



INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO

5ª SESSÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA CÂMARA REALIZADA EM 02 /03/2023

PROCESSO TCE-PE Nº 17100273-8

RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO ADRIANO CISNEIROS

MODALIDADE - TIPO: Prestação de Contas - Gestão

EXERCÍCIO: 2016

UNIDADE(S) JURISDICIONADA(S): Prefeitura Municipal de Orobó

INTERESSADOS:

CLEBER JOSE DE AGUIAR DA SILVA

FELIPE AUGUSTO DE VASCONCELOS CARACIOLO (OAB 29702-PE)

FATIMA GABRIELLE DE OLIVEIRA SILVA

JOSEANE MARIA DA SILVA OLIVEIRA

FELIPE AUGUSTO DE VASCONCELOS CARACIOLO (OAB 29702-PE)

JULIANA BARBOSA DA SILVA AGUIAR

RONALDO JOSÉ BARBOSA DE OLIVEIRA

DANIEL LUIZ SOARES GOMES

JOSÉ ARNALDO DE OLIVEIRA

WALLACE DA SILVA CUNHA

FELIPE AUGUSTO DE VASCONCELOS CARACIOLO (OAB 29702-PE)

SILVANEIDE MARIA SALVADOR MAKLAD

PAULO ROBERTO DE ARAÚJO

RELATÓRIO

Relator Original: Conselheira Teresa Duere

Prestação de Contas de Gestão do Sr. Cleber José de Aguiar da Silva, Prefeito do Município de Orobó, relativa ao exercício de 2016.

A presente Prestação de Contas foi apresentada por meio de sistema eletrônico desta Casa, eTCEPE, em atendimento a Resolução TC 11 /2014, que disciplina a implantação da modalidade processual Prestação de Contas por meio eletrônico e dispõe sobre a forma e envio das Prestações de Contas anuais de Governo e de Gestão.



Conexo aos autos, encontram-se o Processo de Prestação de Contas de Governo TCE-PE nº 171000053-5, aprovado com ressalvas.

O Relatório de Auditoria (Doc. 86) apontou as seguintes falhas e/ou irregularidades:

- 2.1.1. [A1.1] Despesas com pagamento de combustíveis e lubrificantes sem o devido controle.
- 2.1.2.[A1.2] Pagamento de despesas fracionadas cujas somas ultrapassam o limite de dispensa de licitação sem que tenham sido realizados os devidos processos licitatórios.
- 2.1.3.[A1.3] Pagamento de despesas com recursos provenientes da Contribuição de Iluminação Pública em desacordo com a legislação, configurando-se em desvio de finalidade.
- 2.1.4.[A1.4] Concessão irregular de auxílios_ajudas financeiras a pessoas carentes.
- 2.1.5.[A1.5] Pagamento a pessoas físicas por serviços prestados de forma não eventual sem os devidos termos contratuais, e caracterizando burla ao concurso público.
- 2.1.6. [A1.6] Pagamento de gratificação sem autorização legal.
- 2.1.7.[A1.7] Pagamento de remuneração dos Agentes de Combates às Endemias abaixo do piso nacionalmente estabelecido.
- 2.1.8.[A2.1] Indícios de montagem de processos licitatórios.
- 2.1.9.[A2.2] Fracionamento indevido de modalidade de licitação.
- 2.1.10.[A3.1] Repasse a menor das contribuições previdenciárias dos servidores e da parte patronal para o RPPS.

Foram responsabilizados: o Prefeito, Sr. Cleber José de Aguiar da Silva, a Secretária Municipal de Saúde, Sra. Fátima Gabrielle de Oliveira Silva, e os Secretários Municipais de Assistência Social Sr. Wallace da Silva Cunha (02/01/2016 à 01/04/2016) e a Sra. Juliana Barbosa da Silva Aguiar (01/04/2016 à 31/12/2016), o pregoeiro e presidente da CPL, Sr. Ronaldo José Barbosa de Oliveira, os membros da CPL, Sra. Silvaneide Maria Salvador, Sr. Daniel Luiz Soares, Sr. José Arnaldo de Oliveira, o Assessor Jurídico, Sr. Paulo Roberto de Araujo e a Assistente Social, Sra. Joseane Maria da Silva Oliveira.

