Documento Assinado Digitalmente por: Candice Ramos Marques
Acesse em: https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 62e11536-16d8-46e2-9b29-711d2778dd6f

INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO

18ª SESSÃO ORDINÁRIA DA PRIMEIRA CÂMARA REALIZADA EM 04 /06/2024

PROCESSO TCE-PE N° 17100260-0
RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO MARCOS FLÁVIO TENÓRIO DE ALMEIDA
MODALIDADE - TIPO: Prestação de Contas - Gestão
EXERCÍCIO: 2016
UNIDADE(S) JURISDICIONADA(S): Secretaria de Educação do Recife

INTERESSADOS:

DANIELA CAVALCANTI MOUTINHO SALES

GERALDO JULIO DE MELLO FILHO

JORGE LUIS MIRANDA VIEIRA

JOSE RICARDO WANDERLEY DANTAS DE OLIVEIRA

ROGERIO DE MELO MORAIS BORGES

SYNARA SILVA SOARES

RELATÓRIO

VINCULADO AO CONSELHEIRO RODRIGO NOVAES

RELATÓRIO

1. Trata-se de **julgamento das contas de gestão da Secretaria de Educação do Recife, referentes ao exercício financeiro de 2016**, na forma prevista pelos arts. 70 e 71, inciso II, combinado com o art. 75 da Constituição Federal e pelo art. 2º, incisos III e IV, da Lei Estadual nº 12.600/2004.

2. A análise preliminar das contas foi consolidada em **Relatório de Auditoria** (doc. 135), da lavra das Auditoras de Controle Externo - Área de Auditoria de Contas Públicas, Lidyanne Costa de Araújo e Raquel Vasconcelos de Figueiroa Gonçalves, que apurou as **seguintes desconformidades**, as quais estão sintetizadas no Quadro 3.1 do Relatório de Auditoria (doc. 135), transcritas a seguir:

Documento Assinado Digitalmente por: Candice Ramos Marques
Acesse em: https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 62e11536-16d8-46e2-9b29-711d2778dd6f

Quadro de Detalhamento de Achados, Responsáveis e Valores Passíveis de Devolução

Nº	Título do Achado	Responsáveis	Valor Passível de Devolução (R$)
A1.1	Execução parcial dos contratos de alimentação escolar	R01 - Jorge Luis Miranda Vieira R14 - Daniela Cavalcanti Moutinho R15 - Synara Silva Soares Vieira	-
		R14 - Daniela Cavalcanti Moutinho R15 - Synara Silva Soares Vieira	-
		R11 - Casa de Farinha Ltda. R16 - SP ALIMENTAÇÃO E SERVIÇOS LTDA	-
A1.2	Concessão ilegal de reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos de alimentação escolar com dano ao erário	R01 - Jorge Luis Miranda Vieira R05 - Raul Pereira da Cunha Neto R06 - Susan Procópio Leite de Carvalho R07 - Silvio Lins de Albuquerque R08 - Ricardo do Nascimento Correia de Carvalho R09 - Antônio Alexsandro Lima Xavier R10 - Juir Henrique da Silva	-
		R01 - Jorge Luis Miranda Vieira R08 - Ricardo do Nascimento Correia de Carvalho R12 - Danielle Cesar Duca de Carvalho R13 - Maria de Fatima Souto Maior Mussalem	R$ 1.167.602,11
		R01 - Jorge Luis Miranda Vieira R02 - Geraldo Júlio de Melo Filho R03 - José Ricardo Wanderley Dantas de Oliveira R08 - Ricardo do Nascimento Correia de Carvalho R11 - Casa de Farinha Ltda. R16 - SP ALIMENTAÇÃO E SERVIÇOS LTDA R17 - Luciano Benjamin Gesteira	-
A3.1	Ausência de comprovação da impossibilidade de competição em processo de Inexigibilidade de licitação	R01 - Jorge Luis Miranda Vieira R02 - Geraldo Júlio de Melo Filho R03 - José Ricardo Wanderley Dantas de Oliveira R04 - Rogério de Melo Morais	-
A4.1	Não observância dos requisitos legais para aditamento dos contratos	R01 - Jorge Luis Miranda Vieira R02 - Geraldo Júlio de Melo Filho R03 - José Ricardo Wanderley Dantas de Oliveira	-
A4.2	Contratação com empresa declarada inidônea	R01 - Jorge Luis Miranda Vieira R02 - Geraldo Júlio de Melo Filho R03 - José Ricardo Wanderley Dantas de Oliveira	-
OA.1	Publicação de contrato e/ou termo aditivo fora do prazo legal	R01 - Jorge Luis Miranda Vieira	-
OA.2	Erros na elaboração dos termos aditivos aos contratos	R01 - Jorge Luis Miranda Vieira R02 - Geraldo Júlio de Melo Filho R03 - José Ricardo Wanderley Dantas de Oliveira R08 - Ricardo do Nascimento Correia de Carvalho	-

Nº	Título do Achado	Responsáveis	Valor Passível de Devolução (R$)
		R01 - Jorge Luis Miranda Vieira R02 - Geraldo Júlio de Melo Filho R03 - José Ricardo Wanderley Dantas de Oliveira R08 - Ricardo do Nascimento Correia de Carvalho	-
OA.3	Não instauração do devido processo administrativo para reconhecimento das despesas de exercícios anteriores	R01 - Jorge Luis Miranda Vieira	-
OA.5	Ausência de estudo detalhado e tabelado para cada unidade de ensino infantil com a capacidade do maquinário de lavagem e secagem de roupas	R01 - Jorge Luis Miranda Vieira	-
OA.6	Intervenções estruturais para acomodar os equipamentos industriais de lavar e secar roupas dos alunos	R01 - Jorge Luis Miranda Vieira	-

3. Foram notificados os interessados:

- Jorge Luis Miranda Vieira (Secretário de Educação) (doc. 171)
- Geraldo Júlio de Mello Filho (Prefeito) (doc. 176)
- José Ricardo Wanderley Dantas de Oliveira (Secretário de Finanças) (doc. 138)

Documento Assinado Digitalmente por: Candice Ramos Marques
Acesse em: https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 62e11536-16d8-46e2-9b29-711d2778dd6f

- Rogério de Melo Morais Borges (Secretário Executivo de Gestão Pedagógica) (doc. 164)
- Raul Pereira da Cunha Neto (Procurador Municipal) (doc. 168)
- Susan Procópio Leite Carvalho (Chefe da Procuradoria de Termos, Licit. e Contrato) (doc. 173)
- Sílvio Lins de Albuquerque(Procurador Geral Adjunto) (doc. 183)
- Ricardo do Nascimento Correia de Carvalho (Secretário de Assuntos Jurídicos) (doc. 170)
- Antônio Alexsandro Lima Xavier (Gerente do Setor de Contratos) (doc. 157)
- Jair Henrique da Silva (Chefe do Setor de Contratos) (doc. 159)
- Casa de Farinha Ltda. (Representante Legal: Rodrigo Fabrício de Arruda) (doc. 175)
- Danielle César Duca de Carvalho (Secretária Executiva de Administração e Finanças) (doc. 169)
- Maria de Fátima Souto Maior Mussalem (Gerente Geral de Finanças) (doc. 140)
- Daniela Cavalcanti Moutinho Sales (Gerente de Alimentação) (doc. 158)
- Synara Silva Soares Vieira (Gerente de Nutrição) (doc. 179)
- SP ALIMENTAÇÃO E SERVIÇOS LTDA - (Representante Legal: Eloizo Gomes Afonso Duraes) (doc. 180)
- Luciano Benjamin Gesteira (Secretário Executivo da SAJ) (doc. 166)

4. Apresentaram defesa prévia:

- Jorge Luis Miranda Vieira (Secretário de Educação) (doc. 219)
- Geraldo Júlio de Melo Filho (Prefeito) (doc. 213 e 214)
- José Ricardo Wanderley Dantas de Oliveira (Secretário de Finanças) (doc. 211, 212, 216 e 217)
- Rogério de Melo Morais Borges (Secretário Executivo de Gestão Pedagógica) (doc. 261)

Documento Assinado Digitalmente por: Candice Ramos Marques
Acesse em: https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 62e11536-16d8-46e2-9b29-711d2778dd6f

- Raul Pereira da Cunha Neto (Procurador Municipal), Susan Procópio Leite Carvalho (Chefe da Procuradoria de Termos, Licit. e Contrato), Sílvio Lins de Albuquerque (Procurador Geral Adjunto), Ricardo do Nascimento Correia de Carvalho (Secretário de Assuntos Jurídicos) e Luciano Benjamin Gesteira (Secretário Executivo da SAJ) (doc. 206)

- Antônio Alexsandro Lima Xavier (Gerente do Setor de Contratos) e Jair Henrique da Silva (Chefe do Setor de Contratos) (doc. 258)

- Casa de Farinha Ltda. (Representante Legal: Rodrigo Fabrício de Arruda) (doc. 257)

- Maria de Fatima Souto Maior Mussalem (Gerente Geral de Finanças) (doc. 209)

- Daniela Cavalcanti Moutinho (Gerente de Alimentação) e Synara Silva Soares Vieira (Gerente de Nutrição) (doc. 262)

- SP ALIMENTAÇÃO E SERVIÇOS LTDA - (Representante Legal: Eloizo Gomes Afonso Duraes) (doc. 272)

5. Em 12/02/2020, enviados os autos ao MPCO para elaboração de Parecer Jurídico (doc. 275);

6. Em 18/03/2020, juntada aos autos a Cota MPCO (doc. 276) da lavra do Procurador Cristiano Pimentel, na qual solicita-se a elaboração de Nota Técnica de Esclarecimentos sobre as defesas e documentos juntados com relação aos itens A1.1, A1.2, A3.1, A4.1 e A4.2 do Relatório de Auditoria.

7. Enviados os autos para elaboração de Nota Técnica. Juntada aos autos a Nota Técnica de Esclarecimentos em 14/12/2020 (doc. 278), da lavra do Auditor de Controle Externo, Diego Henrique Moraes Maciel, cuja conclusão foi pela permanência das irregularidades apontadas.

8. Em 10/05/2021, enviados os autos ao MPCO para elaboração de Parecer Jurídico. Em 06/08/2021, juntado aos autos o **Parecer Jurídico nº 513/2021** (doc.281) da lavra do Procurador Cristiano da Paixão Pimentel, cujo teor transcrevo a seguir, *ipsis litteris*:

> ***RELATÓRIO***
>
> *Trata-se de processo de prestação de contas de gestão, do exercício de 2016, da Secretaria de Educação do Recife. O relatório preliminar de auditoria apresentou dez irregularidades e um débito de R$ 1.167.602,11.*

Documento Assinado Digitalmente por: Candice Ramos Marques
Acesse em: https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 62e11536-16d8-46e2-9b29-711d2778dd6f

Foram irregularidades apresentadas no relatório: "A1.1 Execução parcial dos contratos de alimentação escolar"; "A1.2 Concessão ilegal de reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos de alimentação escolar com dano ao erário"; "A3.1 Ausência de comprovação da impossibilidade de competição em processo de Inexigibilidade de licitação"; "A4.1 Não observância dos requisitos legais para aditamento dos contratos"; "A4.2 Contratação com empresa declarada inidônea"; "OA.1 Publicação de contrato e/ou termo aditivo fora do prazo legal"; "OA.2 Erros na elaboração dos termos aditivos aos contratos"; "OA.3 Não instauração do devido processo administrativo para reconhecimento das despesas de exercícios anteriores"; "OA.5 Ausência de estudo detalhado e tabulado para cada unidade de ensino infantil com a capacidade do maquinário de lavagem e secagem de roupas"; e "OA.6 Intervenções estruturais para acomodar os equipamentos industriais de lavar e secar roupas dos alunos".

