



INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO

11ª SESSÃO ORDINÁRIA PRESENCIAL DA SEGUNDA CÂMARA
REALIZADA EM 07/04/2025

PROCESSO TCE-PE Nº 21100840-0

RELATOR: CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR

MODALIDADE - TIPO: Prestação de Contas - Gestão

EXERCÍCIO: 2020

UNIDADE(S) JURISDICIONADA(S): Secretaria de Habitação do Recife
Fundo Municipal de Habitação e Interesse Social do Recife

INTERESSADOS:

ANA PAULA FERREIRA LINS

ANDREIA DANTAS LACERDA MONETA (OAB 16391-PE)

ELVIO FRANCISCO SILVA COSTA

ISABELLA MENEZES DE ROLDÃO FIOREZZANO

LUCIA CRISTINA DE OLIVEIRA LIMA

R.P..L. ENGENHARIA E SERVIÇOS LTDA

ANDRE BAPTISTA COUTINHO (OAB 17907-PE)

SOLL -SERVICOS OBRAS E LOCACOES LTDA

ALEXANDRE DIMITRI MOREIRA DE MEDEIROS (OAB 20305-
PE)

SUSAN PROCOPIO LEITE CARVALHO

RELATÓRIO

Trata-se de Processo de Prestação de Contas - Gestão correspondente à Secretaria de Habitação do Recife (SEHAB), relativo ao exercício financeiro de 2020, autuado sob o nº 21100840-0, com o objetivo de verificar conformidade da execução orçamentária e contratual, e averiguar a atuação dos órgãos do sistema de controle interno da Unidade Jurisdicionada.

Na instrução deste feito, a Gerência de Contas da Capital (GECC) desta Corte de Contas, elaborou o Relatório de Auditoria nº 14.793 (doc. 206), indicando os seguintes achados de fiscalização:



- 2.1.1. Despesa corrente classificada como despesa de capital;
- 2.1.2. Liquidação e pagamento de despesa orçamentária baseado em documento fiscal sem o atesto de recebimento;
- 2.1.3. Prorrogação contratual além do prazo previsto em lei;
- 2.1.4. Inefetividade dos sistemas de controle interno no âmbito da Sehab;
- 2.1.5. Execução de despesa sem autorização legal.

Pelas possíveis irregularidades observadas, foi atribuída responsabilidade aos agentes adiante arrolados, conforme qualificação contida no Relatório de Auditoria:

Achado	Responsáveis	Valor Passível de Devolução (R\$)
1. Despesa corrente classificada como despesa de capital	R06 - Ana Paula Ferreira Lins	-
2. Liquidação e pagamento de despesa orçamentária baseado em documento fiscal sem o devido atesto de recebimento	R03 - R. P. L. Engenharia e Serviços Ltda. R07 - Elvio Francisco Silva Costa	R\$ 1.450,13
3. Prorrogação contratual além do prazo previsto em lei	R01 - Susan Procópio Leite de Carvalho R04 - ISABELLA MENEZES DE ROLDÃO FIOREZANO R06 - Ana Paula Ferreira Lins	-
4. Inefetividade dos sistemas de controle interno no âmbito Sehab	R04 - ISABELLA MENEZES DE ROLDÃO FIOREZANO R06 - Ana Paula Ferreira Lins	-
5. Execução de despesa sem autorização legal	R01 - Susan Procópio Leite de Carvalho R06 - Ana Paula Ferreira Lins	-
	R02 - SOLL - Serviços, Obras e Locações Ltda. R07 - Elvio Francisco Silva Costa	R\$ 10.637,25
	R03 - R. P. L. Engenharia e Serviços Ltda. R07 - Elvio Francisco Silva Costa	R\$ 19.304,57
	R02 - SOLL - Serviços, Obras e Locações Ltda. R05 - Lúcia Cristina de Oliveira Lima Félix	R\$ 6.382,35
	R03 - R. P. L. Engenharia e Serviços Ltda. R05 - Lúcia Cristina de Oliveira Lima Félix	R\$ 131.945,02

Em resposta à notificação emitida pelo Departamento de Controle Municipal, todos os interessados apresentaram suas



respectivas defesas, com a única exceção da Sra. Lúcia Cristina de Oliveira Lima Félix, que deixou transcorrer o prazo sem manifestação (doc. 331).

Concluída a fase de instrução processual, os autos foram-me encaminhados para apreciação e julgamento.

É o que cumpre relatar.

VOTO DO RELATOR

Consoante relatado, cuidam os autos da Prestação de Contas de Gestão correspondente à Secretaria de Habitação da Prefeitura Municipal do Recife, no exercício financeiro de 2020.

Na realização da auditoria em testilha, foram detectadas diversas ocorrências, notadamente relacionadas à execução de despesas públicas com contratos administrativos.

Passo à análise, conforme a ordem de exposição do Relatório de Auditoria, dos apontamentos realizados pelo corpo instrutivo cotejados com as contrarrazões dos agentes inculcados.

Item 2.1.1 - Despesa corrente classificada como despesa de capital.

Neste primeiro achado, a equipe de auditoria responsabiliza Ana Paula Ferreira Lins (Secretária de Habitação do Recife) pela conduta de autorizar a emissão da nota de empenho, classificando gastos com ação de serviço social como despesa de capital.

Na exposição da situação encontrada, indica-se, em resumo, que:

- a) A Sehab classificou como despesa de capital a execução de serviços que possuíam características de despesa corrente;
- b) Quando uma despesa orçamentária puder ser classificada em um dos três tipos de despesa de capital (investimentos, inversões financeiras e transferências de capital), ela vai estar apta a ser financiada por uma receita de capital, recurso destinado a financiar despesas que contribuem para a produção ou geração de novos bens ou serviços que integram o patrimônio público;



c) A equipe de auditoria acessou as informações contidas nos “dados abertos” disponibilizados pelo Portal da Transparência da Prefeitura do Recife e realizou uma análise das despesas executadas pela Sehab no exercício de 2020 no quesito da adequação entre a classificação dada a essas despesas pelo órgão no momento da sua execução e a sua real natureza;

d) A partir da análise dos dados abertos, foi possível identificar que havia despesas com “serviços de consultoria” que foram enquadradas como “despesa de capital”;

e) Trata-se da despesa objeto da nota de empenho nº 88, a qual foi executada no exercício de 2020 pelo Instituto Ensinar de Desenvolvimento Social - IEDES, através do sétimo termo aditivo de prazo do Contrato de prestação de serviços nº 110/2014;

f) O Contrato nº 110/2014 tem como objeto a “prestação de serviços para realizar Ações de Pós-Ocupação”, basicamente, serviços de inclusão social, de cunho educativo, conforme as atividades descritas no termo de referência do Pregão Presencial nº 06/2013;

g) A natureza dos serviços prestados pelo IEDES não é compatível com as atividades descritas no § 4º do art. 12 da Lei nº 4.320/1964 (investimentos), pois não representam um aumento permanente do patrimônio da Administração Pública;

h) Pode-se concluir sem maiores problemas que os serviços de inclusão social (objeto do contrato ora em análise) não dizem respeito à aquisição de imóveis, títulos ou constituição/aumento do capital social de empresas (hipóteses previstas no § 5º do art. 12 da Lei nº 4.320/1964) nem se referem à transferências de recursos entre entes (hipóteses descritas no § 6º do art. 12 da Lei nº 4.320/1964);

i) A classificação indevida de uma despesa corrente em uma despesa de capital vai além do mero erro formal, pois essa ação pode mascarar e dificultar a identificação de casos em que o gestor possa estar utilizando recursos que, dentre outras hipóteses, poderia ter se originado da venda de um bem público, para financiamento de despesas correntes, as chamadas despesas de custeio, as quais não são capazes de contribuir para a formação de um patrimônio duradouro na Administração;



j) O que se vê nesse caso é que uma despesa corrente se disfarçou, por assim dizer, de despesa de capital, o que possibilitou que a mesma se utilizasse de recursos que deveriam se destinar a financiar bens duráveis para a sociedade;

k) É fundamental que seja observada a correspondência entre o financiamento de despesa corrente com recursos da receita corrente, do mesmo modo receitas de capital ter a sua aplicação destinada ao financiamento apenas de despesa de capital, salvo alguns casos específicos previstos em lei;

l) Analisando a nota de empenho que foi utilizada para a execução da despesa em questão durante o exercício de 2020, foi possível atestar que a responsável pela emissão foi a Sra. Ana Paula Ferreira Lins;

m) Tendo em vista a clareza da verdadeira natureza da despesa referente aos serviços de pós-ocupação do Contrato nº 110/2014, considerando ainda que é requerido do servidor público um mínimo de diligência na sua área de atuação, pode-se considerar que houve erro grosseiro ao tentar enquadrar um serviço de ação social em uma das hipóteses de despesa de capital previstas no art. 12, § 4º a 6º da Lei Federal nº 4.320/1964.

Em contrapartida, a gestora responsabilizada aduz os seguintes argumentos:

a) O relatório afirma que a defendente autorizou a emissão de Nota de Empenho que classificou uma despesa de serviço de monitoramento *on-line* como despesa de capital. Acontece que o serviço realizado não foi de monitoramento, mas sim de conclusão do PTTS – Projeto do Trabalho Técnico Social, com a implantação da Gestão Condominial;

b) Não procede a alegação de que os recursos despendidos poderiam ter origem em venda de bens públicos, pois a fonte do recurso utilizada no pagamento ao Instituto Ensinar de Desenvolvimento Social - IEDES é a “100 - Recursos Ordinários”, isto é, recursos provenientes de tributos, contribuições e outros, conforme art. 11, § 1º, da Lei nº 4.320/1964;

c) A Receita que financiou o pagamento ao IEDES não foi proveniente de receita de capital e sim de receita corrente, o que se comprova por meio da fonte informada na Nota de Empenho nº 88/2020. Assim, não há o que se falar em despesa corrente disfarçada de despesa de



capital, pois o recurso utilizado para o pagamento ao IEDES não foi de Receita de Capital, mas sim de Receita Corrente;

d) Ainda que houvesse erro na classificação empregada, não seria possível presumir a intenção de financiar despesas correntes com receitas de capital. Também não se poderia falar em erro grosseiro da Defendente ao enquadrar um serviço de ação social em uma das hipóteses de despesa de capital. A falha, no máximo, poderia ser considerada como erro formal, sem nenhum prejuízo ao Erário.

Examino.

A análise dos autos evidencia que houve classificação indevida de despesas correntes como despesas de capital, tendo razão a equipe de auditoria neste ponto. Os valores despendidos referem-se à prestação de serviços de consultoria voltados à execução de ações sociais de pós-ocupação e atividades de natureza educacional dirigidas à comunidade Campo da Vila.

Trata-se, assim, de dispêndios típicos de manutenção e funcionamento dos serviços públicos, sem reflexo na formação ou aquisição de bens de capital, razão pela qual não poderiam ser contabilizadas como despesas de capital.