Devidamente notificados, os interessados apresentaram defesa conjunta, o Prefeito Sr. Cleber José de Aguiar da Silva, Sra. Fátima Gabrielle de Oliveira Silva, e os Secretários Municipais de Assistência Social Sr. Wallace da Silva Cunha (02/01/2016 à 01/04/2016) e a Sra. Juliana Barbosa da Silva Aguiar (01/04/2016 à 31/12/2016), o pregoeiro e presidente da CPL, Sr. Ronaldo José Barbosa de Oliveira, os membros da CPL, Sra. Silvaneide Maria Salvador, Sr. Daniel Luiz Soares, Sr. José Arnaldo de Oliveira e a Assistente Social, Sra. Joseane Maria da Silva Oliveira (Docs. 121-137). O Assessor Jurídico Sr. Paulo Roberto de Araujo apresentou defesa em separado (Docs.138).



É o Relatório.

VOTO DO RELATOR

Srs. Conselheiros e Sr. Membro do Ministério Público de Contas.

De pronto, ressalto que esta Prestação de Contas pertence ao exercício de 2016, sendo assim, por medida de racionalidade e economia processual somente me aterei sobre as irregularidades que podem ser consideradas relevantes no julgamento das presentes contas, tendo em vista que há impossibilidade jurídica de aplicação de multa e não faz mais sentido se efetuar qualquer recomendação em virtude de que já se passaram 6 anos dos fatos e das ocorrências relatadas por nossa auditoria, não se sabendo ao certo se a situação encontrada naquela época ainda persiste.

Registro também que, devido ao decurso do tempo, não é mais aconselhável a realização de diligências por parte de nossa auditoria com o propósito de colher provas ou mais evidências de irregularidades, pois a nossa Constituição garante a todos uma duração razoável dos processos.

Art. 5º Todos são iguais perante a Lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: LXXVIII - a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.

Assim, desprezarei as irregularidades que não repercutem na presente Prestação de Contas. As máculas de caráter relevante serão apresentadas em confronto com as alegações da defesa, senão vejamos:

2.1.1. [A1.1] Despesas com pagamento de combustíveis e lubrificantes sem o devido Controle.

A Auditoria constatou, por amostragem, que a documentação para pagamento de combustíveis e lubrificantes não está em consonância com Decisões deste Tribunal de Contas, com a Lei Federal 4.320/64 e nem com Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e Tribunal de Contas da União.

Verificou ainda, a auditoria, que nas notas de empenhos e subempenhos, notas fiscais e demais documentos de abastecimentos de veículos selcionados, no valor de R\$ 363.673,24, que não constam



os dados dos condutores dos veículos (nome completo, função/cargo e CPF), o atesto de condutores autorizados, além de não demonstrar de forma individualizada o consumo por cada veículo, nem os períodos referentes aos abastecimentos, o que motiva o julgamento de contas como Irregulares, nos termos de decisão desta Corte de Contas, “in verbis”, consoante com o art. 62 Lei Federal nº 4.320/64, onde o pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação.

Acrescenta a auditoria que a omissão da administração em implantar um sistema de controle dos gastos com pagamento de combustíveis e lubrificantes, impossibilitando a constituição de prova de que esses dispêndios se ativeram exclusivamente à sua finalidade pública, bem como a autorização do pagamento dessas despesas sem a devida comprovação de sua finalidade pública, contrariou o disposto nos já mencionados artigos 62 e 63 da Lei 4320/64, no art. 74 da CF e no art. 31 e 97 da Constituição Estadual.

Ressaltou a auditoria que a Prefeitura Municipal de Orobó gastou no exercício de 2016 com pagamento de combustíveis e lubrificantes o montante de R\$ 908.835,30, assim em virtude das irregularidades constatadas, o valor equivalente a R\$ 363.673,24 é passível de devolução ao erário, além do que poderá o ordenador sujeitar-se ao estabelecido no inciso III do art. 73 da Lei Estadual nº 12.600 de 14 de junho de 2004 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco).