Despacho da CCE (doc. 273) informa que todos os notificados apresentaram peça de defesa.

Nota técnica (doc. 278) manteve todas as irregularidades do relatório de auditoria.

O processo foi encaminhado em 10/05/2021 para parecer do MPCO.

É o relatório.

FUNDAMENTAÇÃO

Analisaremos as irregularidades por itens, na ordem em que listadas no relatório de auditoria.

A1.1 Execução parcial dos contratos de alimentação escolar

O relatório de auditoria, em resumo, apontou a irregularidade nos seguintes trechos:

> "*Em que pese o fato de terem havido as alterações nas refeições, percebe-se que não foram pactuadas modificações quantitativas, tampouco qualitativas relacionadas ao fornecimento das frutas e sucos na alimentação escolar, permanecendo portanto, quanto a este tipos de alimentos, as condições do Termo de Referência.*
>
> *Neste item, pois, apesar do lapso temporal entre o exercício da Prestação de Contas e os trabalhos de auditoria ora realizados, a execução do Contrato 22/2014 com a SP Brasil Alimentação e do Contrato 202/2015 com a Casa de Farinha foi examinada sob o aspecto qualitativo da alimentação escolar que foi fornecida aos alunos da rede municipal de ensino e programas especiais, no exercício de 2016.*

Documento Assinado Digitalmente por: Candice Ramos Marques
Acesse em: https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 62e11536-16d8-46e2-9b29-711d2778dd6f

Tendo em vista as diretrizes constantes da Resolução FNDE 26 /2013 que estimulam o fornecimento de alimentação saudável, esta equipe de auditoria enfatizou seus testes na verificação da diversidade das frutas e sucos oferecidos aos alunos da rede municipal de ensino e participantes dos programas especiais.

(...)

Da análise dos cardápios solicitados pode-se concluir que, apesar de também constar nos citados documentos a informação de que foram ofertados tipos de frutas diversas, esta situação não foi confirmada nas notas fiscais apresentadas para a comprovação da despesa.

A título de exemplificação, destaca-se o cardápio do mês de abril/2016 elaborado pela Secretaria de Educação que demonstra a alimentação escolar que deveria ter sido fornecida pela empresa SP Brasil Alimentação para as creches.

(...)

Ressalte-se que a situação apresentada nos destaques acima foram verificadas em todas as escolas municipais e comunitárias, creches municipais e comunitárias, escolas profissionalizantes, Unidades de Tecnologia e participantes de programas especiais cujo fornecimento tenha sido realizado pela empresa SP Brasil Alimentação e Serviços Ltda, em relação aos Lotes 2, 3 e 5, no período de fornecimento de 2016.

(...)

Não houve diversidade na oferta de frutas, incorrendo assim no descumprimento dos termos do Contrato 22/2014, Termo de Referência e legislação que rege a matéria.

Apresenta-se, a seguir, a título de exemplo, o detalhamento da quantidade de frutas que foram fornecidas em todo mês de abril/2016, demonstrando as notas de empenho, respectivas notas fiscais e o quantitativo das frutas oferecidas.

Destaca-se que em apenas uma única nota fiscal (6832), referente ao fornecimento realizado no mês de abril/2016, houve a descrição do fornecimento de fruta diferente além da banana. Nesta nota fiscal específica, foi descrito o fornecimento de 4 tipos de frutas distintas (abacaxi, acerola, banana, melancia).

(...)

Documento Assinado Digitalmente por: Candice Ramos Marques
Acesse em: https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 62e11536-16d8-46e2-9b29-711d2778dd6f

> *Analisando-se o Relatório Mensal de Aceitabilidade referente ao mês de maio/2016, verificou-se que em suas considerações gerais foi demonstrada a situação que vem sendo apresentada neste achado, a ausência de diversificação no fornecimento das frutas, corroborando assim as evidências demonstradas neste Relatório de Auditoria.*
>
> *(...)*
>
> *Outro exame efetuado nesta auditoria diz respeito ao fornecimento dos sucos. O item 7.5.5.1. do Termo de Referência (Pregão Eletrônico 009/2013) estabelece que os sucos servidos deverão ser de frutas naturais, no caso do fornecimento de gêneros alimentícios ou polpa de fruta nos casos da refeição transportada. A oferta de refresco somente estaria permitida para a refeição III - lanche destinada aos alunos do Programa Escola Aberta.*
>
> *(...)*
>
> *Constatou-se, contudo, que de acordo com os documentos fiscais emitidos pela Empresa SP Brasil Alimentação, não houve o fornecimento da variedade dos sucos de frutas e polpas previstos no Contrato"*

Em resumo, os contratos de fornecimento de merenda escolar previam o fornecimento de variados tipos de frutas. O relatório de auditoria comprovou que, nas centenas de notas fiscais emitidas, somente era fornecida a fruta banana, com apenas uma única nota fiscal, em meio a centenas, indicando fruta diversa. Ainda, quanto aos sucos da fruta, também não foram cumpridos os contratos, sendo servido muitas vezes refrescos artificiais, no lugar do suco da fruta previsto em contrato.

Neste item, o relatório de auditoria não apontou débito.

As peças de defesa tentaram refutar a irregularidade. Sobre as frutas, a peça de defesa (doc. 209) do então Secretário assim se manifestou, em resumo: "Não encontra amparo jurídico, por ausência de previsão legal ou contratual, nem se mostra razoável, exigir o fornecimento de 7 (sete) tipos de frutas diferentes, diariamente ou semanalmente, nem muito cabe exigir sempre o mesmo tipo de fruta que foi indicada a título de sugestão, na coluna 'composição dos gêneros' do Termo de Referência (Anexo XIX), quando a preparação indica que a refeição pode ser produzida com qualquer fruta da época! De mais a mais, a Resolução FNDE 26/2013, tantas vezes citada no ilustre relatório de auditoria preliminar, estabelece, em seu art. 14, a oferta de 3 (três) porções de frutas, sendo 200g/aluno/semana. Por outro lado, faz-se necessário tecer alguns comentários acerca da elaboração do cardápio pela SEDUC e do fornecimento de alimentação escolar pela contratada às unidades educacionais da Rede Municipal de Ensino do Recife – SMER". Sobre os sucos da fruta, a mesma peça de defesa assim se manifestou, em

Documento Assinado Digitalmente por: Candice Ramos Marques
Acesse em: https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 62e11536-16d8-46e2-9b29-711d2778dd6f

trecho mais relevante: "A oferta de refresco pronto nas unidades de ensino da rede municipal se deu em razão da deficiência estrutural dos imóveis onde funcionam as escolas (ausência ou dificuldades no abastecimento de água potável) e da impossibilidade de instalação de equipamentos indispensáveis à produção de sucos de fruta nas próprias unidades de ensino. Nesse diapasão, o refresco ofertado foi a solução mais adequada para o atendimento dos escolares, a fim de evitar riscos de contaminação e desabastecimento de sucos de frutas. Por outro lado, a escassez de fornecedores de refrescos prontos e a sazonalidade de frutas disponíveis foram barreiras encontradas para aumentar a diversidade de sabores de refrescos ofertados. Releva observar, contudo, que o refresco ofertado aos estudantes da rede pública municipal de ensino atende a legislação do FNDE citada no ilustre relatório de auditoria, porquanto além de ser composto de polpa de fruta não contém corantes artificiais, conforme fichas técnicas dos mencionados produtos em anexo. Não obstante nas notas fiscais emitidas pela contratada SP Brasil Alimentação e Serviços LTDA. haver a indicação, via de regra, de um único tipo de refresco de polpa de fruta, a realidade da execução contratual é que o fornecimento de refresco ocorreu com diversificação da polpa de fruta, conforme comprovam os pedidos de merenda diários e os testes de aceitabilidade em anexo".

Em suma, a peça de defesa (doc. 209) do então Secretário aduz que as frutas e sucos da fruta listados no termo de referência e no contrato eram apenas exemplificativos. A defesa diz que não havia irregularidade na única fruta ser banana e em ser servido aos estudantes apenas refresco artificial, ao invés do suco da fruta previsto no contrato.

A nota técnica (doc. 278) manteve o entendimento do relatório, pois os contratos eram expressos que o fornecimento deveria ser comprovado exclusivamente por nota fiscal e as notas ficais juntadas não tratam do fornecimento de outras frutas, além de banana, bem como de suco da fruta, mas sim oferecimento de refrescos artificiais: "Entretanto, conforme foi enfatizado no Relatório de Auditoria 7380, ***o documento legalmente hábil e, inclusive, estabelecido no Termo de Contrato para comprovar as despesas relativas à execução contratual é a nota fiscal.*** *Por esse motivo, esta equipe técnica opina pela manutenção do posicionamento adotado no Relatório de Auditoria".*

Em resumo, não há comprovação da plena execução contratual no tocante à diversidade de itens que deveriam, por contrato, ser fornecidos.

A irregularidade não pode ser relevada, pois é importante para as crianças uma alimentação diversificada, o que não ocorreu, especialmente no fornecimento da empresa Casa de Farinha S/A, já apontada em julgamentos do Tribunal em irregularidades muito semelhantes em vários municípios.

Em reforço deste entendimento, o órgão fiscalizador da alimentação escolar do Recife já tinha apontado o mesmo problema em anos anteriores:

> "*O Parecer Conclusivo do Conselho de Alimentação Escolar - CAE aprovou com ressalvas a prestação de contas do*

Documento Assinado Digitalmente por: Candice Ramos Marques
Acesse em: https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 62e11536-16d8-46e2-9b29-711d2778dd6f

> *exercício de 2016, tendo em vista a constatação das seguintes incompatibilidades:*
>
> *1. Fornecimento de refrescos nas Unidades Escolares, uma vez que é proibida a aquisição com recursos do FNDE de bebidas com baixo teor nutricional, tais como refrigerantes, refrescos artificiais e bebidas similares;*
>
> *2. Constatação de não estar sendo adquiridos alimentos diretamente da agricultura familiar, que deveria ocorrer na proporção de 30% do total dos recursos do programa;*
>
> *3. Ressalvas com relação ao valor/qualidade e quantidade de alguns itens fornecidos"*

Neste item, o relatório de auditoria apontou seis responsáveis, o então Secretário, as Gerentes de Alimentação e Nutrição e as duas empresas fornecedoras.

Sobre as duas empresas, não cabe responsabilização, pois o TCU tem entendimento que não cabe aplicação de multa ao particular contratado pela Administração. Ademais, não houve indicação de débito.

Sobre as duas Gerentes e o então Secretário de Educação, o MPCO entende cabível apenas a aplicação de multa, pela evidente falta de fiscalização no fornecimento de frutas e suco de frutas.

A1.2 Concessão ilegal de reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos de alimentação escolar com dano ao erário

Neste item, os achados de auditoria foram, em resumo, os seguintes: "Concessão ilegal e indevida de reajuste contratual em relação ao Contrato 202/2015 com a Casa de Farinha, uma vez que houve a preclusão lógica de seu direito"; "Caracterização do 'jogo de planilha' ocasionada pelo contínuo 'replanilhamento' na quantidade das refeições observadas nos 2º, 3º e 4º Termos Aditivos do Contrato 202/2015 com a Casa de Farinha; e 4º, 5º e 6º Termos Aditivos do Contrato 22/2014 com a SP Brasil Alimentação e Serviços Ltda"; "Pagamento irregular à Casa de Farinha S/A em razão da concessão indevida de reajuste contratual, acarretando o prejuízo ao erário no montante de R$ 1.167.602,11"; e "Emissão de Parecer Jurídico concluindo pela concessão do reajuste do Contrato 202/2015, quando deveria concluir pela sua impossibilidade".