Importa assinalar que a irregularidade descrita não tem natureza meramente formal, pois compromete a transparência das contas públicas e gera distorções de natureza contábil, com potenciais impactos na exatidão dos demonstrativos financeiros e na adequada segregação entre receitas e despesas de diferentes naturezas. O apontamento deve ser mantido.

No que concerne à responsabilização administrativa, contudo, não vislumbro substrato fático para atribuir culpa grave à conduta da Secretária Municipal de Habitação. O corpo instrutivo atribui-lhe responsabilidade pelo fato de ter subscrito nota de empenho contendo a classificação de despesa incorreta. Ocorre, porém, que o empenho emitido em favor do credor não pode estabelecer classificação diversa daquela fixada no instrumento contratual que autoriza a despesa.

No caso em apreço, quem primeiro previu a dotação orçamentária que embasou o empenho foi o próprio Contrato nº 110 /2014 (doc. 71), celebrado pela Prefeitura do Recife, sob a batuta do Secretário de Finanças, e o Instituto Ensinar de Desenvolvimento



Social. Dito de outra forma, a classificação destes gastos como despesa de capital decorre da avença formalizada em 2014 e, antes dela, da lei orçamentária que previu o programa.

Assim, demandar que a gestora, no ato de emissão da nota de empenho, promovesse revisão e eventual retificação da classificação contábil originalmente estipulada seria exigir um nível extraordinário de diligência, extrapolando o dever funcional razoavelmente esperado.

Dessa forma, conquanto a irregularidade de fato se configure, não se faz presente o elemento subjetivo necessário à responsabilização da gestora, razão pela qual se mantém o apontamento da impropriedade, mas sem imposição de sanção.

Item 2.1.2 - Liquidação e pagamento de despesa orçamentária baseado em documento fiscal sem o devido atesto de recebimento.

Neste apontamento, o Relatório de Auditoria implica o Sr. Elvio Francisco Silva Costa (Gerente de Projetos) pela conduta de liquidar despesas baseando-se em nota fiscal sem o atesto da efetiva prestação do respectivo serviço.

É também indicada como responsável a empresa R.P.L. Engenharia e Serviços Ltda. por receber recursos públicos pela prestação de um serviço que não foi comprovadamente prestado.

Em linhas gerais, a equipe de auditoria assim expõe a situação encontrada:

a) A Sehab liquidou e pagou despesas baseando-se em notas fiscais que não continham declaração de atesto do recebimento dos serviços a que elas se prestavam. Trata-se das notas fiscais de serviço nº 25703 e nº 25704, emitidas pela empresa R. P. L. Engenharia e Serviços Ltda., que totalizam R\$ 1.450,13.

b) A fase da liquidação é o momento em que ocorre a verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito (notas fiscais atestadas, por exemplo). Por último, e em decorrência da liquidação, tem-se o pagamento, que consiste na quitação da obrigação financeira da Administração para com o seu credor;



c) Para se efetuar a liquidação de uma despesa, é necessário que haja uma comprovação de que houve a entrega do material adquirido ou a efetiva prestação do serviço contratado (quando for o caso). Essa comprovação geralmente consiste em um atesto de recebimento na respectiva nota fiscal do material entregue ou do serviço prestado;

d) É possível observar que as notas fiscais de serviços não receberam atesto de recebimento, impossibilitando a comprovação da efetiva prestação do respectivo serviço, porém foram utilizadas para liquidação dos valores nelas constantes, conforme pode ser observado no relatório das liquidações realizadas pela Sehab, e pagas no dia 11/08 /2020, de acordo com o relatório de ordens de pagamento;

e) Por tudo o que foi demonstrado, pode-se observar que as liquidações e pagamentos referentes às notas de empenho 18/5 e 21/5 foram realizados tendo como documentos hábeis notas fiscais que não poderiam servir de suporte para essas operações. No mais, a análise documental atesta que o responsável pela liquidação das notas de empenho em questão foi o Sr. Elvio Francisco Silva Costa;

f) Considerando que não existe garantia de que os serviços pagos no âmbito dessas notas fiscais sem atesto foram realmente prestados, há a necessidade de que o valor de R\$ 1.450,13 seja devolvido aos cofres públicos, caso em que a responsabilidade por essa devolução deve ser solidária entre o servidor que deu causa a essa situação e a respectiva empresa que porventura tenha recebido o recurso sem que tenha comprovado a sua efetiva prestação do serviço;

g) No mais, pode-se considerar também que houve, da parte desta Secretaria, erro grosseiro, na forma de negligência, ao executar os atos administrativos descritos.

Sobre a falha atribuída, o agente responsabilizado traz os seguintes argumentos:

a) Analisando as notas apontadas no Relatório de Auditoria, deve-se ponderar que a falha na liquidação foi causada por equívoco do servidor responsável pela fiscalização do contrato, que teria dado continuidade ao trâmite da despesa sem apor assinatura nos documentos hábeis;

b) A falha cometida pelo fiscal, isto é, a falta do atesto da nota, poderia trazer consequências negativas porque a função do liquidante é



diferente do fiscal que atesta a nota. Se o fiscal verifica a execução do serviço e encaminha a nota para pagamento sem efetivamente atestar, por equívoco ou má-fé, induz o ato subsequente relativo à liquidação da despesa;

c) Mesmo que o fiscal tenha esquecido de atestar a nota com sua assinatura, tendo enviado-a para pagamento, pressupõe-se que a documentação encaminhada já foi avaliada e pode ser processada. O encaminhamento, nesses casos, equivale ao próprio ato de atestar;

d) Importante destacar que a servidora Sra. Lúcia Cristina de Oliveira Lima, fiscal desses contratos da RPL e SOLL, encontrava-se em trabalho remoto por ser do grupo de risco no enfrentamento à Pandemia da COVID-19, o que pode explicar a falha;

e) O equívoco do fiscal de encaminhar as notas sem assinatura para o pagamento não permite concluir pela ausência de fiscalização ou pela falta da prestação do serviço contratado;

f) Considerando a documentação enviada pela empresa, inclusive folhas de ponto, pode-se dizer que a empresa tinha o direito de receber pela prestação do serviço, não constituindo dano ao erário o seu pagamento;

g) Inexistindo dano ao erário, não é razoável penalizar o servidor por um equívoco cometido sem dolo, culpa ou erro grosseiro.

No mesmo sentido da inexistência de irregularidade, a defesa apresentada pela empresa R. P. L. Engenharia e Serviços Ltda. aduz que:

a) Resta indubitável a prestação dos serviços delineados nas Notas Fiscais em referência, pela RPL ENGENHARIA E SERVIÇOS LTDA., não havendo que se falar, por conseguinte, em ressarcimento aos cofres públicos, uma vez que os serviços foram efetivamente prestados;

b) Quanto à Nota Fiscal n.º 25703 alusiva ao Contrato n.º 3701.01.12.2019, no mês de junho de 2020, indicada pela auditoria como ausente de comprovação da prestação dos serviços, cumpre salientar, referem-se ao período trabalhado por 09 (nove) funcionários lotados na SEHAB, na função de Apoio Técnico Administrativo Nível IV, conforme documentos anexados, a saber: (i) Nota Fiscal n.º 25703; (ii) Demonstrativo de Pagamento do mês de junho de 2020; (iii) Folha de



Pagamento de Junho de 2020; (iv) Comprovante de pagamento bancário de junho de 2020 e (v) Relatório Analítico Vale Alimentação de junho de 2020;

c) Outrossim, a Nota Fiscal nº 25704 refere-se ao período trabalhado por 20 (vinte) funcionários, na função de Apoio Técnico Administrativo Nível III A, como fazem prova os seguintes documentos: (i) Nota Fiscal nº 25704; (ii) Demonstrativo de Pagamento de junho 2020; (iii) Folha de pagamento de junho de 2020; (iv) Comprovante de pagamento bancário e (v) Relatório analítico Vale Alimentação de junho de 2020;

d) Ressalta-se que, em razão da Medida Provisória nº 936, que instituiu o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e Renda, os servidores mencionados passaram a exercer suas funções remotamente;

Aprecio.

Assiste razão à auditoria ao apontar a ocorrência de liquidação de despesa sem prévio atesto de recebimento. De fato, verifica-se que as notas fiscais de serviço nº 25703 e nº 25704 foram processadas para liquidação e posterior pagamento sem que o departamento competente atestasse formalmente a efetiva prestação do serviço correspondente.

Nada obstante, importa destacar a reduzida gravidade da irregularidade constatada no presente caso. Como exposto nos autos, as faturas em questão não estavam associadas ao pagamento por serviços prestados em sentido estrito, antes referiam-se ao repasse de valores decorrentes de ajuda compensatória e outras verbas indenizatórias devidas a funcionários terceirizados em razão da suspensão de seus contratos de trabalho, nos moldes da Medida Provisória nº 936/2020.

Outrossim, não se pode perder de vista o contexto excepcional em que se deu a falha. O fato ocorreu em junho de 2020, momento em que vigoravam medidas severas de distanciamento social, as quais impuseram obstáculos significativos ao regular funcionamento da administração. Nesse período, conforme indica a defesa, a servidora responsável pelo atesto integrava o grupo de risco da pandemia e encontrava-se em regime de trabalho remoto, circunstância que pode ter contribuído para a ausência do referido atesto.



Ademais, a procuradoria municipal, responsável pela liquidação dos valores, teria conferido regularidade ao trâmite, o que levou o responsável a presumir que a formalidade do atesto poderia ser mitigada.

Além dos aspectos mencionados, também se impõe considerar que o montante em questão é reduzido – apenas R\$ 1.450,13 – e que não há indícios concretos de que tenha havido dano ao erário, dada a existência de documentos que evidenciam a permanência dos funcionários terceirizados no exercício de suas funções, ainda que remotamente.

Diante do exposto, reconhecendo-se a irregularidade, mas ponderando-se as circunstâncias extraordinárias que a ensejaram, bem como a ausência de dano ao erário e o baixo impacto financeiro da falha, entendo que a aplicação de sanção pecuniária se mostraria desproporcional. Assim, mantenho a irregularidade, afastando, contudo, a proposta de aplicação de multa ao responsável.

Item 2.1.3 - Prorrogação contratual além do prazo previsto em lei.

No que concerne ao presente item, a equipe de auditoria atribui responsabilidade à Sra. Isabella Menezes de Roldão Fiorenzano (Secretária de Habitação) por promover a prorrogação de contrato com particular além do prazo estabelecido no art. 57 da Lei Federal nº 8.666/1993 e à Sra. Ana Paula Ferreira Lins (Secretária de Habitação) por dar continuidade à execução contratual.

Também foi apontada como responsável a Sra. Susan Procópio Leite Carvalho (Procuradora) por emitir parecer favorável à execução de termo aditivo, possibilitando que o prazo de execução contratual se estendesse por período maior do que o permitido na legislação federal.

