administrativas e apuração de possíveis infrações penais.

2.1.9. Execução de despesa sem prévio empenho no bojo do Contrato nº 03/2019

Responsáveis: Rafael do Nascimento Alves Feitosa (Chefe de Transporte) e Rodrigo Mota de Farias (Chefe de Gabinete do Prefeito)

A auditoria (doc. 121 - págs. 170 a 180) identificou o seguinte:

- A empresa Trivale Administração LTDA. faturou uma nota fiscal de serviço no valor de R\$ 18.812,99 em 01/02/2020 pelos serviços prestados em janeiro de 2020, referentes ao Contrato nº 03/2019.



- No entanto, a nota de empenho utilizada para cobrir essas despesas só foi emitida em 13/02/2020, doze dias após o faturamento dos serviços, indicando uma falta de empenho prévio para as despesas do contrato.

- A Nota de Empenho nº 2019.000044, referenciada para cobrir as despesas do contrato, teve seu saldo residual anulado em 16/12/2019, deixando um período entre essa data e 12/02/2020 sem lastro orçamentário para os pagamentos.

- Essas irregularidades representam uma inversão nos estágios da despesa pública, violando as normas estabelecidas pela Lei Federal nº 4.320/1964, Lei Municipal nº 14.512/1983 e pela Cartilha de Licitações e Contratos da Prefeitura do Recife.

- O Sr. Rodrigo Mota de Farias, chefe do Gabinete do Prefeito, à época e ordenador de despesa, e o Sr. Rafael do Nascimento Alves Feitosa, fiscal do contrato, foram responsabilizados pelas irregularidades, conforme o art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB).

A auditoria responsabilizou Rodrigo Mota de Farias, chefe do Gabinete do Prefeito à época e ordenador de despesa, por autorizar retroativamente a execução de despesas do Contrato nº 03/2019 sem a emissão prévia de nota de empenho, violando a ordem legal da Lei Federal nº 4.320/1964. Além disso, Rafael do Nascimento Alves Feitosa, fiscal do Contrato nº 03/2019, é responsável por omitir-se na verificação e registro das ocorrências relacionadas à execução contratual, não comunicando a autoridade competente sobre a ausência de empenho para subsidiar as despesas do mês de janeiro de 2020.

A defesa (doc. 165 - págs. 3 e 4) alega, em síntese, que houve o devido bloqueio orçamentário e que a elaboração empenho apesar de extemporâneo, consiste em simples falha formal e não tem o condão de invalidar o ato administrativo em si.

Cabe determinação.

2.1.10. Atestos e liquidação no bojo do Contrato nº 03/2019 sem documentação comprobatória da despesa correspondente

Responsáveis: Kellwen Igor Liberato da Costa (Gestor da Unidade Administrativa e Financeira) e Rafael do Nascimento Alves Feitosa (Chefe de Transporte)

A auditoria (doc. 121 - págs. 181 a 194) revelou o seguinte:



- Evidências de fraude no Contrato nº 03/2019 com a Trivale Administração LTDA., incluindo abastecimentos frequentes em curtos intervalos no mesmo dia e capacidade máxima dos reservatórios de veículos fictícios, tornando ilegal a liquidação das despesas.
- Relatórios de abastecimento elaborados pela contratada baseados apenas em dados dos motoristas, sem comprovação efetiva.
- A falta de preenchimento adequado do campo "Cupom Fiscal" nos relatórios de consumo de combustível, com registros "null" ou "0", foi atribuída a problemas técnicos do sistema da contratada.
- Apesar das inconsistências, o fiscal do contrato atestou a prestação do serviço em todas as notas de subempenho.
- O servidor Kellwen Igor Liberato da Costa, gestor do contrato, foi responsável pelo preenchimento que autoriza a liquidação das despesas.
- Sugestões incluem uma revisão no processo de fiscalização e atesto dos abastecimentos, além do desenvolvimento de um sistema informatizado próprio para registro digital imediato dos abastecimentos.
- O portal de compras da prefeitura indica Kellwen Igor Liberato da Costa como gestor e Rafael do Nascimento Alves Feitosa como fiscal do contrato.
- Ambos, Kellwen Igor Liberato da Costa e Rafael do Nascimento Alves Feitosa, são responsabilizados pelas irregularidades, conforme o art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB).