Em resumo, o relatório aponta que a empresa Casa de Farinha foi beneficiada com reajustes contratuais em termos aditivos que não foram requeridos tempestivamente. A empresa Casa de Farinha requereu um reajuste de mais de 20% em uma ocasião, inclusive retroativo, mas parecer da Procuradoria do Recife opinou pelo indeferimento do pedido e que o reajuste anual fosse concedido apenas pelo índice de inflação. Em seguida, a Controladoria do Recife calculou os valores do reajuste pelo índice de inflação e os valores

Documento Assinado Digitalmente por: Candice Ramos Marques
Acesse em: https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 62e11536-16d8-46e2-9b29-711d2778dd6f

foram pagos. O relatório de auditoria também demonstrou a incidência de jogo de planilhas nos termos aditivos. Neste item, o relatório aponta um débito de R$ 1.167.602,11.

A peça de defesa (doc. 209) do então Secretário refutou a irregularidade, em resumo, da seguinte forma:

> "*O Relatório de Auditoria não está a discutir se a data-base para solicitação do reajuste é a data de assinatura do contrato ou a data da proposta, o que também há que ser visto com considerações. A deliberação do TCU especificada no Relatório de Auditoria não aborda a questão crucial e que não fora apreciada no relatório, que é o novo marco contratual quando se concede reequilíbrio do contrato. Ademais, a Auditoria não apresentou as diversas possibilidades de interpretação da preclusão lógica, apenas a que afirma ser a correta.*
>
> *Destaca-se que não há irregularidade nos cálculos da concessão do reajuste, mas supostamente no direito da CONTRATADA a requerer o reajuste, por considerar a auditoria data diversa daquela estabelecida no Parecer e amplamente utilizada na doutrina e jurisprudência administrativa.*
>
> *Não cabe neste momento deliberar acerca do instituto da preclusão lógica, posto já contemplado na minuta do contrato. Entretanto, a adoção da preclusão lógica pelo Município do Recife, em vista da Procuradoria, considerou todos os marcos legais para sua solicitação, e frise-se, sequer fora apreciada por esta Corte de Contas.*
>
> *A preclusão lógica por ser um instituto restritivo de direitos da contratada, requer parâmetros objetivos e vinculados para sua adoção. Anteriormente, os reajustes eram concedidos independente de data limite para sua solicitação, o que impactava na programação orçamentária e financeira do Município.*
>
> *(...)*
>
> *A auditoria pretende que a CONTRATADA devesse requerer um reajuste que sequer tinha direito até 29/01/2016. E, requerendo em 10/03/2016 estava precluído o seu direito. Como se preclui direito que sequer existe? Só se fulmina pela preclusão o que existe, se não existe ainda não há que se falar em preclusão do direito! Tendo havido reequilíbrio de preços, apenas novo direito existiria em 01 de agosto de 2016, podendo a contratada solicitar até a prorrogação contratual subsequente.*

Documento Assinado Digitalmente por: Candice Ramos Marques
Acesse em: https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 62e11536-16d8-46e2-9b29-711d2778dd6f

> *Adotar o entendimento da auditoria é ir de encontro a todos os normativos contratuais e jurisprudências existentes, além de contrariar lógica jurídica elementar no que tange a preclusão. Apenas faria sentido se não houvesse o reequilíbrio contratual, mas havendo, como de fato houve, perde todos os fundamentos a discussão exaustiva da auditoria. O Parecer, portanto, é irretocável, e aprecia a matéria à luz das deliberações do TCU, especificamente citar decisão de reequilíbrio e de preclusão lógica"*

Analisando as defesas e documentos apresentados, a nota técnica concluiu que a "defesa não apresentou documentos ou elementos novos que pudessem descaracterizar as irregularidades apontadas no Relatório de Auditoria 7380. Dessa forma, esta equipe técnica opina pela manutenção do posicionamento adotado no Relatório de Auditoria 7380 em função das evidências nele apresentadas".

Neste item, o relatório de auditoria apontou um débito de R$ 1.167.602,11 pelos pagamentos do reequilíbrio econômico-financeiro e indicou 14 responsáveis.

Preambularmente, no mérito, o MPCO opina pela exclusão da responsabilidade, por este item, de todos os quatro procuradores jurídicos no Recife que sofreram imputação de irregularidade, neste item, pelo relatório de auditoria. De fato, parecer 408/2016 da Procuradoria Municipal (que opinou sobre o reequilíbrio econômico-financeiro) tem uma fundamentação jurídica razoável, não incidindo em erro grosseiro, má-fé ou dolo, únicos requisitos que permitiriam responsabilizar o parecerista jurídico. Este MPCO até considera mais correta a interpretação dada pelo relatório de auditoria, mas reconhece que o parecer jurídico em questão foi emitido dentro dos limites da razoabilidade.

Como consequência da aceitação do parecer 408/2016 da Procuradoria Municipal com critério razoável de interpretação jurídica, fica prejudicado o débito imputado, pois decorrente da aprovação, pelo dito parecer municipal, da celebração do 4º termo aditivo ao contrato com a empresa Casa de Farinha, com o reajuste pelo índice de inflação.

Sobre o jogo de planilhas, o relatório de auditoria apontou:

> "*O que se depreende desse conjunto de alterações ocorridas entre o 2º, 3º e 4º Termos Aditivos do Contrato 202/2015 com a Casa de Farinha, no período de 10 meses, ou até mesmo no mesmo dia (situação identificada no 3º e 4º TA's); e das modificações realizadas entre o 4º, 5º e 6º Termos Aditivos do Contrato 22/2014 com a SP Brasil Alimentação, também no lapso temporal de 10 meses, é um 'jogo de planilhas' que alteram continuadamente a quantidade de refeições de um*

Documento Assinado Digitalmente por: Candice Ramos Marques
Acesse em: https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 62e11536-16d8-46e2-9b29-711d2778dd6f

> *item para outro, acarretando em falta de transparência, desequilíbrio econômico financeiro dos Contratos e em prejuízos aos trabalhos do controle externo"*

A peça de defesa do então Secretário assim tratou deste ponto:

> "*Ademais, toda a linha de argumentação do Relatório de Auditoria pressupõe um jogo de planilha, sequer comprovado (aumento de itens com sobrepreço e redução dos itens com desconto). Aonde há prova disso? Os preços dos itens replanilhados são quase equivalentes, as alterações não ultrapassaram a 25% do quantitativo original e são baseados em fatos que demandam uma alteração nos quantitativos, sob pena de má gestão administrativa.*
>
> *Apenas argumentando, as deliberações do TCU sobre a intenção do gestor em ter conferido a vantagem pressupõe a configuração do jogo de planilha, o que não é o caso.*
>
> *A auditoria lança uma decorrência lógica entre o replanilhamento e o jogo de planilha, o que não existe. Aonde configurado o desequilíbrio contratual, o sobrepreço de um item ou a redução de descontos em outro? Qual o ganho da contratada nesta alteração, se os custos são equivalentes?*
>
> *Mais uma vez a auditoria criou o fato 'jogo de planilha' para concluir que houve um desequilíbrio, sem qualquer fundamento fático ou jurídico para tal conclusão, o que impõe reconhecer que se trata de mera ilação!*
>
> *Não havendo comprovação do jogo de planilha, ao contrário, atestado que as alterações no replanilhamento decorrem de necessidade administrativa, o que impõe reconhecer a inexistência da irregularidade apresentada"*

De fato, como aduziu a defesa, não é conduta que, por si só, caracteriza prejuízo ao erário. Neste caso concreto, de fato, as constantes mudanças nas planilhas de preço, sequer fundamentadas nos textos dos termos aditivos, prejudicam o exercício do controle externo e o princípio da transparência pública.

Diante deste quadro, sobre a imputação de jogo de planilha, cabe lembrar a orientação do TCU sobre a questão: "A caracterização de jogo de planilha prescinde da intenção de conferir vantagem indevida por parte dos agentes administrativos ou dos prepostos da pessoa jurídica contratada" (Acórdão 167 /2017-Plenário).

Portanto, pelo jogo de planilhas caracterizado, cabe aplicação de multa aos agentes públicos que assinaram os termos aditivos, que não observaram o dever de fundamentar corretamente as constantes alterações das planilhas

Documento Assinado Digitalmente por: Candice Ramos Marques
Acesse em: https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 62e11536-16d8-46e2-9b29-711d2778dd6f

anexas aos aditivos. Sobre as empresas, segundo entendimento mais recente do TCU, não cabe multa para empresa particular que contrata com a Administração.

Sobre os agentes públicos que devem ser responsabilizados com multa, cabe transcrever o relatório de auditoria:

> "***Nome: Jorge Luis Miranda Vieira (Secretário de Educação)***
>
> *Conduta:*
>
> *Assinar o 3º e 4º Termos Aditivos ao Contrato 202/2015 com a Casa de Farinha e 5º e 6º Termos Aditivos ao Contrato 22 /2014 com a SP Brasil Alimentação e Serviços com alterações continuadas na quantidade dos itens contratados que caracterizaram o jogo de planilhas quando deveria atentar para que essas alterações contratuais fossem evitadas ou, caso imprescindíveis, estivessem fundamentadas com as devidas justificativas.*
>
> *Nexo de Causalidade:*
>
> *A assinatura de termos aditivos ao Contrato 202/2015 com a Casa de Farinha e ao Contrato 22/2014 com a SP Brasil Alimentação e Serviços que alterou continuadamente a quantidade dos itens contratados sem que estivessem fundamentadas com as devidas justificativas caracterizou o jogo de planilhas, dando causa ao desequilíbrio econômico financeiro dos contratos e implicando na falta de transparência.*
>
> ***Nome: Geraldo Júlio de Melo Filho (Prefeito)***
>
> ***Nome: José Ricardo Wanderley Dantas de Oliveira (Secretário de Finanças)***
>
> *Conduta:*
>
> *Assinar o 6º Termo Aditivo ao Contrato 22/2014 com a SP Brasil Alimentação e Serviços com alterações continuadas na quantidade dos itens contratados que caracterizaram o jogo de planilhas quando deveria atentar para que essas alterações contratuais fossem evitadas ou, caso imprescindíveis, estivessem fundamentadas com as devidas justificativas.*
>
> *Nexo de Causalidade:*
>
> *A assinatura de termo aditivo ao Contrato 22/2014 com a SP Brasil Alimentação e Serviços que alterou continuadamente a quantidade dos itens contratados sem que estivessem*

Documento Assinado Digitalmente por: Candice Ramos Marques
Acesse em: https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 62e11536-16d8-46e2-9b29-711d2778dd6f

> *fundamentadas com as devidas justificativas caracterizou o jogo de planilhas, dando causa ao desequilíbrio econômico financeiro dos contratos e implicando na falta de transparência"*

Especialmente sobre o então Prefeito, não cabe a preliminar de exclusão da sua responsabilidade, pois assinou pessoalmente todos os termos aditivos que têm a natureza de contrato. Neste item, não está em questão o Prefeito ser ou não ordenador de despesas, mas sim sua responsabilidade como autoridade que assinou pessoalmente os termos aditivos analisados.