Em breve resumo, são estas as informações dispostas nesse item do Relatório de Auditoria:

- a) A Sehab firmou, junto ao Instituto Ensinar de Desenvolvimento Social - IEDES, o Contrato de Prestação de Serviços nº 110, no dia 03 de janeiro de 2014, o qual previa na sua cláusula quarta que o objeto deveria ser concluído em até 10 (dez) meses, 06/01/2014 a 06/11/2014. Porém, segundo a documentação que foi enviada à equipe de auditoria, constatou-se que esse Contrato foi objeto de 7 (sete) termos



aditivos, os quais prolongaram a sua vigência além do prazo original, pelo período de 07/11/2014 a 31/12/2020;

b) A Lei de Licitações e Contratos estabelece no seu art. 57, inciso II, combinado com o § 4º desse mesmo artigo, o período máximo que um contrato regido por ela pode ser prorrogado, excepcionalmente, por até 72 meses;

c) a Sehab ofereceu como justificativa da necessidade da sexta prorrogação contratual, os seguinte motivos: 1) Pendências com a regularização do terreno onde estavam instaladas as famílias alvos dos serviços prestados; 2) Demora na liberação de recursos por parte da instituição financeira que estava financiando o projeto; 3) Problemas com a construtora responsável pela edificação dos imóveis construídos no terreno em questão; e 4) Impossibilidade de se realizar um novo processo licitatório, pois caso uma entidade diferente da que já estava executando os serviços fosse contratada, essa situação poderia trazer ainda mais dificuldades para a conclusão do projeto, além da possibilidade de haver um aumento do saldo financeiro remanescente que ainda estava pendente de execução;

d) Atendendo à exigência da PGM quanto à necessidade de exposição de motivo excepcional, foi celebrado o sexto termo aditivo do Contrato nº 110/2014, prorrogando-o por mais 12 meses, somando-se ao todo, um período de 71 meses de execução contratual até então;

e) Porém, apesar do prazo concedido pelo sexto termo aditivo para a conclusão dos seus trabalhos, o IEDES não conseguiu concluir a execução dos serviços que lhe foram contratados, restando ainda R\$ 28.942,50 do orçamento deste projeto a ser executado. Ao se deparar com essa pendência, a Sehab providenciou para que fosse feito um novo termo aditivo, além dos 6 que já haviam sido executados para o Contrato nº 110/2014, hipótese em que esse último termo aditivo seria responsável pela prorrogação do prazo concedido para o IEDES no período de 31/12/2019 a 30/12/2020;

f) Conclui-se que a soma total de prorrogações do Contrato nº 110/2014 é manifestamente ilegal (83 meses), ilegalidade que foi culminada, principalmente, através da formalização do sétimo termo aditivo de prorrogação contratual, o qual abrangeu o período de 31/12/2019 a 30/12/2020;



g) Apesar de a PGM ter alertado a Sehab do fato de que o limite estabelecido na Lei Federal nº 8.666/1993 para a prorrogação contratual foi atingido no âmbito do sexto termo aditivo de suspensão contratual, mostrou-se favorável à sétima solicitação de prorrogação contratual feita pela Sehab, o que possibilitou que essa Secretaria adicionasse mais 12 meses aos 72 que já haviam sido concedidos para a execução do Contrato em questão;

k) Devem ser responsabilizadas pelo erro grosseiro identificado: a Sra Isabella Menezes de Roldão Fiorenzano, Secretária que executou o sétimo Termo Aditivo do Contrato nº 110/2014 durante o restante do período em que esteve à frente da Sehab, de janeiro a abril de 2020; a Sra. Ana Paula Ferreira Lins, tendo em vista que, como sucessora da sra. Isabella, a nova Secretária da Sehab deu continuidade à execução do Termo Aditivo durante o período em que assumiu essa Secretaria (de abril a dezembro de 2020), e, finalmente, em terceiro lugar, à sra. Susan Procópio Leite Carvalho, que deu aval à prorrogação.

Sobre a falha atribuída, a Sra. Isabella Menezes de Roldão Fiorenzano traz os seguintes argumentos:

a) A falha referente à celebração do sétimo termo aditivo do contrato se justifica no esforço da gestora de fazer prevalecer o interesse público, considerando os prejuízos potencialmente causados pela extinção do vínculo contratual naquele período;

b) De fato, restou extrapolado o período máximo de vigência contratual com o sétimo termo aditivo, porém a referida prorrogação representava a medida mais para a satisfação do interesse público, considerando a pendência da execução contratual e a inexistência de custos adicionais ao erário;

c) É necessário que a análise do fato leve em consideração a sensibilidade do objeto do contrato, que se referia à realização de ações de pós-ocupação do projeto técnico-social da comunidade Campo da Vila;

d) A realidade fática se apresentou bem mais complexa que o esperado, pois a comunidade obstaculizava a regularização do habitacional, impondo novas condições e exigências que dificultavam a conclusão do objeto;



e) A defendente sopesou diversos fatores na decisão de prorrogar o contrato, especialmente a compatibilidade da atuação da contratada com o perfil da comunidade e o seu conhecimento sobre particularidades do habitacional, concluindo pela vantajosidade de manter o vínculo, considerando que a instauração de um processo licitatório àquela altura importaria em prazos ainda maiores;

f) Qualquer modificação nas tratativas com a comunidade exigiria um período de adaptação entre as partes, necessário à formação de laços necessários à continuidade da negociação. Além disso, a Prefeitura do Recife não poderia atrasar a entrega do habitacional, pois tinha de cumprir prazos estabelecidos pelo Governo Federal no termo de repasse;

g) O objeto do Sétimo Termo Aditivo foi apenas a prorrogação do prazo, sem cláusulas de aumento do valor, pois havia um resíduo a ser adimplido junto à empresa, referente a execução contratual anterior à assinatura do termo;

h) O Instituto Ensinar de Desenvolvimento Social sempre despendeu esforços para finalizar o objeto do contrato no prazo estabelecido, mas novas dificuldades foram se apresentando na questão fundiária, seja no concernente à conscientização da comunidade quanto às suas obrigações, seja no atendimento das exigências feitas na eleição de síndico e na constituição de condomínio vertical;

i) o ato praticado pela Administração Pública teve por fim a reunião de condições para regularização do condomínio e finalização do habitacional, com a entrega de moradia para a comunidade Campo da Vila. Avaliou-se que a formalização de um novo processo licitatório inviabilizaria a consecução desse desiderato;

j) Registre-se que o Relatório de Auditoria não aponta dano ao erário. Ao contrário, o aditamento ao contrato por prazo superior se demonstrou ser a melhor alternativa para o atendimento do interesse público;

k) Noutro aspecto legal, vê-se que a ora defendente agiu alicerçada pelo parecer da Procuradoria, valendo-se dos princípios norteadores da Administração Pública, com o intuito de garantir ao Município de Recife a conclusão da regularização do condomínio e a efetiva entrega do habitacional.



Por sua vez, a Sra. Ana Paula Ferreira Lins apresentou defesa prévia com as seguintes razões:

- a) Quando a Defendente assumiu a Secretaria de Habitação do Recife, o Termo Aditivo do Contrato de nº 110/2014 já havia sido assinado e executado pela Secretária à época, Sra. Isabella Menezes de Roldão Fiorenzano, com data de vigência de 31/12/2019 a 30/12/2020 e chancelado favoravelmente pela prorrogação pela Procuradoria Jurídica do Município, o que dava a entender pela legalidade do ato e seu lapso temporal.
- b) Quando assumiu a Secretaria de Habitação, em plena pandemia suspendeu as atividades presenciais e com as atividades remotas, a defendente não tinha como contestar a legalidade da prorrogação do contrato através do sétimo termo aditivo, que já havia sido prorrogado desde 2019, sem que desse causa a suposta irregularidade conforme citado no relatório de auditoria;
- c) De acordo com os elementos postos nos autos, a prorrogação contratual decorrente do Sétimo Termo Aditivo se mostrava, naquela oportunidade, como medida mais favorável à consecução do interesse público;
- d) O objeto do Sétimo Termo Aditivo é a prorrogação do prazo de vigência, não havendo cláusulas de reajuste de valor ou acréscimo dos recursos financeiros além dos anteriormente contratados. A execução foi prorrogada para finalização do objeto, com o resíduo existente anterior à prorrogação de R\$ 28.942,50 (vinte e oito mil, novecentos e quarenta e dois reais e cinquenta centavos), a ser adimplido junto à empresa. Ou seja, o contrato para satisfação do objeto finalizava com a entrega da obra.
- e) O serviço era prestado por força de contrato por escopo, que se consumia quando entregue o bem. Embora a fixação do prazo seja relevante para a administração poder exigir do particular eficiência e celeridade, o seu termo não implica necessariamente o fim da vigência contratual, vinculada à finalização do objeto contratado;
- f) Não havendo danos ao Erário, nem qualquer prejuízo ao Município do Recife, bem como a não existência de qualquer ato da Defendente que pudesse ser atribuído como irregular, não é possível a aplicação de multa à Defendente, que merece julgamento regular quanto a esse ponto.



Igualmente indicada como responsável, a procuradora municipal Sra. Susan Procópio trouxe os seguintes argumentos:

a) De pronto, a leitura do Relatório de Auditoria já esclarece que o contrato revela-se como contrato de escopo, e não de prestação de serviços continuados para que possua enquadramento no art. 57, inciso II, da Lei nº 8.666/1993, e portanto tenha limite de prorrogação em 60 meses;

b) O enquadramento do objeto contratado em prestação de serviços continuados deveria ser a premissa básica para a interpretação da Auditoria, para atrair a limitação de vigência contratual a 60 (sessenta) meses, conforme previsão do art. 57, inciso II, da Lei nº 8.666/1993, o que se passou ao largo, não tendo sido realizada tal apontamento;

c) O que causa estranheza no presente, é que sequer foram pagos valores nas sucessivas prorrogações, eis que pendente serviço (no valor de R\$ 28.942,50), que não poderia ser executado por pendência de ação imputada à Administração Pública, o qual esteve lastreado em documento dos autos;

d) As prorrogações, assim, revelaram-se necessárias para afastar penalidades de inexecução ou culpa pela não execução dos serviços no prazo. Tudo o que esteve de acordo com a doutrina administrativa e deliberativos das Cortes de Contas;

e) De relevo que a Auditoria se apegou em Diligência realizada por Procuradora, em anterior prorrogação, quando, ao final, a mesma pretendia exatamente tratar de esclarecer se o objeto seria de escopo ou prestação de serviços continuado;

f) Desnecessário, portanto, argumentos jurídicos adicionais ao ponto levantado pela Auditoria, eis que a mesma fundamentou a suposta irregularidade em normativo diverso de todos os atos praticados no corpo dos processos;

g) Quanto à existência de limite à prorrogação de contrato de escopo, como o caso dos autos, é pacífico na doutrina e jurisprudência que o mesmo não observa o limite fixado de 60 (sessenta) meses;

h) Os contratos que se extinguem pela conclusão de seu objeto (contratos por objeto), o vencimento do prazo não extingue automaticamente o contrato, tal como ocorre nos contratos por prazo.