A auditoria responsabilizou:

- a) Kellwen Igor Liberato da Costa (Gestor da Unidade Administrativa) por liquidar, mediante assinatura constante das Notas de Subempenho as despesas relativas à execução do Contrato nº 03/2019 no exercício de 2020, sem respaldo em documentação idônea e hábil a comprovar os respectivos abastecimentos;
- b) Rafael do Nascimento Alves Feitosa (Chefe de Transporte) por atestar, mediante assinatura constante das Notas Fiscais de Serviços a suposta prestação do gerenciamento de fornecimento de combustível para a frota de veículos as despesas relativas à execução do Contrato nº 03/2019 no exercício de 2020,



sem respaldo em documentação idônea e hábil a comprovar os respectivos abastecimentos.

Sem defesa.

Os fatos narrados pela auditoria podem ser comprovados nos documentos constantes nos autos. São eles: notas fiscais (docs. 63 a 75) e informações constantes no Portal da Transparência (doc. 98).

Como especificado no item anterior, a auditoria apontou várias outras irregularidades no Contrato nº 03/2019, dentre elas os indícios de fraude nos registros de abastecimento da frota de veículos.

Perante isso, entendo que permanece o achado apontado pela auditoria, o qual comprova a deficiência no controle da execução do Contrato nº 03/2019.

Cabe determinação. O achado guarda relação com o item 2.1.8 já analisado com mais profundidade.

2.1.11. Ausência de comprovação da prestação de garantia da execução contratual

Responsáveis: Kellwen Igor Liberato da Costa (Gestor da Unidade Administrativa e Financeira) e Rafael do Nascimento Alves Feitosa (Chefe de Transporte)

A auditoria (doc. 121 - págs. 195 a 202) revela:

- A legislação permite à Administração Pública exigir garantia em contratos, conforme o art. 56 da Lei Federal nº 8.666/1993.
- O Contrato nº 03/2019 entre o Gabinete do Prefeito e a Trivale Administração LTDA. estipulava a obrigação de apresentar garantia equivalente a 5% do valor global do contrato, com atualização em caso de aditivos.
- A jurisprudência do TCU estabelece que a comprovação da garantia deve preceder à celebração ou aditamento do contrato.
- Na prorrogação do contrato em 2020, a unidade jurisdicionada não apresentou a documentação exigida, não comprovando a prestação da garantia.
- A consulta aos dados do contrato no Portal de Compras do Recife e a ausência de informações sobre o 1º Termo Aditivo corroboram a falta de exigência da garantia.



- Não houve exigência da garantia na assinatura do contrato nem na renovação do prazo de vigência, devido à falta de documentação fornecida pela unidade jurisdicionada.

- Kellwen Igor Liberato da Costa e Rafael do Nascimento Alves Feitosa, gestor e fiscal do Contrato nº 03/2019, respectivamente, são responsabilizados pelas irregularidades conforme o art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB).

A auditoria responsabilizou Kellwen Igor Liberato da Costa, gestor do Contrato nº 03/2019, e Rafael do Nascimento Alves Feitosa, fiscal do mesmo contrato pela ausência de comprovação da prestação de garantia contratual. Kellwen Igor Liberato da Costa não exigiu o cumprimento da cláusula pactuada sobre a comprovação da garantia, enquanto Rafael do Nascimento Alves Feitosa não verificou a ausência do comprovante da garantia e não determinou sua regularização.

Os interessados apresentaram defesa conjunta, destacando:

- O art. 55 da Lei nº 8.666/1993 determina como cláusula necessária em todo contrato, quando exigida, a garantia para assegurar a plena execução contratual.

- A exigência da garantia contratual é uma faculdade da Administração Pública, que deve avaliar os riscos e a complexidade do objeto do contrato.

- O Tribunal de Contas da União permite à Administração exigir garantia, desde que justificada pela complexidade do objeto.

- Na fase interna da licitação, a decisão de exigir a garantia deve ser motivada pelas peculiaridades do objeto.

- A escolha da modalidade de garantia e sua apresentação dentro do prazo são responsabilidades do contratado.

- No caso em questão, a contratação decorreu de adesão à Ata de Registro de Preços e ocorreu sob regime de empreitada por preço unitário.

- A aplicação da multa prevista na LOTCE/PE deve ocorrer somente em casos comprovados de gestão ilegal, ilegítima ou antieconômica.

- Não há evidências de dolo ou vontade consciente de praticar atos contrários à legislação, tampouco prejuízo ao erário municipal.



- A ausência de garantia contratual não causou prejuízo ao município, pois o contrato não foi executado no ano da auditoria.

Examinando os autos, observa-se que o objeto da presente análise foi a execução do Contrato nº 03/2019, firmado entre o Gabinete do Prefeito e a empresa Trivale Administração LTDA, originário do Pregão Presencial nº 003/2018, que perdurou pelos exercícios de 2019 a 2020.