Portanto, neste item, ***deve ser excluído o débito*** *pelos valores do reequilíbrio terem sido pagos de acordo com o parecer 408/2016 da Procuradoria Municipal. Ou seja, sobre o reequilíbrio, há regularidade, com ressalvas. Ainda, sobre o jogo de planilhas, deve ser aplicada multa aos agentes públicos que assinaram os termos aditivos.*

A3.1 Ausência de comprovação da impossibilidade de competição em processo de Inexigibilidade de licitação

O relatório de auditoria, neste item, tratou a irregularidade da seguinte forma:

> "*A justificativa apresentada pela Secretaria de Educação do Recife para contratação do IMEPH, através de inexigibilidade de licitação, foi a de tratar-se de fornecedor exclusivo de livros paradidáticos para dar continuidade ao Projeto Ondas da Leitura.*
>
> *Baseou-se, ainda, em Parecer emitido pela Secretaria de Assuntos Jurídicos que posicionou-se pela legalidade da contratação, tendo em vista que a edição, publicação, distribuição e comercialização das obras selecionadas pela Secretaria de Educação seria de exclusividade do IMEPH. Asseverou, ainda, que o preço proposto conforme os documentos apresentados, seria o de mercado, concluindo assim pela legalidade da contratação direta.*
>
> *Para a Secretaria de Educação, os documentos contidos no processo objetivavam atestar que somente a Editora IMPEH poderia fornecer material paradidático para dar continuidade ao Projeto 'Ondas da Leitura'.*
>
> *No intuito de comprovar tal situação, apresenta documento denominado 'Declaração de Exclusividade' fornecido pela Câmara Brasileira de Livros, atestando que as obras mencionadas são de edição e publicação exclusiva do IMEPH e que apenas esta empresa estaria credenciada a distribuir e comercializar as ditas obras para Pernambuco.*
>
> *(...)*

Documento Assinado Digitalmente por: Candice Ramos Marques
Acesse em: https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 62e11536-16d8-46e2-9b29-711d2778dd6f

> *O que se verificou, entretanto, foi a ausência de pareceres pedagógicos ou quaisquer outros documentos que demonstrem que a Secretaria de Educação analisou junto ao mercado de livros, que outras obras similares foram analisadas. Não restou demonstrado, portanto, entre os documentos apresentados pela Secretaria de Educação e que embasaram a escolha do fornecedor que outras editoras não possuem livros com os mesmos requisitos, que não existiam no mercado livros paradidáticos que pudessem ser adquiridos pela Secretaria de Educação para dar continuidade ao Projeto Ondas da Leitura. Ressalte-se que este posicionamento cauteloso, no sentido de verificar junto ao mercado a existência de outras opções, vem sendo reiteradamente suscitado por esta Corte de Contas em processos anteriores.*
>
> *O fato do IMEPH possuir a exclusividade de comercialização das obras aqui citadas e estas terem sido consideradas pela área pedagógica da Secretaria de Educação como satisfatórias não consiste em argumento suficiente para a contratação. O fato do IMEPH deter a exclusividade na comercialização das obras e estas serem adequadas às necessidades da SEDUC não são suficientes para dispensar o regular procedimento licitatório, em detrimento, inclusive, de outros títulos.*
>
> *(...)*
>
> *Verificou-se, ainda,* ***a aquisição de exemplares, conforme demonstrado no quadro abaixo, de edições antigas, anteriores à reforma ortográfica ocorrida em 2009. Do rol dos livros licitados, constam 5 (cinco) paradidáticos cujo ano de edição foi anterior à 2009, ano da Reforma Ortográfica, cujo montante totalizou de R$ 1.109.800,00. Ressalte-se que a Inexigibilidade 07/2016 foi realizada em 2016, não se justificando, pois, qualquer alegação que indique desconhecimento pela Secretaria de Educação da respectiva reforma,*** *não sendo aceitável, consequentemente, aquisição de livros paradidáticos desatualizados"*

A peça de defesa (doc. 209) do então Secretário assim respondeu, em resumo, a imputação:

> "*Não merece prosperar, com o devido respeito, as alegações da douta Auditoria.*
>
> *No que tange à justificativa para contratação direta por inexigibilidade, tem-se que tais elementos acostados aos autos do processo de inexigibilidade são adequados e suficientes para demonstrar a necessidade de aquisição de material paradidático, pois há uma carência dos alunos da Rede*

Documento Assinado Digitalmente por: Candice Ramos Marques
Acesse em: https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 62e11536-16d8-46e2-9b29-711d2778dd6f

Municipal de Ensino do Recife-RMER em leitura, em especial com relação às obras que valorizem a cultura nordestina, conforme amplamente demonstrado no parecer técnico.

Verificou-se que as obras da Editora IMEPH atendem a essa necessidade específica do nosso corpo discente quanto à leitura de livros que valorizam a cultura nordestina, além de dispor de uma coleção completa que abrange tanto os estudantes da educação infantil, quanto do ensino fundamental e da Educação de Jovens e Adultos, de modo a conferir maior sistematização no processo de letramento e de incentivo à leitura, tudo isso em consonância com a política municipal de ensino, consoante amplamente demonstrado nos pareceres acostados aos autos do processo de contratação direta em apreço.

Ademais, não se pode olvidar que se trata de aquisição de livros paradidáticos para dar continuidade a um projeto de leitura já em curso, cujas obras literárias adquiridas anteriormente já angariaram ampla aceitação junto ao corpo discente e docente da rede pública municipal de ensino do Recife"

A irregularidade está comprovada. Não há, no processo de inexigibilidade, a justificativa para direcionar a compra sem licitação para a referida editora. Mesmo que houvesse nos autos da inexigibilidade a devida justificativa, a mesma seria ilícita, pois os livros paradidáticos comprados não guardam nenhuma especialidade que justifique o direcionamento:

Título do Livro	Autor	ISBN	Ano de Edição	Quantidade adquirida	Preço - R$	Valor Total - R$
Branca de Neve	Julie Ane Oliveira	978-85-60300-37-2	2008	5.000	24,00	120.000,00
João e Maria	Evaristo Geraldo da Silva	978-85-60300-26-6	2007	9.570	24,00	229.680,00
O Coelhinho Esquisito Descobriu que é Bonito	Lu Chamusca	978-85-60300-28-0	2008	9.500	24,00	228.000,00
O Incêndio na Floresta	Evan Bessa	978-85-60300-05-1	2007	12.550	22,40	281.120,00
A Semente da Verdade	Fernando Paixão	978-85-60300-12-9	2007	12.550	20,00	251.000,00
Total (R$)						**1.109.800,00**

Portanto, da simples leitura dos títulos, vemos claramente que não havia nenhuma justificativa para a compra ser feita sem licitação direto na editora beneficiada. Seria muita pretensão dizer que todas as outras editoras do Brasil não teriam livros paradidáticos aptos a atender à Prefeitura.

Ainda, cabe relembrar que há um fato de gravidade nesta inexigibilidade, os livros comprados tinham erros de ortografia, pois eram livros muito antigos, impressos mais de dez anos antes da compra, antes da reforma ortográfica de 2009. Eram livros "encalhados" na editora, pois continham erros de

Documento Assinado Digitalmente por: Candice Ramos Marques
Acesse em: https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 62e11536-16d8-46e2-9b29-711d2778dd6f

ortografia, que foram comprados sem licitação pelos defendentes, dez anos depois dos livros ficarem desatualizados.

Sobre a compra destes livros com erros de ortografia, com recursos públicos, cabe repetir o colocado pelo relatório de auditoria: "(...) aquisição de exemplares, conforme demonstrado no quadro abaixo, de edições antigas, anteriores à reforma ortográfica ocorrida em 2009. Do rol dos livros licitados, constam 5 (cinco) paradidáticos cujo ano de edição foi anterior à 2009, ano da Reforma Ortográfica, cujo montante totalizou de R$ 1.109.800,00. Ressalte-se que a Inexigibilidade 07/2016 foi realizada em 2016, não se justificando, pois, qualquer alegação que indique desconhecimento pela Secretaria de Educação da respectiva reforma, não sendo aceitável, consequentemente, aquisição de livros paradidáticos desatualizados".

Não é trivial a aquisição de mais de R$ 1 milhão em livros paradidáticos com erros de ortografia, em desacordo com uma reforma ortográfica ocorrida há mais de dez anos, na data da compra.

Deve haver a irregularidade das contas, neste ponto, com multa. Este Tribunal tem antiga e consolidada jurisprudência considerando irregular a compra de livros paradidáticos sem justificativa, como nos autos do Processo TC 1503299-1:

> "*CONSIDERANDO a aquisição de 181.091 livros paradidáticos mediante processo de inexigibilidade, sem que fosse caracterizada inviabilidade de competição, pois não é razoável aceitar a alegação de que a Editora Bagaço é a única capaz de fornecer material didático/pedagógico para atender as necessidades dos alunos da rede municipal de ensino do Município, e que há no mercado diversas editoras que publicam centenas de livros paradidáticos que poderiam atender essas necessidades, caracterizando violação do parágrafo único, caput e inciso II, do artigo 26 da Lei 8.666 /93;*
>
> *CONSIDERANDO insuficiente justificativa de preços e que foram pagos valores cheios, sem qualquer desconto, mesmo diante do elevado quantitativo a ser adquirido, e que foram identificados livros antigos, de edições anteriores à reforma ortográfica, adquiridos com preço de capa de edições novas, com prejuízo à Administração;*
>
> *CONSIDERANDO que, juntamente com o fornecimento de livros paradidáticos, a Inexigibilidade incluiu prestação de serviços, que não seriam passíveis de serem incluídos no seu bojo, uma vez que o inciso I do artigo 25 da Lei 8.666/93 trata apenas da aquisição de materiais, como também o contrato celebrado não menciona prestação de serviços;*

Documento Assinado Digitalmente por: Candice Ramos Marques
Acesse em: https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 62e11536-16d8-46e2-9b29-711d2778dd6f

> *CONSIDERANDO o disposto nos artigos 70 e 71, inciso II, combinados com o artigo 75, da Constituição Federal, e no artigo 59, inciso III, b e c, da Lei Estadual 12.600/2004 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco), Em ACOLHER a primeira preliminar, afastando o Sr. Marivaldo Rosa da Silva do rol de responsáveis e NÃO ACOLHER a 2ª preliminar, e julgar IRREGULAR o objeto da presente Auditoria Especial, imputando um débito de R$ 1.003.039,60, solidariamente, aos Srs. José Ivaldo Gomes, Prefeito, e Adelson Cordeiro de Moura, Secretário Municipal de Educação (...)"*

A situação do precedente é idêntica ao presente caso concreto, como comprova trecho do relatório de auditoria:

> "*A prática, entretanto, viola o parágrafo único, caput e inciso II, do artigo 26 da Lei 8.666/93, uma vez há no mercado diversas editoras que publicam centenas de livros paradidáticos e que poderiam atender as necessidades da Secretaria de Educação do Recife e configurando, assim, burla ao regular procedimento licitatório.*
>
> *Conclui-se, diante do exposto, que não restou configurada no processo de Inexigibilidade de licitação 007/2016 a inviabilidade de competição. Não foram apresentadas pesquisas de mercado, justificativa de preço adequada ou estudos comparativos entre os valores cobrados pela Editora IMEPH e outras empresas com propostas semelhantes. Não ficou comprovada, também, a inexistência de outros títulos no mercado que pudessem ser adquiridos pela Secretaria de Educação para o estímulo à leitura (...)"*

Vê-se claramente no precedente citado que o Prefeito, ao assinar o contrato, também deve ser responsabilizado. O Prefeito do Recife deve receber tratamento isonômico com os prefeitos do interior que são responsabilizados em compras irregulares de livros paradidáticos.