Suscita, apenas, o exame da ocorrência ou não de mora da contratada no cumprimento se suas obrigações, com a conseqüente aplicação das sanções contratuais, por não ter entregue as obras concluídas dentro do lapso de tempo estipulado;

i) Portanto, em tese, os prazos previstos nos contratos por escopo são prazos moratórios, não encontrando limite máximo de prorrogação, salvo interesse público na sua extinção: "Nos contratos que se extinguem pela conclusão do seu objeto, a prorrogação independe de previsão e de licitação, porque, embora ultrapassado o prazo, o contrato continua em execução";

j) Ante o exposto, afasta-se qualquer impropriedade, erro grosseiro ou fraude na prorrogação em apreço, tendo a aprovação da minuta, estado fundamentada no art. 57, § 1º, da Lei nº 8.666/1993, conforme constou do extrato de publicação, sequer se consolidando em irregularidade;

Dito isso, analiso.

Compulsando os autos, constato que, de fato, o Contrato nº 110 /2014 foi objeto de sucessivas prorrogações, estendendo sua vigência para mais de 7 anos. A equipe de auditoria sustenta que tal circunstância configuraria afronta ao disposto no art. 57, inciso II, da Lei Federal nº 8.666/1993, o qual impõe um limite máximo de sessenta meses à duração dos contratos de prestação de serviços de natureza contínua, podendo ser excepcionalmente prorrogados até o limite de setenta e dois meses.

Todavia, à luz dos elementos constantes dos autos, reputo que a hipótese sob exame não se subsume ao dispositivo legal apontado. O objeto do contrato, atinente à execução de ações de pós-ocupação do projeto técnico-social da Comunidade Campo da Vila, não se qualifica como serviço de natureza contínua. Cuida-se, ao contrário, de um contrato por escopo, cujas obrigações não se renovam periodicamente, mas são delimitadas pela conclusão do objeto contratado.

O conjunto de atividades contratadas — palestras, oficinas e eventos estabelecidos no Termo de Referência — possuía caráter singular e previamente delimitado. Não há, pois, que se cogitar de obrigações de trato sucessivo que ensejassem a aplicação do art. 57, inciso II, da Lei nº 8.666/1993.



Nesse sentido, assiste razão à defesa da Dra. Susan Procópio, ao sustentar que o ajuste celebrado com o Instituto Ensinar de Desenvolvimento Social - IEDES consistia em contrato por escopo. Conforme o art. 6º, inciso XVII, da Lei Federal nº 14.133/2021, tal modalidade contratual impõe ao contratado o dever de executar um serviço específico em prazo determinado, admitindo prorrogação pelo tempo necessário à conclusão do objeto, desde que devidamente justificada.

Observa-se, ademais, que as prorrogações verificadas não ensejaram majoração da contraprestação pactuada, servindo apenas para viabilizar a continuidade da execução dos serviços já contratados, sem acréscimos financeiros indevidos. Destaca-se, ainda, que o Relatório de Auditoria aponta que a execução contratual foi afetada por circunstâncias externas, notadamente a demora na liberação de recursos pela instituição financeira responsável pelo financiamento, bem como dificuldades com a construtora encarregada da edificação das unidades habitacionais.

Diante desse contexto, a prorrogação do contrato se mostrava necessária à continuidade do projeto social e à preservação do interesse público, evitando solução de continuidade na execução das atividades essenciais à efetivação da política pública habitacional.

Portanto, à vista das justificativas apresentadas e do arcabouço normativo aplicável, concluo pela regularidade da celebração dos termos aditivos, não se vislumbrando ilegalidade na extensão do contrato para fins de conclusão do objeto. Assim sendo, afastado a existência de irregularidade no caso vertente.

Item 2.1.4 - Inefetividade dos sistemas de controle interno no âmbito da Sehab.

No achado sob apreciação, o Relatório de Auditoria implica a Sra. Isabella Menezes de Roldão Fiorenzano e a Sra. Ana Paula Ferreira Lins pela conduta de manter no cargo de controladora interna servidora que exercia atividade incompatível, em violação ao Princípio da Segregação de Funções.

Expõe-se, de forma sintética, a seguinte situação fática:

- a) A Sehab designou como controladora interna no exercício de 2020 servidora incompatível para o cargo, ao se levar em conta a natureza



das atividades que essa servidora exercia de forma concomitante no período em questão, descumprindo o que foi estabelecido pela Resolução T.C Nº 001/2009 do Tribunal de Contas de Pernambuco - TCE/PE, assim como o que foi orientado pela Controladoria Geral do Município do Recife - CGM através da sua Orientação Técnica nº 03 /2015;

b) A Sehab encaminhou, através do Ofício nº 146/2022 - GAB/SEHAB, (doc. 162), o ato que designou a controladora interna da Secretaria (doc. 182), a saber, a sra. Nedja Maria Sete de Moura, a qual também exercia, de forma concomitante com esse cargo de controladora interna no mesmo exercício de 2020, a função de Gerente Geral Administrativo Financeiro;

c) foi possível encontrar registros de que a sra. Nedja Maria Sete de Moura atuou, na condição de Gerente Geral Administrativo e Financeiro da Sehab, atestando a emissão de vários empenhos durante o exercício de 2020, destoando das funções independentes que se esperaria de um controlador interno, segundo o que dispõe o Princípio da Segregação de Funções;

d) Em adição às atividades exercidas por essa servidora, as quais estão descritas nos parágrafos e figuras anteriores, pode-se mencionar que o seu nome também consta na lista dos ordenadores de despesa da Sehab no exercício de 2020 (doc. 02);

e) conclui-se que as eventuais atividades de controle interno que porventura tenham sido desempenhadas pela sra. Nedja Maria Sete de Moura estariam maculadas pelo conflito de interesses que decorre de uma servidora ser controladora interna e ordenadora de despesa de um mesmo órgão ao mesmo tempo, pois, nesse caso, ela precisaria analisar e dar a sua opinião como controladora interna a respeito de atos administrativos que ela mesma foi parte colaboradora no processo;

f) Ao consultar a Declaração da Sehab sobre atividades de auditoria, é possível confirmar que não foi desenvolvido qualquer trabalho de controle interno no âmbito desse órgão durante o exercício de 2020. não há qualquer indício capaz de demonstrar que a sra. Nedja Maria Sete de Moura chegou a exercer alguma atividade como controladora interna da Sehab no período, ao contrário das funções que ela exercia como Gerente Geral, pois esse cargo sim, deixou um grande lastro de atividades desempenhadas por ela durante o exercício em questão.



g) Desse modo, levando-se em conta não só o que estabeleceu esta Corte de Contas através da Resolução T.C. Nº 001/2009, mas também o que foi solicitado pela CGM do Recife através da Orientação Técnica nº 03/2015, pode-se considerar que houve erro grosseiro da parte da Secretária da Sehab, ao negligenciar a necessidade que esse órgão tinha de estabelecer um controle interno atuante e eficaz para fiscalizar as suas atividades durante o exercício de 2020, mais especificamente no que tange à designação de um servidor que possuísse as características condizentes com a natureza dessa função peculiar.

Em resposta ao apontamento, a Sra. Isabella Fiorenzano, Secretária Municipal de Educação, alega que:

- a) Isoladamente, os fatos delineados neste item não indicam inefetividade do sistema de controle interno existente naquela Secretaria, nem apontam a ocorrência de irregularidade cometida pela defendente;
- b) O ato de nomeação da Sra. Nedja Maria Sete de Moura, que exercia função de Gerente Geral Administrativo e Financeiro, para o cargo de Controladora Interna representa falha meramente formal, pois a designação não traz dano ao erário;
- c) Como bem ressaltado pela auditoria, não há indício capaz de demonstrar que a servidora chegou a exercer alguma atividade como controladora interna da Sehab, portanto, não há dano ao erário;
- d) Conforme dispõe o art. 12 da LINDB, considera-se erro grosseiro aquele manifesto, evidente e inescusável praticado com culpa grave, situação diversa da vivenciada pela defendente;
- e) A Sra. Nedja Maria Sete de Moura não tomou posse nem deu início ao exercício do cargo de controladora interna, até mesmo porque não foi publicada a portaria de nomeação remetida à equipe de auditoria. Portanto, não se aperfeiçoou o ato administrativo de nomeação;
- f) O único cargo que a Sra. Nedja exerceu foi o de Gerente Geral Administrativo Financeiro, provido pela Portaria nº 1634 de 19/02/2019. Assim, não há que se falar em afronta ao Princípio da Segregação de Funções ante a ausência de exercício regular do cargo de controladora;



Por sua vez, a Sra. Ana Paula Ferreira Lins, Secretária Municipal de Saúde argumenta que:

a) Neste item, o relatório de auditoria descreve uma falha formal não cometida pela defendente Sra. Niedja teria sido nomeada pela Secretária de Habitação à época, Sra. Isabella Menezes de Roldão Fiorenzano, para o Cargo de Controladora Interna e também exercer a função de Gerente Geral Administrativo Financeira;

b) Não houve prejuízo ao erário, até porque foi observado na própria Auditoria que não foi desenvolvido qualquer trabalho de controle interno no âmbito da Sehab, durante o exercício de 2020;

c) Assim sendo, foi imputado indevidamente à Defendente, após ter assumido o cargo de Secretária da Sehab a partir de Abril de 2020 e ter dado continuidade a esse ato de gestão, conduta de sua antecessora e manter no cargo de controladora interna, durante o período de abril a dezembro do exercício de 2020;

d) Acontece que a Sra. Niedja não chegou a exercer qualquer atividade como controladora interna da Sehab no período em que a Defendente ficou a frente da Secretária de Habitação, não havendo o que se falar em afronta ao princípio da Segregação de Funções;

e) Ademais, a Defendente assumiu a Secretaria de Habitação em plena pandemia do COVID-19, que com o estado de calamidade pública, houve a suspensão das atividades presenciais da Prefeitura do Recife, bem como todas as atenções estavam voltadas ao controle da pandemia, caracterizando-se como um período que pegou todos de surpresa em momentos nunca vividos e mesmo como o planejamento de indicação de servidor para exercer a função de controlador interno, a substituição não chegou a acontecer, no curto período em que a Defendente ficou a frente da Secretaria de Habitação;

f) não há o que se falar em qualquer ato tido como irregular, pois não houve a caracterização de afronta ao princípio da segregação de funções, muito menos situações suscetíveis de fraude na Sehab, bem como não houve prejuízo ao erário, não restando evento passível de aplicação de multa à Defendente, merecendo julgamento regular quanto a esse ponto.

Passo, então, à análise das informações trazidas pelo corpo instrutivo desta Corte em confronto com os argumentos da defesa.