A auditoria aponta, nesse item, que não houve a devida exigência da apresentação do comprovante de garantia da execução correspondente a 5% do valor global do contrato (doc. 84, págs. 6 e 7), por ocasião da assinatura do 1º Termo Aditivo (doc. 84), em cumprimento à Cláusula 6ª, parágrafo 2º, do referido contrato.

A necessidade de exigência de prestação de garantia na contratação de serviços decorre de imposição legal. O art. 56 da Lei nº 8.666/93 assim dispõe:

"Art. 56. A critério da autoridade competente, em cada caso, e desde que prevista no instrumento convocatório, poderá ser exigida prestação de garantia nas contratações de obras, serviços e compras.

§ 1º São modalidades de garantia:

I - caução em dinheiro ou em títulos da dívida pública, devendo estes ter sido emitidos sob a forma escritural, mediante registro em sistema centralizado de liquidação e de custódia autorizado pelo Banco Central do Brasil e avaliados pelos seus valores econômicos, conforme definido pelo Ministério da Fazenda; (Redação dada pela Lei nº 11.079, de 2004)

II - seguro-garantia; (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

III - fiança bancária".

§ 2º A garantia a que se refere o caput deste artigo não excederá a cinco por cento do valor do contrato e terá seu valor atualizado nas mesmas condições daquele, ressalvado o previsto no parágrafo 3º deste artigo.

(...)

Desse modo, o dispositivo transcrito é, em evidência, taxativo nas hipóteses em que pode ser prestada a garantia, porém a critério da autoridade competente. Na Cláusula 6ª, parágrafo 2º, do Contrato nº 03/2019, quis a autoridade que a contratada apresentasse comprovante de garantia equivalente a 5% do valor



global do contrato enquanto perdurasse a respectiva vigência, acrescida de 30 (trinta) dias, além da necessidade de apresentação de nova garantia ou de sua atualização na hipótese de eventuais aditivos contratuais.

Cabe determinação.

2.1.12. Violação ao princípio da segregação de funções

Responsáveis: Kellwen Igor Liberato da Costa (Gestor da Unidade Administrativa e Financeira) e Rodrigo Mota de Farias (Chefe de Gabinete do Prefeito)

A auditoria relata que:

- O servidor Kellwen Igor Liberato da Costa acumulou as funções de fiscalização do Contrato nº 05/2017 e a responsabilidade pela liquidação das despesas.
- De acordo com a legislação, a fiscalização ostensiva dos contratos é obrigatória, e os resultados dessa fiscalização devem embasar o atesto da prestação dos serviços e a liquidação das despesas.
- O código de administração financeira de Recife estabelece que a liquidação da despesa é de responsabilidade do ordenador de despesa ou de seu preposto, podendo ser delegada.
- A delegação de responsabilidade de liquidação de despesas ao Sr. Kellwen Igor Liberato da Costa foi formalizada pelo chefe de Gabinete do Prefeito.
- No entanto, a concentração dessas atividades em um único servidor viola o princípio da segregação de funções, que visa reduzir o risco de erros ou ações inadequadas.
- A jurisprudência do TCU também respalda a necessidade de agentes administrativos distintos para a fiscalização e supervisão do contrato.
- Recomenda-se à unidade jurisdicionada que não atribua a mesma pessoa a responsabilidade pela liquidação das despesas e pela fiscalização contratual, em conformidade com o princípio da segregação de funções.
- Por fim, o chefe de Gabinete do Prefeito à época e o Sr. Kellwen Igor Liberato da Costa são responsáveis pelas irregularidades apontadas.



Kellwen Igor Liberato da Costa, ao aceitar a designação como fiscal do Contrato nº 05/2017, mesmo sendo responsável por liquidar despesas relacionadas ao Gabinete do Prefeito, violou o princípio da segregação de funções. Além disso, Rodrigo de Mota Farias, Chefe do Gabinete do Prefeito, ao designar Kellwen Igor Liberato da Costa como fiscal do contrato, também contribuiu para essa violação, pois deveria ter assegurado a separação adequada de funções.

Sem defesa.

Cabe determinação, conforme sugerido pela auditoria.