O relatório de auditoria bem detalhou as condutas e os nexos de causalidade:

> "*Nome:* ***Jorge Luis Miranda Vieira (Secretário de Educação)***
>
> *Nome:* ***Geraldo Júlio de Melo Filho (Prefeito)***
>
> *Nome:* ***José Ricardo Wanderley Dantas de Oliveira (Secretário de Finanças)***
>
> *Conduta:*

Documento Assinado Digitalmente por: Candice Ramos Marques
Acesse em: https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 62e11536-16d8-46e2-9b29-711d2778dd6f

Celebrar o Contrato 159/2016 com o IMEPH, através de inexigibilidade de licitação para aquisição de livros paradidáticos, inclusive com obras desatualizadas e sem que estivessem comprovadas a inviabilidade de competição, a apresentação de pesquisa de mercado e justificativa de preço adequadas, quando deveria assegurar tal condição.

Nexo de Causalidade:

A celebração do contrato 159/2016 sem a comprovação de inviabilidade de competição, sem a apresentação de pesquisas de mercado e justificativas de preço adequadas resultou em contratação sem o devido caráter competitivo e risco de aquisição dos livros por preços maiores que os de mercado.

Nome: ***Rogério de Melo Morais (Secretário Executivo de Gestão Pedagógica)***

Conduta:

Ratificar a Inexigibilidade de Licitação 07/2016 para aquisição de livros paradidáticos, inclusive com obras desatualizadas, sem a comprovação da inviabilidade de competição, sem a apresentação de pesquisas de mercado e justificativa de preço adequadas, quando deveria assegurar tal condição

Nexo de Causalidade:

A ratificação da Inexigibilidade 27/2015 sem que estivesse comprovada a inviabilidade de competição, sem a apresentação de pesquisas de mercado e justificativas de preço adequadas resultou em contratação sem o devido caráter competitivo e risco de aquisição dos livros por preços maiores que os de mercado"

Desta forma, o MPCO opina pela procedência da irregularidade em relação aos quatro agentes públicos indicados no relatório, por este item, bem como na aplicação de multa legal aos mesmos.

A4.1 Não observância dos requisitos legais para aditamento dos contratos

O relatório de auditoria tratou deste item, em resumo, da seguinte forma:

"*Cabe pontuar inicialmente sobre a data de assinatura do 3º Termo Aditivo ao Contrato 172/2013 com a AJ Serviços Ltda cuja vigência do termo é de 12 meses para o período de 15/09 /2016 a 14/09/2017, porém está datado de 18/08/2014, mesma data da assinatura do 1º TA. O 2º Termo Aditivo do mesmo*

Documento Assinado Digitalmente por: Candice Ramos Marques
Acesse em: https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 62e11536-16d8-46e2-9b29-711d2778dd6f

contrato foi assinado em 14/09/2015, logo não haveria como o 3º TA ser assinado com data anterior ao 2º TA, razão pela qual, para fins dessa análise será considerada como data de assinatura do 3º TA a data de 18/08/2016, sendo alterado apenas o ano de assinatura que, por sua vez, deixa a interpretação desse achado mais favorável à SEDUC. Ressalte-se que esse mesmo termo só foi publicado em 07/01 /2017, exame que será posteriormente destacado neste relatório.

(...)

Conforme verificações feitas in loco, a Secretaria de Educação não possui uma rotina estruturada e/ou normatizada para organizar e disciplinar seus processos administrativos. Tal fato pôde ser comprovado, quando esta Auditoria solicitou à SEDUC a apresentação dos processos de aditamentos dos Contratos 172/2013 (AJ Serviços Ltda), 22 /2014 (SP Brasil Alimentação e Serviços) e 202/2015 (Casa de Farinha S/A) em que foram apresentados vários 'processos', cada um para um procedimento de prorrogação contratual.

(...)

Os 'processos' ou 'dossiês' abertos para junção dos procedimentos de prorrogação contratual não possuem uma numeração específica, exceto quando são despachados para SAJ - Secretaria de Assuntos Jurídicos, quando aí recebem uma numeração de 'processo eletrônico', que na verdade trata-se de um número de protocolo eletrônico na SAJ, não correspondendo, necessariamente, essa numeração à transformação do processo físico em eletrônico. Ressalte-se que esse é um número exclusivamente de controle desse setor.

(...)

Em todos os 'processos' examinados por esta equipe de auditoria existiam folhas sem numeração ou fora da ordem cronológica, o que vai na contramão às práticas de transparência e zelo na administração pública. Vide o registro fotográfico abaixo retirado dos Autos dos procedimentos para 2º Termo Aditivo do Contrato 202/2015 - Casa de Farinha, as páginas contém a seguinte ordem: fl. 01. fl. 02, fl. 03, fl. 50, fl. sem numeração.

(...)

Resta ausente documentação comprobatória da realização de pesquisa de preços que evidencie que os preços praticados pelas empresas contratadas, no bojo do 3º TA do Contrato

Documento Assinado Digitalmente por: Candice Ramos Marques
Acesse em: https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 62e11536-16d8-46e2-9b29-711d2778dd6f

172/2013 com a AJ Serviços Ltda, do 4º TA do Contrato 22 /2014 com a SP Brasil Alimentação e Serviços Ltda e do 2º TA do Contrato nº 202/2015 com a Casa de Farinha S/A, permanecem condizentes com os do mercado e vantajosos para a Administração Pública, e assim, resultem vantagem para a SEDUC em celebrar os aludidos ajustes contratuais.

(...)

Da análise dos procedimentos para aditamentos dos contratos já mencionados neste item, identifica-se que os autos foram encaminhados para a Secretaria de Assuntos Jurídicos. Porém, o teor dos encaminhamentos é de mero despacho da Administração que solicita a elaboração da minuta do termo aditivo, sem existir, nos autos, prova da análise jurídica sobre os procedimentos para aditamento, qual seja, a emissão de parecer jurídico.

(...)

Não há provas, na documentação entregue a esta Auditoria, de que a verificação da regularidade fiscal das empresas contratadas tenha sido realizada para fins de celebração do 3º TA do Contrato 172/2013, do 4º e 5º TA's do Contrato 22 /2014 e do 2º e 3º TA's do Contrato 202/2015, uma vez que não constam dos respectivos processos de aditamento dos contratos, qualquer documentação ou menção atinente a essa matéria.

(...)

Não há provas nos autos remetidos pela SEDUC a esta Auditoria, referentes aos procedimentos de aditamentos dos Contratos ora examinados, de que essas garantias tenham sido entregues pelas empresas: SP Brasil Alimentação e Serviços Ltda, Casa de Farinha S/A e AJ Serviços Ltda, ou que, tendo sido entregues na data da contratação inicial, elas ainda estejam à disposição da Secretaria.

(...)

Cabe trazer à tona que está em vigor (de 17/06/2015 a 17/06 /2020) aplicação de sanção de inidoneidade pelo TCU à AJ Serviços Ltda conforme será demonstrado neste relatório, o que corrobora a importância dessa verificação no momento das contratações e respectivos ajustes.

(...)

Documento Assinado Digitalmente por: Candice Ramos Marques
Acesse em: https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 62e11536-16d8-46e2-9b29-711d2778dd6f

> *Constata-se, desta feita, várias irregularidades, vícios, ilegalidades e falta de zelo nos procedimentos de prorrogação contratual do 3º Termo Aditivo ao Contrato 172/2013 com a AJ Serviços Ltda, 4º, 5º e 6º Termos Aditivos ao Contrato 22 /2014 com a SP Brasil Alimentação e Serviços Ltda e, 2º, 3º e 4º Termos Aditivos ao Contrato 202/2015 com a Casa de Farinha S/A"*

A peça de defesa (doc. 209) do então Secretário assim respondeu, em resumo, a imputação:

> "*Os achados de auditoria em apreço configuram mera irregularidades formais sanáveis a qualquer tempo, tanto que não implicam a nulidade dos termos aditivos, que somente deve ocorrer em casos excepcionais.*
>
> *De mais a mais, aplicam-se aqui os princípios do formalismo moderado e pas de nullité sans grief, tanto que não se cogita a decretação da nulidade dos termos aditivos, o que seria de rigor se o vício ou defeito do ato fosse grave, nem sequer demonstrou-se que a Administração Pública sofreu qualquer prejuízo"*

As questões tratadas neste item não são de menor importância, nem podem ser relevadas, como defende a peça de defesa do então Secretário.

Sobre o "Processo de aditamento do contrato 202/2015 não foi devidamente autuado, nem com contava com todas as suas páginas numeradas", a defesa do então Secretário aduz: "(...) numeração existe, organização existe, não na forma pretendida pela equipe de auditoria. Na prática, os processos contêm a individualização por número de ofício, em um procedimento interno e ao tramitar na Procuradoria Geral do Município, antiga SAJ, recebem número específico. Tramitação normal, qual a desorganização?".

Ou seja, a defesa reconhece que não existia mesmo processos administrativos nos aditivos. Além de atrapalhar muito o exercício do controle externo, este procedimento é manifestamente ilegal, pois a necessidade de autuação em processo é exigida na Lei Federal 8.666/93: "Art. 38. O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente: (...)". Como o principal, a licitação, deve estar em processo, é lógico que os acessórios, os aditivos da licitação devem também estar no mesmo processo e não "espalhados" pela Secretaria, como admite a defesa do então Secretário.

Sobre a "Ausência de provas de realização de pesquisa de mercado a fim de verificar se os preços contratados permanecem vantajosos para a Administração", a defesa do então Secretário aduz: "Queremos dizer aos

Documento Assinado Digitalmente por: Candice Ramos Marques
Acesse em: https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 62e11536-16d8-46e2-9b29-711d2778dd6f

nobres auditores, que os servidores públicos têm fé de ofício, a presunção é de veracidade e legitimidade, não o contrário. Em havendo a afirmativa, até prova em contrário existiu a pesquisa". Ou seja, a defesa não comprova a existência da pesquisa, mas diz que a pesquisa existiu e "pede" para que se acredite que a pesquisa existiu sim. Ora, isso é uma inversão completa das normas de Direito Administrativo. Todos os atos da contratação devem estar documentados. A pesquisa de preços de mercado, antes de realizar o aditivo, é exigência explícita na Lei Federal 8.666/93. É dever e ônus do ente fiscalizado comprovar a realização da pesquisa com documentos, não dizer, em peça de defesa ao Tribunal, que apenas a afirmativa de que a suposta pesquisa existiu basta.

Sobre a "Ausência do Parecer Jurídico", a defesa do então Secretário aduz: "Queremos esclarecer a equipe de auditoria que o 'de acordo' configura uma análise jurídica da pertinência aos princípios legais e administrativos, não sendo necessário ou obrigatório que se fixe os passos ou evolução do raciocínio da análise. Mas uma vez vigora o princípio da presunção da legalidade dos atos administrativos".

A alegação da defesa é completamente incoerente, com a devida vênia. O que vemos, em suma, é que para alguns aditivos havia parecer jurídico, para outros não. Neste mesmo processo, no item A2.1, havia parecer jurídico da Prefeitura para o aditivo ao contrato 202/2015. Agora, o mesmo Secretário, no mesmo exercício, defende a desnecessidade do parecer jurídico para aditivos.

No recente Acórdão 131/2015 Plenário, o TCU deu ciência à Administração sobre "impropriedade em termo aditivo de contrato, consistente ***na ausência de parecer jurídico prévio sobre a regularidade de aditivos contratuais, considerando afronta ao disposto no parágrafo único do art. 38 da Lei 8.666 /93"*** *(TCU, Acórdão 131/2015, Plenário, Rel. Min. Raimundo Carreiro, j. em 04.02.2015).*

Sobre a "Ausência de provas da verificação da regularidade fiscal", a defesa do então Secretário alegou: "Neste sentido, que não apontou a auditoria que as empresas estavam com irregularidades fiscais, mas que não constou que tenha sido feito tal pesquisa. Considerando o volume de recursos envolvido na Secretaria de Educação e a quantidade de contratos e aditivos em tramitação, é factível que não se registre cada ato ou passo feito, mas queremos informar que a verificação da regularidade fiscal é feita mensalmente".