No presente caso, a auditoria aponta que a servidora Nedja Maria Sete de Moura foi nomeada para atuar como controladora interna primária da Secretaria de Habitação do Recife, ao mesmo tempo em que exercia a função de Gerente Geral Administrativo e Financeiro da Unidade Jurisdicionada, em evidente afronta ao princípio da segregação de funções.

Sobreleva mencionar as alegações da defesa no sentido que a indicação da servidora representou erro material, pois a servidora não teria exercido função de auditoria ou praticado qualquer ato inerente às atividades de fiscalização. A informação corrobora com o Relatório de Auditoria, que aponta a inexistência de trabalhos nesse sentido.

Dessarte, resta claro que a Secretaria de Habitação do Recife deixou de atender a Orientação Técnica nº 03/2015 da Controladoria Geral do Município, que determina a designação de um servidor para atuar como controlador interno primário, em auxílio ao Sistema de Controle Interno municipal.

Do mesmo modo, o art. 6º da Resolução TC nº 01/2009 estabelece que as unidades executoras devem se estruturar em apoio aos órgãos centrais de controle interno, na determinação de pontos de controle e na elaboração de manuais de rotinas e procedimentos que prevejam regras, procedimentos e prazos. A ausência de servidor destacado para a função consiste, de igual forma, em falha censurável.

Todavia, ao ponderar as circunstâncias que envolvem a questão, em especial as dificuldades operacionais impostas pelo cenário da pandemia, bem como a inexistência de indícios de que a irregularidade tenha comprometido os trabalhos da Controladoria Geral do Município, entendo que não se justifica a aplicação de sanção pecuniária. O apontamento deve ser considerado como ressalva à regularidade das gestoras e ensejar maiores cautelas à administração municipal para que a falha não se repita.

Item 2.1.5 - Execução de despesa sem autorização legal.

Neste capítulo, o Relatório de Auditoria atribui à Sra. Ana Paula Ferreira Lins (Secretária de Habitação do Recife) a responsabilidade pela conduta de assinar o primeiro termo aditivo de suspensão dos contratos, prevendo a execução de despesa sem prévia autorização legal.



É inculpada, ainda, a Sra. Susan Procópio Leite de Carvalho (Procuradora Municipal) por “intentar substituir o poder legislativo ao autorizar, através de Parecer Jurídico, a execução de despesa orçamentária sem prévia autorização legal, quando deveria ter optado pela boa prática advocatícia e ter aconselhado de forma diversa os órgãos da Prefeitura Municipal do Recife”.

No mesmo achado, são indicados como responsáveis os servidores Elvio Francisco Silva Costa (Gerente de Projetos) e **Lúcia Cristina de Oliveira Lima Félix** (Gerente Geral de Gestão) pela conduta de atestar recibos emitidos pelas fornecedoras de mão de obra, sem antes se certificar de que os valores estavam sendo repassados aos funcionários.

Aos agentes é imputado débito equivalente à soma das notas fiscais atestadas, em solidariedade com as empresas R. P. L. Engenharia e Serviços Ltda. e SOLL - Serviços, Obras e Locações Ltda., que não teriam comprovado o efetivo repasse aos funcionários dos valores recebidos a título de compensação.

Sumariza-se o presente achado de irregularidade nos seguintes termos:

- a) A Sehab executou despesas através de termos aditivos de suspensão de contrato sem que houvesse uma lei autorizando a realização desses pagamentos, além do que, tais pagamentos não tiveram a correspondente contraprestação, por parte dos credores beneficiados, na forma de fornecimento de um bem ou serviço;
- b) A pandemia causada pela Covid-19 obrigou a suspensão das atividades presenciais da Prefeitura do Recife, conseqüentemente também causou a redução do volume de serviços prestados no âmbito de contratos de cessão de mão de obra firmados entre a Sehab e as empresas SOLL, Serviços, Obras e Locações Ltda. (SOLL) e R. P. L. Engenharia e Serviços Ltda. (R. P. L.);
- c) Nesse contexto de redução de jornada de trabalho e conseqüentemente, dos salários dos funcionários dessas empresas terceirizadas, a Procuradoria Geral do Município - PGM, através do Parecer nº 9/2020-PTLC/PGM (doc. 184, p. 7), com o intuito de garantir a manutenção da renda dos trabalhadores terceirizados que tiveram a sua jornada de trabalho reduzida, foi favorável à realização do pagamento de “indenizações/compensações” para as empresas



atingidas por essas suspensões de contratos com o município do Recife, o que levou a Sehab a firmar termos aditivos de suspensão de contratos com essas empresas de cessão de mão de obra (SOLL e R. P. L.), ao mesmo tempo em que instituía, na cláusula segunda desse mesmo documento, a garantia de que a renda dos trabalhadores envolvidos nessa situação seria preservada;

d) Trata-se dos termos aditivos de suspensão do contrato nº 3701.01.08.2019, firmado com a empresa SOLL, e dos contratos nº 3701.01.07.2019 e nº 3701.01.12.2019, firmados com a empresa R. P. L.;

e) Conforme foi estabelecido na cláusula segunda dos respectivos termos aditivos de suspensão de contrato, foram realizados durante o exercício de 2020 os pagamentos a título de preservação da renda dos trabalhadores envolvidos nesses contratos suspensos relacionados;

f) Vislumbra-se um caso em que, a princípio, o gestor da Administração Pública estaria utilizando um contrato de cessão de mão de obra para fins sociais, pois a Sehab repassou valores para os trabalhadores dessas empresas prestadoras de serviços, utilizando essas próprias pessoas jurídicas terceirizadas como intermediárias dessa política, pois os valores foram liquidados e pagos através de recibos apresentados por essas empresas, as quais deveriam repassar os valores recebidos por elas, na sua integralidade, para os seus funcionários que foram afetados por essas suspensões contratuais;

g) Assim, foram repassados a título de compensação/indenização, o valor total de R\$ 17.019,60 para a empresa SOLL, assim como o valor total de R\$ 151.249,59 (R\$ 119.757,21 + R\$ 31.492,38) para a empresa R.P.L.;

h) Nesses termos, apesar da intenção altruísta do gestor público, não é permitida a execução de uma despesa que não estava prevista na LOA do município do respectivo ente público, pois é essa Lei Orçamentária que define quais despesas poderão ser executadas no exercício a que ela se refere;

i) Não é possível que uma despesa orçamentária que não estava prevista inicialmente na LOA possa ser executada de forma regular sem que haja uma autorização legal para isso. Dessa autorização legal, entenda-se, no âmbito municipal, a manifestação da respectiva câmara legislativa, não sendo possível que algum outro instrumento



possa substituir uma decisão que deve ser tomada por esse poder legislativo;

j) Ao contrário do que dispôs o parecer jurídico da PGM, não é função da Administração Pública, através de um ato bilateral firmado com o particular, a manutenção do emprego e da renda de quem foi atingido pelas consequências provocadas pela pandemia de Covid-19;

k) Não assiste razão aos argumentos oferecidos pela PGM para justificar a manutenção da renda dos trabalhadores e das atividades empresariais contratadas pela Administração Pública municipal no âmbito dos contratos firmados entre a Prefeitura Municipal do Recife e seus terceirizados. Pelo contrário, o entendimento da Procuradoria foi de encontro ao que dispõe o art. 65, inciso II, alínea “c” da Lei Geral de Licitações e Contratos nº 8.666/1993, o qual afirma que no âmbito dos contratos regidos por essa Lei, não poderá haver pagamentos para um determinado credor, sem que tenha havido uma contraprestação correspondente;

l) Do equívoco causado pela PGM, quanto ao Parecer Jurídico em questão, entende-se que esse documento foi o pivô de todos os pagamentos indevidos relacionados nos quadros 05 e 06. Da análise feita a respeito da argumentação apresentada pela PGM através do referido Parecer (letras “a”, “b” e “c” da sessão 2.1.5.2.1 deste item de relatório de auditoria), conclui-se que essa Procuradoria ocorreu em culpa diante desse cenário de execução de despesas sem prévia autorização legislativa, pois a Sehab, ao se alicerçar na opinião do órgão que julgava ser o mais apto a orientá-la quanto a esse quesito (a PGM), elaborou os Termos Aditivos de Suspensão de Contrato, assim como efetivou os respectivos pagamentos a título de compensação financeira já mencionados;

m) Atendendo pedido da equipe de auditoria, a Sehab enviou os contracheques emitidos por tais empresas aos seus funcionários durante o exercício de 2020, porém, esses contracheques não continham a assinatura dos funcionários, o que os torna inaptos para serem utilizados como comprovantes dos pagamentos;

n) Considerando que essas empresas terceirizadas não foram capazes de comprovar o efetivo repasse aos seus funcionários dos valores recebidos da Administração, considerando também as incongruências relacionadas, levanta-se a hipótese de que as pessoas jurídicas que deveriam ter sido simplesmente intermediárias desses pagamentos



junto aos seus funcionários, possam ter retido para si o que lhes foi pago a título de indenização;

o) Por esse motivo, a equipe de auditoria entende que é devida a devolução dos valores que foram recebidos por essas empresas e que não tiveram a sua destinação final comprovada por documentos hábeis, sendo necessário que haja a responsabilidade solidária pela devolução desses valores entre o servidor que foi responsável pelos atestos e liquidações dos documentos objeto dessas quantias e as respectivas empresas beneficiadas.

Em face do apontamento, a Sra. Ana Paula Ferreira Lins (Secretária de Habitação do Recife) traz as seguintes alegações:

a) Antes de assinatura de qualquer contrato administrativo, os gestores encaminham o processo correspondente à procuradoria jurídica, para orientação jurídica e análise de legalidade. Desta feita, foram elaborados os Termos Aditivos de Suspensão de Contrato, alicerçados na opinião da Procuradoria Geral do Município, responsáveis pelos pagamentos de compensação financeira às empresas terceirizadas;

b) Assim sendo, se houve ato irregular, este foi amparado em parecer jurídico que induziu juridicamente a legalidade do ato para a Secretaria de Habitação;

c) Os valores pagos pela Sehab às empresas terceirizadas, conforme comprova-se nos documentos anexos, foram efetivamente repassados para seus funcionários, o que deverá ser objeto de prova nestes autos pelas empresas Contratadas. Demonstrada a não existência de dano ao patrimônio público que possa ser imputada à Defendente, uma vez que a assinatura dos Termos Aditivos de Suspensão Contratual, os foram amparados por respaldo jurídico da Procuradoria Geral do Município do Recife;

d) Por outro lado, a Auditoria não observou a vantajosidade para a Administração entre o montante pago no contrato normal em execução e o efetivo pagamento realizado quando implementada a suspensão contratual, não tendo o que se falar que a Defendente deveria se abster de assinar os termos propostos;

e) Anexamos cópia das páginas 2/6 da LOA datada de 07/05/2020 nas quais constam os valores empenhados para a RPL (R\$ 511.853,80), sendo R\$ 417.746,20 para o contrato 3701.01.07.2019 e R\$ 94.107,60



para contrato 3701.01.12.2019 e para a SOLL, R\$ 158.490,24 contrato 3701.01.08.2019, demonstrando que os pagamentos tinham autorização orçamentária;

f) Com a redução da jornada de trabalho combinada com a suspensão de alguns postos, a medida atendeu ao interesse público, no momento de restrição de atividades ocorridas em 2020, o que foi adequadamente registrado no aditivo e no Ofício constante daquele processo;

g) Demonstrada a inexistência de prejuízo ao Erário, redução de valores que demonstraram a economicidade aos cofres públicos em razão da decretação de calamidade pública decorrente da pandemia do COVID19, não restando evento passível de aplicação de multa à Defendente.