Por essas razões,

VOTO pelo que segue:

RODRIGO MOTA DE FARIAS:

CONSIDERANDO a presença de achados insuficientes para motivar a irregularidade das contas ou a aplicação de multa;

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) RODRIGO MOTA DE FARIAS, relativas ao exercício financeiro de 2020

RAFAEL DO NASCIMENTO ALVES FEITOSA:

CONSIDERANDO incongruências nos registros de abastecimento, como abastecimentos sucessivos em curtos intervalos de tempo e em quantidades superiores à capacidade do tanque, bem como abastecimento de veículos cujas placas não estão registradas nos órgãos de trânsito, no valor total de R\$ 6.244,59, achado que motiva a imputação de débito, bem como determinação de abertura de um processo administrativo disciplinar para aplicação de eventuais penalidades administrativas e apuração de possíveis infrações penais (responsável: Rafael do Nascimento Alves Feitosa (Chefe de Transporte);

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 III, alínea(s) b, d , da Lei Estadual nº 12.600/04 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco);



JULGAR irregulares as contas do(a) Sr(a) RAFAEL DO NASCIMENTO ALVES FEITOSA, relativas ao exercício financeiro de 2020

IMPUTAR débito no valor de R\$ 6.244,59 ao(à) Sr(a) RAFAEL DO NASCIMENTO ALVES FEITOSA , que deverá ser atualizado monetariamente a partir do primeiro dia do exercício financeiro subsequente ao do processo ora analisado, segundo os índices e condições estabelecidos na legislação local para atualização dos créditos da Fazenda Pública Municipal, e recolhido aos cofres públicos municipais, no prazo de 15 (quinze) dias do trânsito em julgado desta deliberação, devendo cópia da comprovação de pagamento ser enviada a este Tribunal para baixa do débito. Não o fazendo, que seja extraída Certidão do Débito e encaminhada ao Prefeito do Município, que deverá inscrever o débito na Dívida Ativa e proceder a sua execução, sob pena de responsabilidade .

DAR QUITAÇÃO a Kellwen Igor Liberato da Costa, Rodrigo Mota de Farias, Eduardo Figueiredo Queiroz Monteiro, Ana Carolina de Albuquerque Maranhão Loyo e Janice de Souza Guedes Cavalcanti em relação aos achados sobre os quais foram responsabilizados no Relatório de Auditoria.

DETERMINAR, com base no disposto no artigo 69 combinado com o artigo 70, inciso V, ambos da Lei Estadual nº 12.600/2004, aos atuais gestores do(a) Gabinete do Prefeito do Recife, ou quem vier a sucedê-los, que atendam, nos prazos indicados, se houver, as medidas a seguir relacionadas sob pena de aplicação da multa prevista no inciso XII do artigo 73 do citado diploma legal:

1. Adotar procedimentos internos, por parte dos gestores de contratos, no âmbito do Gabinete do Prefeito do Recife, no sentido de subsidiar os processos de aditamento contratual, vocacionados à prorrogação das respectivas vigências, com documentos que atestem a manutenção da vantajosidade econômica e com justificativas robustas acerca da necessidade de perpetuar as contratações vigentes (item 2.1.5) .
2. Encaminhar os processos de aditamentos vocacionados à prorrogação das vigências contratuais para a apreciação pela Procuradoria Geral do Município acerca da viabilidade jurídica, de forma prévia à assinatura dos termos aditivos e ao



esgotamento dos respectivos prazos de vigência, em atendimento ao art. 38, inciso VI e parágrafo único, da Lei Federal nº 8.666/1993.

3. Observar os prazos para publicação tempestiva, no Diário Oficial do Município, dos extratos de termos aditivos contratuais, em atenção às normas legais (item 2.1.7).
4. Evitar a designação de um único servidor para desempenhar a atribuição de liquidar despesas e a tarefa de acompanhar e fiscalizar contratos, em virtude da inegável relevância dessas etapas na execução contratual, de modo que se afigura imperiosa a necessidade de segmentar essas atividades para diferentes servidores, em obediência ao princípio da segregação de funções (item 2.1.12).
5. Adotar procedimentos internos para que a fiscalização e o atesto da aquisição de combustíveis aprecie, além dos relatórios emitidos pelas empresas intermediadoras dos abastecimentos, as notas, cupons fiscais, recibos e demais documentos comprobatórios gerados pelos postos credenciados (item 2.1.10).
6. Adotar procedimentos internos para que a fiscalização e o atesto do serviço de agenciamento de emissão de passagens aéreas aprecie, além dos relatórios emitidos pelas empresas agenciadoras, as notas, cupons fiscais, recibos e demais documentos comprobatórios gerados pelas companhias aéreas (itens 2.1.2, 2.1.3).

OCORRÊNCIAS DO PROCESSO

NÃO HOUVE OCORRÊNCIAS.

RESULTADO DO JULGAMENTO

Presentes durante o julgamento do processo:



CONSELHEIRO RODRIGO NOVAES , Presidente da Sessão :
Acompanha

CONSELHEIRO SUBSTITUTO LUIZ ARCOVERDE FILHO , relator do
processo

Procuradora do Ministério Público de Contas: MARIA NILDA DA SILVA

Houve unanimidade na votação acompanhando o voto do relator.