Ora, a legislação exige para a celebração dos aditivos a prova da regularidade fiscal das empresas. Isso é óbvio, pois o Poder Público não pode contratar (e o aditivo é uma prorrogação contratual) com empresa que não tenha todas as certidões negativas. O que a defesa do então Secretário alega é que a sua Secretaria faz muitos contratos e que não poderia a auditoria exigir a prova documental da pesquisa em todos os contratos. O Secretário quer que a auditoria aceite como prova da pesquisa a palavra "de boca" de que a pesquisa deve ter sido realizada. Data vênia, este tipo de argumentação é muito surreal e não pode ser aceita. Repetimos, é óbvio, que para celebrar

Documento Assinado Digitalmente por: Candice Ramos Marques
Acesse em: https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 62e11536-16d8-46e2-9b29-711d2778dd6f

contratos e aditivos deve ser comprovada documentalmente, em processo administrativo, a regularidade fiscal da empresa. Isto é exigência há mais de 20 anos na Lei Federal 8.666/93 que qualquer prefeitura de interior conhece.

Sobre a "Ausência de comprovação da apresentação da garantia", a defesa do então Secretário alega: "No tocante aos termos aditivos firmados no exercício de 2016, não é razoável exigir a apresentação de garantias das contratadas, uma vez que os aludidos aditivos já foram encerrados, pelo término do prazo de suas vigências, sem que houvesse qualquer apontamento de prejuízo ao erário". Ou seja, a defesa admite que no exercício de 2016 celebrou vários termos aditivos sem exigir das contratadas a garantia exigida por lei e pelo contrato original.

Sobre a "Ausência de verificação de eventual aplicação de sanção à empresa contratada, cujos efeitos a torne proibida de celebrar contrato administrativo e alcancem a Administração contratante", a defesa do então Secretário aduziu: "A verificação de eventual sanção é feita por ocasião de cada contratação, inclusive nos termos aditivos, consultando-se os portais de transparência dos órgãos de controle. Assim, havendo alguma anotação de penalidade, a Secretaria de Educação acosta aos autos do processo administrativo o comprovante da consulta extraída do portal de transparência, a fim de serem tomadas as providências cabíveis. Em caso contrário, segue a trâmite para assinatura dos instrumentos contratuais ou termos aditivos. Neste sentido, que não apontou a auditoria que as empresas estavam com anotação de sanções, mas apenas que não constou que tenha sido feito tal pesquisa, exceto quanto à AJ Serviços LTDA, mas cuja penalidade se restringe ao âmbito da Administração Pública Federal, conforme já exposto alhures. Considerando o volume de recursos envolvido na Secretaria de Educação e a quantidade de contratos e aditivos em tramitação, é factível que não se registre cada ato ou passo feito, mas queremos informar que a verificação eventual aplicação de penalidades é feita por ocasião de cada contratação ou termo aditivo". Mais uma vez, a defesa diz que a auditoria deve acreditar na palavra "de boca" que a pesquisa foi feita, apesar de não constar documentada em qualquer lugar. A exemplo dos tópicos anteriores, está sendo descumpridas exigências legais.

Sobre a "Ausência dos comprovantes da publicação, na imprensa oficial", a defesa do então Secretário alega: "A Secretaria de Educação efetivamente realiza a publicação de todos os extratos de seus contratos e termos aditivos na imprensa oficial, em observância ao que dispõe a Lei de Licitações e Contratos Administrativos, tanto que o relatório de auditoria do TCE/PE reconhece que houve a publicação, mas apenas registra a ausência do comprovante da publicação na imprensa oficial. Contudo, considerando o volume de recursos envolvido na Secretaria de Educação e a quantidade de contratos e aditivos em tramitação, é factível que não se registre cada ato ou passo feito, mas queremos informar que realizamos a publicação dos extratos de cada contratação ou termo aditivo". Ou seja, a defesa apenas diz que realiza todas as publicações no Diário Oficial, mas não junta as cópias das publicações no Diário Oficial, como seria muito simples. Assim, não há comprovação que a Secretaria cumpriu corretamente o dever legal de

Documento Assinado Digitalmente por: Candice Ramos Marques
Acesse em: https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 62e11536-16d8-46e2-9b29-711d2778dd6f

publicidade. O ônus da prova em controle externo é do ente fiscalizado não do órgão de controle.

Então, verifica-se que são procedentes todos os achados de auditoria, neste item. Sobre a responsabilização, o relatório imputou ao então Prefeito, ao então Secretário de Finanças e ao então Secretário de Educação. No entanto, neste item específico, todas as condutas aconteceram no âmbito interno da Secretaria de Educação do Recife. As múltiplas falhas decorreram de falta de organização interna na Secretaria de Educação do Recife.

Desta forma, o MPCO opina, neste item, apenas pela aplicação da multa legal ao Secretário de Educação do Recife do exercício analisado, pelas reiteradas e repetidas falhas de organização interna na formalização de processos e acompanhamento de formalidades legais em aditivos.

A4.2 Contratação com empresa declarada inidônea

O ponto é improcedente, como apontado pela defesa, pois a Lei Orgânica do TCU, art. 46, restringe a punição da empresa à Administração Pública federal.

OA.1 Publicação de contrato e/ou termo aditivo fora do prazo legal

Sobre o item, o relatório de auditoria assim detalhou:

> "*Em nenhum dos termos aditivos supra mencionados houve a publicação da data de sua assinatura e o valor a ser pago no exercício corrente e em cada um dos subseqüentes, se for o caso. Ressalte-se que a ausência da publicação da data de assinatura do contrato/termo é justamente o que impede a verificação da tempestividade da sua publicação.*
>
> *Vide constatações detalhadas realizadas por esta Auditoria no Apêndice 'Elementos mínimos para publicação dos extratos dos contratos e/ou termos aditivos'.*
>
> *Em todos os termos e contratos acima mencionados constam a disposição de que a responsabilidade pela tempestividade da publicação do extrato dos Termos no Diário Oficial do Recife é do ordenador de despesas da Secretaria de Educação, que nos casos evidenciados, foi o Sr. Jorge Luís Miranda Vieira"*

A peça de defesa (doc. 209) do então Secretário assim respondeu, em resumo, a imputação:

> "*Cumpre observar, de início, que os achados de auditoria acima indicados, ainda que efetivamente tenham ocorrido, são meras irregularidades formais não ensejando a aplicação de penalidades aos gestores públicos responsáveis por tais atos ou omissões, pois não houve qualquer prejuízo ao erário.*

Documento Assinado Digitalmente por: Candice Ramos Marques
Acesse em: https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 62e11536-16d8-46e2-9b29-711d2778dd6f

> *Os achados de auditoria em apreço configuram mera irregularidades formais, tanto que não implicam a nulidade dos termos aditivos, que somente deve ocorrer em casos excepcionais"*

Ou seja, a defesa nem mesmo refutou a existência da irregularidade, apenas aduzindo que seriam irregularidades meramente formais.

Todavia, se trata do cumprimento, ou não, do princípio da publicidade, previsto no art. 37, caput, CF. O descumprimento, em tese, pode resultar até em improbidade administrativa.

Desta forma, o MPCO opina, neste item, apenas pela aplicação da multa legal ao Secretário de Educação do Recife do exercício analisado, pela violação do princípio constitucional da publicidade.

<u>OA.2 Erros na elaboração dos termos aditivos aos contratos</u>

O relatório de auditoria assim resumiu a irregularidade:

> "*Desta maneira, ficam demonstrados os erros graves relacionados aos ajustes contratuais do Contrato nº 22/2014, em seu 5º Termo Aditivo com a SP Brasil Alimentação que foi celebrado com uma diferença a maior em R$ 4.074.451,65 e do Contrato 202/2015, em seu 3º Termo Aditivo com a Casa de Farinha S/A que foi celebrado com uma diferença a maior em R$ 47.706,52, respondendo tais atos o Sr. Geraldo Júlio Mello Filho (Prefeito do Recife), Sr. José Ricardo Wanderley Dantas de Oliveira (Secretário de Finanças) e Sr. Jorge Luiz Miranda Vieira (Secretário de Educação), haja vista que os termos aditivos em análise foram assinados pelos responsáveis acima"*

A peça de defesa (doc. 209) do então Secretário assim respondeu, em resumo, a imputação:

> "*Quanto a diferença de valor apresentada no somatório dos lotes do 3º termo aditivo ao Contrato 22/2014, no valor irrisório de R$ 2,98, pode-se constatar que é devido ao arredondamento dos valores totais de cada item de refeição, pois as planilhas são elaboradas eletronicamente no aplicativo "excel", o que resulta em arredondamento de valores, ainda que permaneçam indicando-se os valores com duas casas decimais para efeito do somatório geral.*
>
> *No que tange à diferença de valor global no 5º termo aditivo do contrato 22/2014, no importe de R$ 4.074.451,85, é decorrente de um erro formal na elaboração da minuta do aludido termo. O 5º termo aditivo objetivou alterações de quantitativos nas refeições dos lotes 2 e 3, permanecendo*

Documento Assinado Digitalmente por: Candice Ramos Marques
Acesse em: https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 62e11536-16d8-46e2-9b29-711d2778dd6f

inalterado o quantitativo de refeições do lote 5. Contudo, ao elaborar-se a minuta do aludido termo, na tramitação perante a Procuradoria Geral do Município, o §1º da cláusula primeira constou o valor de R$ 4.873.739,60 para o lote 5, quando o valor correto do mencionado lote é de R$ 8.948.191,25. Tal equívoco é melhor evidenciado no §3º da cláusula primeira, onde consta o valor global correto do 5º termo aditivo, no importe de R$ 37.194.609,40, mesmo valor global do 4º termo aditivo, uma vez que, não obstante as alterações de quantitativos das refeições, não houve acréscimo no valor global do contrato.

Quanto à diferença no valor global do 3º termo aditivo ao contrato 202/2015, no importe de R$ 47.706,52, tal discrepância é decorrente de equívoco cometido na elaboração da minuta do 1º TA, reproduzido no 2º TA, em que houve erro nos quantitativos e valores unitários das refeições tipo VII, VIII e IX, ocasionando distorção no valor global do aludido termo aditivo, cujo importe deveria ser R$ 31.650.476,78, tudo conforme relatado pela Gerência de Alimentação/GEAL/SEDUC nas justificativas ao 3º TA (CI 286 /2016, planilha de fl. 02 e justificativa de fl. 03, todos dos autos do processo administrativo do aludido aditivo contratual)"

O MPCO concorda com a alegação da defesa, que foram erros pontuais de consolidação do texto do termo aditivo com as planilhas. É suficiente para corrigir a irregularidade a expedição de recomendação à atual gestão da Secretaria.