Já a defesa da Procuradora Susan Procópio Leite Carvalho se estrutura do seguinte modo:

a) Importa destacar a simplicidade com que o Relatório de Auditoria tratou a matéria, confundindo conceitos de política social, quando na ocasião a Administração Pública era contratante, com restrição de alteração contratual em equação do equilíbrio econômico financeiro do contrato, e limitação de suspensão de contrato ou supressão nos exatos termos fixados na Lei nº 8.666/1993. De relevo que mesmo a suspensão contratual, não poderá causar prejuízos à parte contratada;

b) De relevo, que a suspensão do contrato de trabalho, apreciada no Parecer nº 009/2020, demanda concordância do empregado, seguindo o rito do que se encontra previsto na CLT para suspensão de contrato de trabalho;

c) Revela-se como direito do trabalhador a manutenção da relação trabalhista, independente de fato econômico do empregador ou tomador dos serviços. E essa relação necessitou de adequação à situação vivenciada na Pandemia, com retração de mercado, diminuição da arrecadação tributária, em crise financeira e suspensão de atividades administrativas;

d) Foi editada a Medida Provisória nº 936/2020, posteriormente convertida na Lei nº 14.020/2020, que tratou em pormenores, do Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda, e estabeleceu normativos para o pagamento de ajuda compensatória;



e) Então que a Auditoria confunde conceitos de atuação da Administração Pública como tomadora de serviços e, portanto, com responsabilidades fixadas na Súmula 331/TST, enquadrando como medida de “Política Social”, exigindo lei específica para criação do benefício. De ver que política social, por natureza constitucional deve ter caráter geral e não limitado ao pagamento de serviços terceirizados;

f) Ademais, quanto à ausência de prestação de serviços efetivos, cumpre esclarecer que diversos direitos trabalhistas não estão vinculados à prestação de serviços efetivos como: férias, repouso semanal remunerado, licença médica, faltas justificadas. E ainda assim, são cotejados como custo em contratos de terceirização;

g) Portanto, a Auditoria em sua apreciação deixou de considerar diversos outros pontos, o que, diga-se fora objeto do Parecer nº 009 /2020, limitando-se apenas a consignar a “ajuda compensatória mensal”, como “política social”, quando efetivamente, pela sua natureza e previsão em seu nascedouro foi consignado como complemento salarial, em contrato de trabalho suspenso;

h) Auditoria não se dignou em estabelecer esse comparativo de vantajosidade entre: o montante pago no contrato normal em execução e o pagamento realizado quando implementada a suspensão parcial;

i) Limitou-se a imputar responsabilização por uma não comprovação de recebimento de uma única verba, o que em um modo grosseiro de comparação entre o valor mensal previsto no contrato e o efetivamente pago à empresa, já demonstra a economicidade aos cofres municipais: seguindo os números da auditoria analisando tão somente o contrato 3701.01.07.2019, seria possível concluir por uma economia mensal de R\$ 84.681,68;

j) Nesse contexto, outras rubricas foram contempladas no pagamento mensal, que em abstrato constaram do Parecer nº 009/2020, demonstrando que a Auditoria limitou-se a identificar única rubrica de “ajuda compensatória”, e a partir daí efetuar livre interpretação;

k) A jurisprudência do TCU citada pela auditoria permite a responsabilização do parecerista nos casos de fundamentação absurda, desarrazoada ou claramente insuficiente. No caso da defendente, não se identificou qualquer um desses vícios, mas apenas divergência de interpretação, o que não pode ser imputado como irregularidade;



l) Dessa forma, fica exhaustivamente demonstrado que o Parecer se encontra irretorquível quanto a apreciação jurídica, tendo a interpretação da Auditoria desconsiderado a atuação da Administração Pública como tomadora de serviços, e enfrentado ponto relevante de “escolha mais vantajosa ao Poder Público”, o que deve fundamentar a escolha discricionária da administração pública.

De outra banda, o servidor Elvio Francisco Silva Costa (Gerente de Projetos) apresenta as alegações adiante reproduzidas:

a) A auditoria suscitou erro grosseiro nos atos do agente público, por autorizar a liquidação por meio da assinatura em campo próprio das notas de empenho sem que houvesse documentação hábil;

b) a legislação não exige expressamente o atesto na nota, pois não é apenas esse procedimento que comprova a prestação do serviço que determina o pagamento, mas também pode ser o empenho, comprovante da prestação do serviço e a verificação in loco, que no caso em análise, todos esses três requisitos deveriam ou foram observados pelo fiscal do contrato;

c) Além do contrato, havia termos aditivos determinando o pagamento dessas notas fiscais que comprovam o direito de recebimento das empresas RPL e SOLL. Portanto, se executaram a prestação do serviço, o pagamento é devido;

d) É de baixa relevância e materialidade a irregularidade atribuída ao defendente,, diante de todas essas comprovações (contrato, nota de empenho, folhas de ponto, documentos e termos aditivos determinando o pagamento dessas notas fiscais que já constam cópia no relatório dessa auditoria);

e) Verifica-se que as notas fiscais sem atesto ou sem a devida comprovação documental referiam-se ao período de suspensão contratual. Não poderia o defendente deixar de liquidar qualquer nota desse período, uma vez que o seu pagamento havia sido determinado independentemente da prestação de serviços, já que a orientação era justamente preservar a renda dos trabalhadores afetados;

f) Diante da orientação da Procuradoria Geral do Município de que os pagamentos fossem efetuados independentemente da efetiva



prestação de serviço terceirizado, o atesto não tinha qualquer relevância jurídica, devendo o servidor liquidar a despesa mesmo sem a sua aposição;

g) Portanto, é desarrazoado imputar penalidade ao servidor por ter liquidado nota fiscal sem aposição de atesto, quando a obrigação de pagamento já foi reconhecida pela edição de documento da PGM na formalização do aditivo contratual;

h) A própria legislação traz guarida ao entendimento de que o aditivo assinado entre as partes e fundamentado pela PGM é o atesto no caso concreto. Por determinação da PGM houve a formulação de um aditivo em que determina o pagamento a ser efetuado a empresa RPL e a empresa SOLL a título de indenização/compensação por suspensão do contrato de trabalho, o aditivo assinado passou a ser a base para a liquidação desses empenhos apontados sem o atesto e imputados como pagamentos irregulares ao ora defendente.

Também inculpada, a empresa SOLL - Serviços, Obras e Locações Ltda. argumenta o seguinte:

a) a exigência de comprovação de pagamento de salário apenas por contracheque assinado, ou comprovante do depósito bancário, não está condizente com a jurisprudência massiva dos tribunais;

b) Ocorre que há muito está consolidado o entendimento de que dada a evolução das formas de pagamento, e ferramentas disponibilizadas pelas instituições financeiras acerca das transferências eletrônicas de salários, é amplamente aceita a demonstração dos valores pagos por meio de fichas financeiras, ainda que não assinadas pelos colaboradores;

c) sendo documento válido para comprovação perante os Tribunais Regionais do Trabalho, e também para a mais alta Corte da Justiça do Trabalho, igual raciocínio também se aplica a este Digníssimo TCE/PE, no sentido de que as fichas financeiras formam prova robusta da comprovação dos valores pagos aos funcionários no período em debate nesse processo (MAI/20, até DEZ/20);

d) a empresa junta aos autos os comprovantes de transferência bancária demonstrando os efetivos valores pagos nas contas dos funcionários, a título de salários, indenizações, e férias, no período em questão;



e) A ficha financeira, e os comprovantes em anexo não se resumem apenas ao que fora pago (transferência bancária), diretamente na conta bancária dos obreiros, mas demonstram mais que isso, ou seja, os pagamentos de 13º salário, férias + 1/3, vale Alimentação, vale transporte, FGTS, e INSS, feitos pela empresa, em prol dos trabalhadores ao longo dos meses de MAI/20, até DEZ/20;

f) Além de tais valores constarem nas fichas financeiras em anexo, também acompanham essa defesa os extratos do cartão de alimentação/refeição SODEXO, utilizado pelos obreiros, os comprovantes de pagamento do total recolhido a título de FGTS pela empresa, ao longo dos meses, e o relatório do arquivo SEFIP, contendo os pagamentos do INSS dos trabalhadores;

g) Assim, os valores despendidos pela empresa para a manutenção da renda dos seus trabalhadores, e por renda se incorpore as verbas acessórias, corresponde ao total de R\$ 17.558,43 (dezesete mil e quinhentos e cinquenta e oito reais e quarenta e três centavos), conforme planilha de custos, em paralelo com os comprovantes juntados com essa defesa;

h) Ao contrário do que presume o relatório, a empresa arcou com custo maior que os valores que recebeu. Subtraindo o valor que recebeu (R\$ 17.019,60), do valor despendido no período (R\$ 17.558,43), chega-se ao saldo negativo de R\$ 538,83 (quinhentos e trinta e oito reais e oitenta e três centavos);

Finalmente, a empresa R. P. L. Engenharia e Serviços Ltda. apresenta defesa prévia nos seguintes termos:

a) No que tange à RPL, apontou-se a suposta ausência de comprovação do repasse dos valores de R\$ 19.304,57 e R\$ 131.945,02 recebidos da Administração Pública Municipal aos funcionários terceirizados, no mês de maio de 2020, a título de compensação/indenização, o que caracterizaria enriquecimento sem causa, por supostamente ter descumprido a cláusula segunda do contrato nº 3701.01.07.2019;

b) Cumpre rechaçar frontalmente o apontamento, uma vez que, conforme fazem prova a vasta documentação anexa, todos os encargos contratuais dos empregados foram efetivamente pagos, de modo que não há que se falar, absolutamente, em dano ao erário;



c) Questão fulcral para o deslinde da lide reside no fato de que a auditoria não analisou os créditos oriundos dos complementos salariais PCR, os benefícios (VA, CS etc.) e os respectivos descontos (VT, PAT e associativo);

d) Para ilustrar, tem-se como exemplo a funcionária ANA LÚCIA DOS SANTOS SILVA, que teve como crédito: R\$ 584,30 (ajuda compensatória/Susp MP 936) + R\$ 486,16 (complemento salarial PCR) + R\$ 147,00 (VA) + R\$ 60,00 (Contribuição Social – CCT), que totalizam R\$ 977,46 brutos. Contudo, após os descontos decorrentes da contribuição associativa (R\$ 30,00) e PAT (R\$ 29,40), corresponde a R\$ 711,06 líquidos, que foi o valor efetivamente pago, conforme comprovante anexado;

e) Assim, conforme quadro resumo juntado, demonstra-se a regularidade de todos os pagamentos realizados nos valores indicados;

f) Diante disso, com todas as vênias, os serviços contratados foram devidamente prestados a contento, não havendo qualquer indício de descumprimento do contrato, sendo impreterível afastar-se a sugestão de imputação de débito, sob pena de enriquecimento indevido da administração, sobretudo pelo fato de que, frise-se, todos os pagamentos dos empregados foram realizados pontualmente;

g) Assim, a despeito de ter a auditoria entendido que a liquidação das notas de empenho gerou pagamentos de despesas de forma irregular, a RPL comprova que efetuou integralmente todos os pagamentos decorrentes do contrato.

Passo à análise do apontamento.

Conforme se extrai do Relatório de Auditoria, a Sehab celebrou termos aditivos de suspensão dos contratos de cessão de mão de obra nº 3701.01.08.2019, (SOLL), nº 3701.01.07.2019 (RPL) e nº 3701.01.12.2019 (RPL), prevendo a redução da jornada de trabalho de funcionários terceirizados e o pagamento de indenizações /compensações, de modo a preservar a renda dos trabalhadores durante a fase mais grave da pandemia da COVID-19, em que se revelaram necessárias medidas drásticas de isolamento social.

Nesse contexto, o presente achado de fiscalização indica a ocorrência de duas irregularidades distintas, sendo a primeira a falta de autorização legal para indenizar os trabalhadores, enquanto a segunda



consistiria na retenção ilegal dos valores pelas empresas fornecedoras de mão de obra. Cumpre apreciar separadamente cada uma das falhas suscitadas.

No primeiro plano, observo que foram considerados irregulares os termos aditivos de suspensão da execução contratual porquanto determinaram que “as partes deverão assegurar a preservação da renda dos trabalhadores terceirizados”, o que, no entendimento da equipe de auditoria representaria a utilização de contratos administrativos “para fins sociais”, à míngua de autorização legal e previsão orçamentária.

Como adrede aventado, os auditores aduzem que a desconformidade decorre do Parecer Jurídico nº 9/2020-PTLC/PGM, o qual, segundo indicam, estaria eivado de “erros não aceitáveis ao profissional do direito”.

Argumentam não ser admissível que uma relação bilateral celebrada pelo poder público, equivalente a um ato de particular, *possa se pautar no objetivo de garantir a preservação do poder aquisitivo de uma parcela tão específica e delimitada da sociedade, prezando por interesses privados em detrimento do interesse público.*

De pronto, faz-se necessário rejeitar o posicionamento exposto no Relatório de Auditoria — pela ilegalidade das indenizações pagas com a suspensão da execução dos contratos de terceirização de mão de obra —, pois se funda sobre pressuposto equivocado de que os gastos incorridos consubstanciavam nova ação governamental.

De modo diverso, como está claro no parecer examinado, as despesas com indenizações foram pagas “de forma a manter um equilíbrio contratual”, ante a ocorrência de um Fato da Administração, que se inseriu no conjunto de medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do coronavírus.

Os valores não foram pagos, portanto, como ato de liberalidade, mas como medida de compensação pela suspensão da execução contratual, determinada pela própria administração pública para atender às exigências das autoridades sanitárias, ao mesmo tempo em que eram minorados os prejuízos à economicidade. Nesse sentido, pode-se dizer que a suspensão parcial da prestação do serviço materializou a busca pela satisfação do interesse público.



A objeção levantada pela auditoria, ao sugerir que a Administração Pública teria utilizado contratos de terceirização para interesses privados, parte de uma noção fragmentária do interesse público, desconsiderando sua dimensão relacional e dinâmica. Cuidase, aqui, de critério normativo que orienta a atuação estatal conforme as exigências e necessidades concretas da coletividade.

Negar que a adequação dos contratos administrativos ao contexto pandêmico visava ao atendimento do interesse público implica divorciá-lo de sua acepção instrumental, ignorando que toda ação estatal deve estar voltada à realização de valores socialmente relevantes. É dizer, a administração pública, ao gerir suas contratações, não deve atuar sob uma racionalidade estritamente negocial, na medida em que o regime jurídico a vincula ao atendimento de necessidades públicas.

A decisão de compensar financeiramente as empresas contratadas pela paralisação temporária dos serviços terceirizados não apenas resguardou o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos, como também assegurou a continuidade dos serviços públicos ao mitigar a desestruturação da força de trabalho necessária para sua execução. A pandemia impôs um contexto de excepcionalidade em que a preservação das condições operacionais dos serviços públicos não poderia ser dissociada da proteção da estabilidade laboral dos trabalhadores terceirizados.

Do mesmo modo, não prospera a alegação de que as indenizações foram pagas sem autorização legislativa. Uma vez tendo decorrido dos termos aditivos firmados para assegurar o equilíbrio econômico-financeiro, tais despesas já estavam encontravam previsão no orçamento. Dito de outra forma, as dotações orçamentárias destinadas à contraprestação do fornecimento de mão de obra autorizavam o pagamento das indenizações/compensações.

A modificação na forma de execução do contrato, decorrente da suspensão temporária e parcial dos serviços prestados, não desnatura a despesa havida nem requer autorização legislativa específica, já que o vínculo contratual e o seu objeto não foram alterados.

Outrossim, não deve ser acolhida a argumentação da auditoria de que o pagamento das compensações representa despesa sem a correspondente contraprestação. Nos contratos de terceirização de mão de obra, a Administração não remunera apenas um serviço pontual,



senão a própria disponibilização da força de trabalho para o exercício da atividade administrativa.

Nessa senda, não há que se falar em violação do art. 65, inciso II, alínea "c", da Lei nº 8.666/1993, que trata da modificação da forma de pagamento no âmbito contratual, vedando remuneração sem a correspondente contraprestação. A hipótese dos autos antes se amolda à situação normativa descrita na alínea "d", atinente ao restabelecimento da relação inicialmente pactuada, objetivando a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato quando *sobrevirem fatos imprevisíveis, ou previsíveis porém de conseqüências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado, ou, ainda, em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe, configurando álea econômica extraordinária e extracontratual.*

Com efeito, ao suspender a prestação de serviços em razão das medidas de enfrentamento da pandemia, a Prefeitura do Recife impôs uma condição extraordinária que, se não compensada adequadamente, geraria um desequilíbrio contratual ilegítimo e potencialmente lesivo ao interesse público.

Nessa parte, faz-se mister salientar que, além de compatíveis com a ordem jurídica, as providências adotadas pela gestão municipal permitiram a concreção de valores constitucionais. Decerto, a suspensão e a indenização dela decorrentes tiveram papel relevante evitando rescisões em massa e a desmobilização da estrutura administrativa.

Não se pode desprezar a realidade prática de que a manutenção desses vínculos representava uma solução economicamente mais eficiente do que a demissão de trabalhadores terceirizados, seguida de novos processos licitatórios para contratação futura. A lógica da decisão da Sehab alcançou, sim, a preservação da renda dos trabalhadores afetados, porém também teve o condão de preservar a estrutura necessária ao funcionamento da Administração, evitando soluções de continuidade na prestação dos serviços públicos, em cenário desafiador.

Cabe rememorar que, conforme dispõe o art. 22 da Lei de Introdução ao Direito Brasileiro, toda decisão sobre regularidade ou validade de ato, contrato ou ajuste deve considerar as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do gestor. Assim, não se afigura consentânea a avaliação *ex post facto* de



medida adotada em contexto de calamidade pública segundo os critérios ordinários de controle de despesa.

Diante deste quadrante fático, não vislumbro irregularidade na conduta da Secretária de Habitação do Recife de subscrever, em maio de 2020, os termos aditivos dos contratos nº 3701.01.08.2019 (doc. 126), nº 3701.01.07.2019 (doc. 149, p. 1) e nº 3701.01.12.2019 (doc. 135), em conformidade com o opinativo da Procuradoria Geral do Município.

Na mesma linha intelectual, não identifico qualquer falha de relevo — tampouco erro grosseiro — no Parecer nº 9/2020-PTLC/PGM, de autoria da Procuradora Susan Procópio Leite de Carvalho, que recomenda a suspensão total ou parcial dos contratos de terceirização de mão de obra e o pagamento de compensações financeiras às empresas contratadas, a fim de garantir o equilíbrio econômico-financeiro dos ajustes.

Em linhas gerais, o opinativo se fundamenta no art. 78, inciso XIV, alínea "d" a Lei nº 8.666/1993 e no princípio do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos. O parecer recomenda a celebração de termos aditivos para formalizar a compensação financeira devida às empresas contratadas, destacando que a administração pública tem responsabilidade indireta sobre os vínculos trabalhistas estabelecidos entre as empresas terceirizadas e seus empregados.

Por oportuno, transcrevo trecho elucidativo do citado parecer jurídico:

Em consonância com as transcrições acima, não resta dúvidas que em uma suspensão de contrato, total ou parcial, é possível a existência de direito a indenizações. O valor das indenizações, entretanto, no presente caso deve ser tratado em acordo com a contratada, de forma a manter um equilíbrio contratual, sem prejuízo para quaisquer das partes envolvidas, nisto considerando também os terceirizados, parcela hipossuficiente da relação.

No caso, verifica-se que a suspensão ocorreu em favor e por solicitação da Administração Pública, casos em que o mesmo deverá retornar tão logo cesse a situação de calamidade pública, em uma composição de custos, em homenagem aos objetivos instituídos pelos incisos do



artigo 3º da Medida Provisória n.º 936/2020, consubstanciados, especialmente, na preservação do emprego e da renda e garantia da continuidade das atividades laborais e empresariais.

A equipe de auditoria repreende o parecer da Procuradoria do Município por mencionar a Súmula nº 331 do Tribunal Superior do Trabalho, afirmando que suas disposições só são aplicáveis aos casos de *culpa in vigilando* da administração pública.

Cabe esclarecer, contudo, que o opinativo não busca fundamentar-se no enunciado do TST, antes faz referência à racionalidade que lhe é subjacente. A procuradora subscritora argumenta no sentido de a administração pública figurar como co-responsável pela manutenção dos contratos de terceirização de mão de obra, quando participa por ação ou omissão de fato gerador de prejuízos ao trabalhador.

O raciocínio encontra consonância com o Incidente de Uniformização de Jurisprudência TST nº 297751/96, de que se originou a citada súmula. Cabe transcrever, nesta parte, trecho dos fundamentos esposados pelo Ministro Milton Moura França, relator:

Admitir-se o contrário (inexistência de responsabilidade administrativa) seria menosprezar todo um arcabouço jurídico de proteção ao empregado e, mais do que isso, olvidar que a Administração Pública deve pautar seus atos não apenas atenta aos princípios da legalidade, da impessoalidade, mas sobretudo, pelo da moralidade pública, que não aceita e não pode aceitar, num contexto de evidente ação omissiva ou comissiva, geradora de prejuízos a terceiro, que possa estar ao largo de qualquer co-responsabilidade do ato administrativo que pratica.