OA.3 Não instauração do devido processo administrativo para reconhecimento das despesas de exercícios anteriores

O relatório de auditoria, em resumo, assim tratou a irregularidade:

"*No caso em análise, depreende-se que a situação das despesas de exercícios anteriores da SP Brasil Alimentação, empenhadas pela SEDUC em 2016, no montante de R$ 13.310.037,3648, não se enquadra nas hipóteses previstas nas situações 1 e 2 supramencionadas, uma vez que o orçamento respectivo não consignou crédito orçamentário com saldo suficiente para atendê-las (1ª situação) como também não se trata de restos a pagar (2ª situação), restando apenas a hipótese descrita na 3ª situação, qual seja: Compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente. Para essa situação, o § 2º do art. 29 do CAF, impõe que esse reconhecimento seja efetuado pelo Secretário Municipal ao qual esteja subordinada a Unidade Orçamentária responsável pela dívida.*

Documento Assinado Digitalmente por: Candice Ramos Marques
Acesse em: https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 62e11536-16d8-46e2-9b29-711d2778dd6f

> *(...)*
>
> *Contudo, conforme anteriormente mencionado, na documentação comprobatória das despesas efetuadas com a SP Brasil Alimentação que foi encaminhada a esta equipe de auditoria pela SEDUC, não constam quaisquer documentos que façam menção à existência de processos administrativos de reconhecimento de dívida.*
>
> *(...)*
>
> *Assim, o que se infere é que, o Secretário de Educação, Sr. Jorge Luis Miranda Vieira, mesmo não procedendo ao reconhecimento formal dos débitos de exercícios anteriores, compete a ele o controle de todo orçamento destinado a sua pasta.*
>
> *Considerando também o § 2º, do art. 117 do CAF, cabe a responsabilização do Sr. Jorge Luis Miranda Vieira, pelo empenhamento e pagamento em 2016, das despesas no montante de R$ 13.310.037,36 de competência de 2014 e 2015 sem a observância dos requisitos legais para sua efetivação"*

A peça de defesa (doc. 209) do então Secretário assim respondeu, em resumo, a imputação:

> "*Só faltou a formalidade do empenho exigido pelo art. 58 da Lei 4.320/64, e a liquidação das despesas também foi realizada, que, nos termos do art. 63 da mesma lei, consiste na verificação de direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito, no caso, o contrato administrativo celebrado com entre a SEDUC e a contratada.*
>
> *O que ocorreu no caso sob exame é, portanto, mera ausência de dotação orçamentária no exercício de competência das despesas, para a qual não concorreu a contratada, terceiro de boa-fé, que deu execução ao contrato por ele firmado, à vista da inexistência de determinação em contrário emanada da autoridade administrativa competente"*

O que a defesa do então Secretário chama de "meras formalidades" é o rito estabelecido pela Lei Federal 4.320/64, que não foi cumprido. Foram pagos R$ 13.310.037,36 fora dos ritos legais apenas no exercício de 2016.

Cabe trazer, para maior esclarecimento, a conclusão do item, no relatório de auditoria:

> "*Considerando também o § 2º, do art. 117 do CAF, cabe a responsabilização do Sr. Jorge Luis Miranda Vieira, pelo*

Documento Assinado Digitalmente por: Candice Ramos Marques
Acesse em: https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 62e11536-16d8-46e2-9b29-711d2778dd6f

empenhamento e pagamento em 2016, das despesas no montante de R$ 13.310.037,36 de competência de 2014 e 2015 sem a observância dos requisitos legais para sua efetivação.

Ademais, os créditos orçamentários da SEDUC foram utilizados em desacordo com as disposições da Lei 4.320/64, LRF e Código de Administração Financeira do Recife, em especial, no que se refere à existência de créditos para realização de despesas (celebração dos contratos sem dotação orçamentária suficiente em 2014), à inversão dos estágios da despesa pública e não atendimento às Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicada ao Setor Público.

Além disso, o Secretário de Educação omitiu-se do dever de efetuar o devido reconhecimento das dívidas de exercícios anteriores (art. 29, § 2º da Lei Municipal 14.512/83 - CAF).

Conclui-se, portanto, que a despesa no montante de R$ 13.310.037,36, de competência dos exercícios de 2014 e 2015, empenhada em 2016 como 'despesas de exercícios anteriores' pode ser, ainda, salvo melhor juízo, considerada não autorizada, irregular e lesiva ao patrimônio público, conforme leciona o art. 15 da Lei Complementar 101/2000, uma vez que não atendeu ao disposto no art. 16, § 1 da mesma Lei"

Neste item, o único responsável foi o então Secretário. O MPCO opina apenas pela aplicação da multa legal ao responsável.

OA.5 Ausência de estudo detalhado e tabulado para cada unidade de ensino infantil com a capacidade do maquinário de lavagem e secagem de roupas

O relatório de auditoria, em resumo, tratou a irregularidade da seguinte forma:

"*Ao final da auditoria realizada no Processo TC 1406889-8, julgado no Acórdão T.C. 0748/15, foi recomendado no citado julgamento que fosse realizado um estudo detalhado e tabulado para cada unidade de ensino infantil cujos portes ora se afiguram incompatíveis com a capacidade dos equipamentos licitados, a fim de que seja dimensionada com precisão a capacidade de maquinário de lavagem e secagem de roupas necessária para processar a demanda das unidades educacionais retrocitadas.*

(...)

Portanto, considera-se, em virtude do exposto, que não foi atendido ao que foi requerido na recomendação contida no

Documento Assinado Digitalmente por: Candice Ramos Marques
Acesse em: https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 62e11536-16d8-46e2-9b29-711d2778dd6f

> *Acórdão em tela, tendo em vista que já fora objeto de análise à época da apuração do referido fato denunciado, qual seja, a compra de máquinas lavadoras e secadoras industriais.*
>
> *Razão pela qual mesmo que tal material tivesse sido enviado (encaminhado) ao TCE-PE, o que não ficou comprovado nem evidenciado, o mesmo não serviria como referencial de confecção para o estudo detalhado e tabulado referido"*

Ou seja, um Acórdão do Tribunal determinou a elaboração de um "estudo detalhado e tabulado para cada unidade de ensino infantil cujos portes ora se afiguram incompatíveis com a capacidade dos equipamentos licitados".

A peça de defesa (doc. 209) do então Secretário assim respondeu, em resumo, a imputação:

> "*Contudo, a SEDUC promoveu o estudo recomendado pela douta auditoria do TCE/PE, tendo apresentado através do Ofício 262/2016-GAB/SEDUC, em atendimento ao Acórdão TC 748/15, de modo que não merece acolhida a assertiva genérica da douta auditoria do TCE/PE de que o aludido estudo não atende a recomendação da Corte de Contas, porquanto tal alegação é desprovida de argumentos que demonstrem as razões pelas quais o aludido estudo não atende à recomendação em referência. De igual modo, a alegação de que o aludido estudo fora apreciado e rejeito pelo TCE/PE é desprovida de motivação! Em que processo ocorreu tal exame e decisão? Sequer é citada a suposta decisão que rejeitou o estudo apresentado pela SEDUC.*
>
> *Por outro lado, o estudo apresentado pela SEDUC elucidou a questão suscitada pelo TCE/PE no acórdão em apreço, uma vez que esclareceu quais unidades escolares deveriam receber os equipamentos, com base na capacidade das máquinas adquiridas, no quantitativo diário de estudantes e de roupas a serem lavadas e secadas"*

Portanto, o Tribunal recomendou em Acórdão de 2015 a elaboração do estudo. A peça de defesa diz que o estudo foi feito. No entanto, o relatório de auditoria demonstrou que o estudo não foi feito: "Verificou-se, entretanto, que foram enviados os mesmos documentos que, outrora, já tinham sido apresentados na época de apuração da denúncia em tela como forma de justificar a compra do objeto constante na referida denúncia. Por outro lado, constatou-se que tal documentação já fora analisada na ocasião pela equipe de auditoria e verificado que não preenchia os requisitos pertinentes ao supracitado estudo".

Documento Assinado Digitalmente por: Candice Ramos Marques
Acesse em: https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 62e11536-16d8-46e2-9b29-711d2778dd6f

Esta constatação da equipe de auditoria, que o documento enviado era o mesmo que já tinha sido apresentado no Processo TC 1406889-8 e considerado, em julgamento, imprestável como estudo, já estava no relatório de auditoria deste presente processo e não foi contestada pela defesa.

Portanto, temos caracterizado o descumprimento do Acórdão TC 748/2015 por parte do então Secretário de Educação. O MPCO opina apenas pela aplicação de multa, por este item.

OA.6 Intervenções estruturais para acomodar os equipamentos industriais de lavar e secar roupas dos alunos

Neste item, o relatório de auditoria aponta o descumprimento de cronogramas de obras em creches municipais.

A peça de defesa (doc. 209) do então Secretário esclareceu o item da seguinte forma:

> "*No que tange ao achado em comento, a Secretaria de Educação realizou as intervenções necessárias em todas as unidades de educação infantil para a instalação das máquinas de lavar e secar industriais, conforme comprova a Nota Técnica emitida pela Gerência Geral de Projeto da Diretoria Executiva de Infraestrutura (doc. em anexo).*
>
> *Ressalte-se que foram instalados os aludidos equipamentos em 32 unidades de educação infantil, conforme relação constante da mencionada nota técnica.*
>
> *Esclareça-se, por fim, que em face da impossibilidade técnica de instalação da máquina de lavar, na Creche Coelhinho Pensante foi instalada uma secadora industrial e duas lavadoras domésticas, tendo a lavadora industrial sido instalada na Creche Francisco do Amaral, tudo conforme demonstrado na aludida nota técnica*"

A irregularidade deve ser afastada, pois quase todas as obras foram concluídas.

Dosimetria

Pela leitura do processo, as contas do Secretário de Educação do exercício, pelo conjunto da obra, devem ser julgadas irregulares, dado o amplo conjunto de irregularidades procedentes em relação a sua pessoa física.

Algumas destas irregularidades, por si só, podem ser tomadas como graves, como a "A1.1 Execução parcial dos contratos de alimentação escolar"; o jogo de planilhas constatado (A1.2); a "A3.1 Ausência de comprovação da impossibilidade de competição em processo de Inexigibilidade de licitação"; e

Documento Assinado Digitalmente por: Candice Ramos Marques
Acesse em: https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 62e11536-16d8-46e2-9b29-711d2778dd6f

a "OA.3 Não instauração do devido processo administrativo para reconhecimento das despesas de exercícios anteriores". Esta última é bastante grave, pois foram pagos em 2016 mais de R$ 13 milhões fora das regras orçamentárias.

Sobre os defendentes que sofreram pena de multa, o MPCO entende que cada item em que teve pena de multa a mesma deve ser valorada em 5% do limite máximo, sendo somados os itens, para correta dosimetria da pena.

Sobre os demais defendentes, que não sofreram pena de multa ou rejeição de contas, deve ser dada a quitação.