Ora, como a causa primária da suspensão dos contratos de trabalho firmados entre a empresa terceirizada e os funcionários foi, no caso examinado, a ação estatal orientada a atender as necessárias medidas de contenção da disseminação do vírus, é coerente identificar a administração pública, nessa medida, como figura co-responsável pela manutenção dos vínculos.

Em outra senda, a auditoria também critica o parecer por buscar fundamento no conteúdo da Medida Provisória nº 936/2020, mesmo



reconhecendo que suas disposições não se aplicam diretamente à Administração Pública.

Importa mencionar, porém, que o diploma não é invocado como substrato de validade do pagamento de compensação financeira, mas como referência normativa na consecução dos objetivos perseguidos e no desenho das providências adotadas.

É consabido que a MP nº 936/2020, posteriormente convertida na Lei Federal nº 14.020/2020, apresenta medidas para mitigar os impactos da pandemia sobre o emprego e a renda, prevendo mecanismos como a suspensão dos contratos de trabalho e a concessão de compensação financeira aos trabalhadores. A análise comparada de tais diligências não se confunde com a simples incidência normativa.

Resta claro que, em todos os aspectos relevantes, o parecer da PGM apresentou fundamentação coerente e compatível com o direito aplicável, oferecendo opinião técnica adequada à complexidade da matéria examinada. Mencione-se, ainda, que soluções similares foram empregadas em diversos entes da administração pública, como o Poder Executivo do Estado de Pernambuco, que também previu pagamento de compensação financeira, com esteio no Parecer nº 0190/2020 da PGE.

Nessa direção, rechaça-se a proposta de aplicação de multa à agente inculpada, mesmo porque a responsabilização de parecerista apenas se justifica nos casos de manifesta inadequação técnica, fundamentação absurda ou ausência do mínimo embasamento jurídico, o que não se verifica na presente quadra.

Analisada a questão da legitimidade da compensação financeira, cumpre, finalmente, verificar a ocorrência de irregularidade referente ao pagamento de tais despesas sem prévia liquidação.

Como visto, nesta parte do achado de fiscalização, a equipe da Gerência de Contas da Capital (GECC) aponta que as empresas de terceirização de mão de obra não comprovaram ter repassado aos empregados a totalidade dos valores recebidos como indenização.

Examinando a matéria controvertida, entendo que assiste razão à defesa quanto à incorreção na aplicação da metodologia de apuração dos valores pagos pelas empresas, que consistia na comparação dos valores recebidos da administração municipal com os montantes efetivamente pagos aos funcionários.



O Relatório de Auditoria indica que foi considerada, no tocante às notas de empenho, a totalidade dos valores pagos às empresas, que custeava a ajuda compensatória da empresa, a ajuda compensatória da Prefeitura do Recife, o vale alimentação, a indenização de cesta básica e o pagamento de outros benefícios.

Já no concernente às fichas financeiras dos empregados, a auditoria teria computado tão somente as quantias indicadas na rubrica “Ajuda Compensatória”, desprezando os demais valores apresentados.

Ao cotejar parcelas distintas, a equipe de auditoria deixou de somar todos os valores efetivamente pagos pelas empresas aos funcionários, identificando, assim, uma diferença que não pode ser interpretada como “valor retido” pelas empresas.

Em adição, colhe-se que as empresas apresentaram comprovantes de transferências bancárias em favor dos empregados e da empresa gerenciadora de vale-alimentação, no intento de demonstrar que transferiram a integralidade dos valores recebidos.

Em face dessas considerações, cabe reconhecer a impossibilidade de imputar débito de valor indeterminado. O deslinde da questão implicaria no regresso dos autos à instrução para que fossem devidamente apurados os valores pagos aos funcionários, de modo a identificar a existência de débito.

Todavia, considerando a época dos fatos descritos, os prazos necessários para a elaboração de nota técnica e a apresentação de novas peças de defesa, a presença de indícios de conformidade, assim como os influxos do princípio da economia processual, entendo desarrazoada a realização de novos procedimentos de auditoria.

Em face de todo o exposto, mantenho o apontamento tão somente no que concerne aos vícios na controle da liquidação de despesas, sem identificar especial gravidade a ensejar aplicação de multa aos agentes responsáveis.

Ex positís,

VOTO pelo que segue:

PRESTAÇÃO DE CONTAS DE
GESTÃO. EXECUÇÃO



ORÇAMENTÁRIA E
CONTRATUAL.
CLASSIFICAÇÃO DE
DESPESAS. PRORROGAÇÃO
CONTRATUAL. EQUILÍBRIO
ECONÔMICO-FINANCEIRO.

1. A aplicação dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade impõe o dever de individualização das sanções conforme o nexos causal e o grau de culpabilidade dos agentes envolvidos.

2. Ausentes os elementos indicativos de culpa grave na conduta, é descabida a imposição de multa ao agente responsável.

3. A prorrogação contratual em contratos por escopo não se sujeita ao limite temporal do art. 57, inciso II, da Lei nº 8.666/1993, desde que voltada à conclusão do objeto e ausente acréscimo indevido do valor da contraprestação.

4. A decisão sobre regularidade ou validade de ato, contrato ou ajuste deve considerar as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do gestor.

5. Contas de gestão julgadas regulares com ressalvas.

CONSIDERANDO os apontamentos realizados no Relatório de Auditoria emitido pela Gerência de Contas da Capital, assim como o teor das contrarrazões apresentadas aos autos;

CONSIDERANDO que, no apontamento referente à classificação indevida de despesa corrente como despesa de capital, não se identificou culpa grave à gestora que apenas ratificou a classificação previamente fixada em contrato firmado sob a responsabilidade de outro órgão;

CONSIDERANDO que a falha descrita no achado relativo à liquidação de despesa com nota fiscal desacompanhada de atesto teve reduzida



materialidade e ocorreu em contexto excepcional de pandemia, não autorizando a imposição de sanção;

CONSIDERANDO que a prorrogação do Contrato nº 110/2014 além do prazo previsto no art. 57, inciso II, da Lei nº 8.666/1993 não configurou irregularidade, por tratar-se de contrato por escopo, cuja execução foi obstaculizada por fatores externos, afastando ofensa à legalidade e aos princípios da contratação pública;

CONSIDERANDO que, embora a designação de servidora em desempenho de funções gerenciais para o exercício da função de controle interno tenha afrontado o princípio da segregação de funções, não houve óbice ao regular desenvolvimento das atividades de fiscalização pelo órgão central de controle interno;

CONSIDERANDO que os termos aditivos celebrados para suspender contratos administrativos durante a pandemia, com previsão de compensação financeira, tiveram por finalidade preservar o equilíbrio econômico-financeiro dos ajustes, não se tratando de despesa sem previsão legal ou orçamentária;

CONSIDERANDO que, no exame do parecer jurídico que fundamentou as providências adotadas pela gestão, não se constatou erro grosseiro ou manifesta impropriedade técnica apta a justificar a responsabilização da procuradora subscritora;

CONSIDERANDO que, nos termos do art. 22 da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro, a análise da validade dos atos administrativos deve considerar as circunstâncias práticas que condicionaram a ação do gestor público;

CONSIDERANDO que, quanto à suposta retenção indevida de valores pelas empresas contratadas, não se verificaram evidências seguras de que os repasses aos trabalhadores tenham sido omitidos;

CONSIDERANDO que, diante do conjunto probatório reunido, as impropriedades constatadas não repercutem de forma relevante na higidez das contas, sendo suficientes as ressalvas registradas no julgamento para efeitos corretivos e pedagógicos;

ANA PAULA FERREIRA LINS:

CONSIDERANDO o disposto nos arts. 70 e 71, II, combinados com o art. 75 da Constituição Federal, e no art. 59, II, da Lei Estadual nº 12.600 /2004 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco);

JULGAR regulares com ressalvas as contas do(a) Sr(a) ANA PAULA FERREIRA LINS, relativas ao exercício financeiro de 2020



ELVIO FRANCISCO SILVA COSTA:

CONSIDERANDO o disposto nos arts. 70 e 71, II, combinados com o art. 75 da Constituição Federal, e no art. 59, II, da Lei Estadual nº 12.600 /2004 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco);

JULGAR regulares com ressalvas as contas do(a) Sr(a) ELVIO FRANCISCO SILVA COSTA, relativas ao exercício financeiro de 2020

ISABELLA MENEZES DE ROLDAO FIOREZZANO:

CONSIDERANDO o disposto nos arts. 70 e 71, II, combinados com o art. 75 da Constituição Federal, e no art. 59, II, da Lei Estadual nº 12.600 /2004 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco);

JULGAR regulares com ressalvas as contas do(a) Sr(a) ISABELLA MENEZES DE ROLDAO FIOREZZANO, relativas ao exercício financeiro de 2020

LUCIA CRISTINA DE OLIVEIRA LIMA:

CONSIDERANDO o disposto nos arts. 70 e 71, II, combinados com o art. 75 da Constituição Federal, e no art. 59, II, da Lei Estadual nº 12.600 /2004 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco);

JULGAR regulares com ressalvas as contas do(a) Sr(a) LUCIA CRISTINA DE OLIVEIRA LIMA, relativas ao exercício financeiro de 2020

SUSAN PROCOPIO LEITE CARVALHO:

CONSIDERANDO o disposto nos arts. 70 e 71, II, combinados com o art. 75 da Constituição Federal, e no art. 59, I, da Lei Estadual nº 12.600 /2004 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco);

JULGAR regulares as contas do(a) Sr(a) SUSAN PROCOPIO LEITE CARVALHO, relativas ao exercício financeiro de 2020

É o voto.

OCORRÊNCIAS DO PROCESSO



O CONSELHEIRO CARLOS NEVES PEDIU VISTA EM 30/03/2023.

O CONSELHEIRO MARCOS LORETO PEDIU VISTA NA SESSÃO DO DIA 28/11/2024.

O CONSELHEIRO MARCOS LORETO PEDIU VISTA NA SESSÃO DO DIA 27/03/2025.

NÃO HOUVE OCORRÊNCIAS NA SESSÃO DO DIA 07/04/2025.

RESULTADO DO JULGAMENTO

PEDIDO DE VISTA FEITO EM 27/03/2025 PELO CONSELHEIRO MARCOS LORETO E DEVOLVIDO EM 07/04/2025.

Presentes durante o julgamento do processo:

CONSELHEIRO RANILSON RAMOS , Presidente da Sessão :
Acompanha

CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR , relator do
processo

CONSELHEIRO MARCOS LORETO : Acompanha

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

Houve unanimidade na votação acompanhando o voto do relator.