CONCLUSÃO

Pelo exposto,

CONSIDERANDO a execução parcial dos contratos de alimentação escolar, pois não eram oferecidas aos estudantes as variedades de frutas e suco de frutas previstos em contrato (A1.1);

CONSIDERANDO a caracterização de "jogo de planilhas", nos termos do relatório de auditoria, na celebração de termos aditivos a contratos de merenda escolar (A1.2);

CONSIDERANDO a ausência de comprovação da impossibilidade de competição em processo de inexigibilidade de licitação, na compra de livros paradidáticos, agravada pelos livros terem erros de ortografia, dado que eram livros antigos, de mais de dez anos, editados antes da reforma ortográfica de 2009, mas, apesar disso, adquiridos sem licitação (A3.1);

CONSIDERANDO a não observância dos requisitos legais para aditamento dos contratos, como, por exemplo, a falta de processo administrativo para celebração de termos aditivos e a falta de parecer jurídico prévio à assinatura dos termos aditivos, fugindo das regras da Administração Pública (A4.1);

CONSIDERANDO a publicação de contrato e/ou termo aditivo fora do prazo legal, violando o princípio da publicidade (art. 37, caput, CF), com vulneração da transparência pública (OA.1);

CONSIDERANDO a não instauração do devido processo administrativo para reconhecimento das despesas de exercícios anteriores, como, por exemplo, o pagamento de R$ 13.310.037,36 fora dos ritos das leis orçamentárias apenas no exercício de 2016 (OA.3);

CONSIDERANDO o descumprimento da determinação exarada em 2015 no Processo TC 1406889-8, julgado no Acórdão TC 748/15, para que fosse realizado um estudo detalhado e tabulado para cada unidade de ensino infantil cujos portes ora se afiguram incompatíveis com a capacidade dos

Documento Assinado Digitalmente por: Candice Ramos Marques
Acesse em: https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 62e11536-16d8-46e2-9b29-711d2778dd6f

equipamentos licitados, a fim de que seja dimensionada com precisão a capacidade de maquinário de lavagem e secagem de roupas necessária para processar a demanda das unidades educacionais (OA.5);

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, alíneas "a" e "b", combinado com o artigo 71 da Lei Estadual 12.600/04 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco);

Opina o Ministério Público de Contas:

> *I – que as contas de Jorge Luís Miranda Vieira como gestor da Secretaria de Educação do Recife, no exercício de 2016, sejam julgadas irregulares, pelos itens A1.1, A1.2, A3.1, A4.1, OA.1, OA.3 e OA.5 do relatório de auditoria;*
>
> *II – que as contas de Daniela Cavalcanti Moutinho, Synara Silva Soares Vieira, Geraldo Júlio de Melo Filho, José Ricardo Wanderley Dantas de Oliveira e Rogério de Melo Morais sejam julgadas regulares, com ressalvas;*
>
> *III – pela aplicação de pena de multa, no percentual de:*
>
> *(a) 35% do limite máximo, para Jorge Luís Miranda Vieira, pelos itens A1.1, A1.2, A3.1, A4.1, OA.1, OA.3 e OA.5 do relatório de auditoria;*
>
> *(b) 5% do limite máximo, para Daniela Cavalcanti Moutinho e Synara Silva Soares Vieira, pelo item A1.1 do relatório de auditoria;*
>
> *(c) 10% do limite máximo, para Geraldo Júlio de Melo Filho e José Ricardo Wanderley Dantas de Oliveira, pelos itens A1.2 e A3.1 do relatório de auditoria;*
>
> *(d) 5% do limite máximo, para Rogério de Melo Morais, pelo item A3. 1 do relatório de auditoria;*
>
> *III – que sejam enviadas para a atual gestão da Secretaria de Educação do Recife as recomendações/determinações do item 3.2 do relatório de auditoria;*
>
> *IV – que seja dada quitação, pelo objeto do processo, aos demais defendentes que não foram mencionados nesta conclusão.*

É o parecer.

9. Inicialmente redistribuído o feito à relatoria da Conselheira Substituta Alda Magalhães em 11/02/2020 pelo Gabinete da Conselheira Teresa Duere (Rodrigo Novaes), por motivo de férias. Em virtude de afastamento da Conselheira Substituta Alda Magalhães, redistribuído o feito à relatoria do Conselheiro Substituto Marcos Nóbrega, por sorteio,

Documento Assinado Digitalmente por: Candice Ramos Marques
Acesse em: https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 62e11536-16d8-46e2-9b29-711d2778dd6f

em 31/07/2020. Em 04/08/2020, novamente redistribuído o feito à minha relatoria devido a novo critério de redistribuição (ordem de antiguidade dos processos).

É o relatório.

VOTO DO RELATOR

10. Com a devida vênia, ouso divergir das conclusões contidas no **Parecer Jurídico nº 513/2021** da lavra do Procurador Cristiano da Paixão Pimentel (doc. 281). Entendo que as irregularidades remanescentes são de natureza formal e procedimental, não maculando as contas dos gestores, podendo ser remetidas ao âmbito das determinações/recomendações. Importante ressaltar que o único débito apontado pela auditoria, referente à concessão ilegal de reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos de alimentação escolar com dano ao erário - A1.2, foi excluído pelo Parecer MPCO conforme transcrito abaixo:

> *"Portanto, neste item,* ***deve ser excluído o débito*** *pelos valores do reequilíbrio terem sido pagos de acordo com o parecer 408/2016 da Procuradoria Municipal. Ou seja, sobre o reequilíbrio, há regularidade, com ressalvas. Ainda, sobre o jogo de planilhas, deve ser aplicada multa aos agentes públicos que assinaram os termos aditivos".(grifos nossos)*

Salienta-se também que, mesmo a aplicação das multas aos gestores indicados pelo Parecer MPCO 513/2021, restou impossibilitada, tendo em vista que já transcorreram mais de 5 (cinco) anos desde a autuação do presente processo nesta Corte de Contas, operando-se, assim, a extinção da pretensão de aplicação de multa em razão da prescrição quinquenal, instituída pelo art. 73, § 6º, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas de Pernambuco (LOTCE);

Sendo assim, entendo pelo julgamento regular com ressalvas das contas relativas aos exercício financeiro 2016, dos gestores Jorge Luis Miranda Vieira (Secretário de Educação), Daniela Cavalcanti Moutinho (Gerente de Alimentação), Synara Silva Soares Vieira (Gerente de Nutrição), Geraldo Júlio de Melo Filho (Prefeito), José Ricardo Wanderley Dantas de Oliveira (Secretário de Finanças) e Rogério de Melo Morais (Secretário Executivo de Gestão Pedagógica).

ISSO POSTO,

VOTO pelo que segue:

Documento Assinado Digitalmente por: Candice Ramos Marques
Acesse em: https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 62e11536-16d8-46e2-9b29-711d2778dd6f

PRESTAÇÃO DE CONTAS. CONTAS DE GESTÃO. CONTROLE EXTERNO.

1. As contas serão julgadas regulares com ressalvas, quando evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal, ou ainda a prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo ou antieconômico que não seja de natureza grave e que não represente injustificado dano ao Erário, procedimento em conformidade com o disposto no art. 59, inciso II, da Lei Estadual nº 12.600/2004 (Lei Orgânica do TCE-PE).

CONSIDERANDO que as irregularidades identificadas pela Auditoria são de natureza formal/procedimental, não havendo indícios de desfalque, desvio de bens ou de valores ou irregularidades em gestão financeira e patrimonial;

CONSIDERANDO que já transcorreram mais de 5 (cinco) anos desde a autuação do presente processo nesta Corte de Contas, operando-se, assim, a extinção da pretensão de aplicação de multa aos gestores em razão da prescrição prevista no art. 53-B, inciso III, combinado com o art. 53-C, inciso I, da Lei Estadual nº 12.600/2004 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco) com redação dada pela Lei nº 18.527, de 30 de abril de 2024;

Daniela Cavalcanti Moutinho Sales:

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) Daniela Cavalcanti Moutinho Sales, relativas ao exercício financeiro de 2016

GERALDO JULIO DE MELLO FILHO:

Documento Assinado Digitalmente por: Candice Ramos Marques
Acesse em: https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 62e11536-16d8-46e2-9b29-711d2778dd6f

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) GERALDO JULIO DE MELLO FILHO, relativas ao exercício financeiro de 2016

JORGE LUIS MIRANDA VIEIRA:

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) JORGE LUIS MIRANDA VIEIRA, relativas ao exercício financeiro de 2016

JOSE RICARDO WANDERLEY DANTAS DE OLIVEIRA:

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) JOSE RICARDO WANDERLEY DANTAS DE OLIVEIRA, relativas ao exercício financeiro de 2016

ROGERIO DE MELO MORAIS BORGES:

CONSIDERANDO o disposto nos artigos 70 e 71, inciso II , combinados com o artigo 75, da Constituição Federal, e no artigo 59, inciso II, da Lei Estadual nº 12.600/04 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco);

JULGAR regulares com ressalvas as contas do(a) Sr(a) ROGERIO DE MELO MORAIS BORGES, relativas ao exercício financeiro de 2016

SYNARA SILVA SOARES:

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);

Documento Assinado Digitalmente por: Candice Ramos Marques
Acesse em: https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 62e11536-16d8-46e2-9b29-711d2778dd6f

JULGAR regulares com ressalvas as contas do(a) Sr(a) SYNARA SILVA SOARES, relativas ao exercício financeiro de 2016

Dou quitação aos demais ordenadores de despesas e agentes públicos apontados 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, ao atual gestor do(a) Secretaria de Educação do Recife, ou quem vier a sucedê-lo, que atenda, nos prazos indicados, se houver, as medidas a seguir relacionadas :

1. Instruir os processos de aditamentos contratuais com toda documentação comprobatória da regularidade do contrato e do contratado, da realização de pesquisa de preços que demonstre a vantajosidade para Administração Pública, da emissão de parecer jurídico, da garantia contratual devidamente atualizada em favor do erário, das publicações tempestivas no Diário Oficial, tudo em processo devidamente organizado e com suas páginas enumeradas, a fim de atender a legislação vigente e em especial a demonstração da probidade administrativa e transparência pública. (A4.1, OA.1).

2. Instaurar processo administrativo para o devido reconhecimento de dívidas de exercícios anteriores a fim de que seja comprovada a existência de débito com todos os elementos necessários a sua caracterização (número do processo administrativo, credor, causa da inobservância do empenho, indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinaram a decisão, entre outros) e que o reconhecimento seja realizado pela autoridade competente, garantindo assim a transparência e obediência aos preceitos legais. (OA.3).

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

1. Adotar rotinas e controles efetivos com o objetivo de acompanhar, monitorar e fiscalizar tempestivamente os contratos de fornecimento de alimentação escolar assegurando o cumprimento dos termos contratuais e as normas do FNDE de forma a garantir a qualidade e adequação da alimentação fornecida aos alunos, e de promover a aplicação oportuna das sanções previstas em lei de forma a salvaguardar os direitos

Documento Assinado Digitalmente por: Candice Ramos Marques
Acesse em: https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 62e11536-16d8-46e2-9b29-711d2778dd6f

da Administração Pública e, por conseguinte, o direito fundamental do ser humano à alimentação adequada, reconhecido internacionalmente pela Declaração Universal dos Direitos Humanos (art. 25) e pelo Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais - PIDESC (art. 11). (A1.1).

2. Adotar controles internos que visem a verificação prévia da idoneidade da empresa quando da celebração de contratos e termos aditivos, de modo a evitar a contratação de empresas declaradamente inidôneas. (A4.2).

3. Evitar aquisições através de contratação direta, adotando procedimentos de controle interno com objetivo de assegurar a homologação de inexigibilidade ou dispensa de licitação tão somente quando presentes todos os requisitos previstos na Lei de Licitações, mais detidamente quanto à comprovação da inviabilidade de competição, atentando para a garantia do caráter competitivo que deve nortear as compras públicas, e proceder ao planejamento de suas compras com material didático atualizado e em consonância com a Reforma Ortográfica vigente. (A3.1).

OCORRÊNCIAS DO PROCESSO

NÃO HOUVE OCORRÊNCIAS.

RESULTADO DO JULGAMENTO

Presentes durante o julgamento do processo:

CONSELHEIRO SUBSTITUTO MARCOS FLÁVIO TENÓRIO DE ALMEIDA , relator do processo

CONSELHEIRO EDUARDO LYRA PORTO , Presidente, em exercício, da Sessão : Acompanha

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

Houve unanimidade na votação acompanhando o voto do relator.

Documento Assinado Digitalmente por: Candice Ramos Marques
Acesse em: https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam Código do documento: 62e11536-16d8-46e2-9b29-711d2778dd6f