A defesa fez as seguintes alegações:

- Que conforme documentos anexados aos autos pela auditoria, observamos a referida composição: Nota de Empenho, Nota Fiscal e Comprovante de Pagamento, contendo os elementos que caracterizam o Credor (nome, endereço e CNPJ), valor total, dotação orçamentária, autorização para aquisição, descrição do produto adquirido, valor unitário do produto, informações complementares (descrição da secretaria e veículos de referência), e atesto de recebimento do material e conformidade do documento fiscal e na Nota Fiscal do secretário municipal da pasta responsável, logo toda a documentação está preenchida conforme determina o artigo 62 da Lei Federal nº 4.320/64, portanto, preenchendo os requisitos legais.
- Que todo o processamento da despesa pública realizado no Município, seguem as tipificações contida nos arts. 58 a 63 da Lei 4.320/64, conforme demonstrado nos documentos de amostragem, anexados aos autos, visando posterior pagamento.
- Que não se observa ou se comprova, afronta normativa a conduta realizada, tão pouco, que o fornecimento não foi realizado, pois os documentos fiscais e notas de empenhos estão atestados seu recebimento.



- Que o ato de “atesto ou atestar” um documento fiscal de venda ao consumidor ou prestação de serviços, reconhece ação de conferência e de concordância, no caso específico, que os produtos constantes foram entregues e destinados aos seus fins.
- Que a Administração faz uso de controle de combustível através de mapas de consumo mensal, contendo tipo de veículo, placa, dias de abastecimento e quantidade de litros (Anexo 01). Ao final de cada mês é autorizado a emissão da nota fiscal, junto ao fornecedor ganhador do processo licitatório, especificando à Secretaria e veículos consumidores. Após a emissão da nota fiscal é encaminhada a Edilidade, realizado conferência de consumo, estando em conformidade, recebendo o atesto de recebimento e veracidade, passando para posterior etapa processual.
- Que reconhece que não faz uso de sistema informatizado de controle de combustível, entretanto, não se deve confundir com ausência de controle.
- Que todo o processamento contratação da despesa pública realizado no Município, segue as tipificações contida nos arts. 58, 59, 60, 61 a 63, todos da Lei Federal nº 4.320/64. Não tendo, portanto, porque ser feita qualquer devolução visto que tudo foi feito conforme preceitua a lei.

Da nossa análise

Entendo que foram apresentadas, pela defesa, evidências da existência dos controles de combustíveis, conforme mapas anexados e, no confronto entre os documentos constantes no processo, constatei que o total do consumo mensal de cada mapa corresponde a uma respectiva nota fiscal que está devidamente liquidada.

Assim sendo, percebo que não ocorreu dano ao erário pois, as despesas foram devidamente comprovadas e, os valores efetivamente pagos conforme comprovantes de pagamentos constantes nas notas de empenho anexados.

Desta forma, entendo que os argumentos da defesa devem ser acolhidos, razão pela qual o achado deve ser desconsiderado.

2.1.2. [A1.2] Pagamento de despesas fracionadas cujas somas ultrapassam o limite de dispensa de licitação sem que tenham sido realizados os devidos processos licitatórios.

Após análise da relação de empenhos de 2016 da prefeitura e do Fundo Municipal de Orobó, a Auditoria apontou a ocorrência de pagamentos de despesas fracionados a diversos credores pessoas físicas cujos valores totais pagos a cada credor, individualmente, ultrapassaram, no exercício de 2016, o limite de dispensa de licitação estabelecido no art. 24, II, c/c o art. 23, II, alínea “a”, ambos da Lei Federal nº 8666/93 (R\$ 8.000,00), e, no entanto, não foram



realizados os devidos processos licitatórios, configurando-se assim, fracionamentos de despesas sem a realização de licitação.

O fracionamento se deu em despesas com transporte/viagens e fornecimento de lanches, estas no módulo da Prefeitura, enquanto que, no módulo Fundo Municipal de Saúde, igualmente despesas com transporte de pacientes e serviço de manutenção de computadores.

Deduz a auditoria, inexistir na Prefeitura Municipal e no Fundo Municipal de Saúde de Orobó uma adequada programação de suas compras e serviços nos termos do art. 8º c/c a art. 15, § 7º, inc. II, dada Lei Federal nº 8666/93 impossibilitando, desta forma, a garantia da observância do cumprimento do princípio constitucional da isonomia, e da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração.

Conclui a auditoria que há indícios de subsunção dos fatos relatados aos tipos desenhados pela Lei de Improbidade Administrativa (art. 10, inciso VIII), sendo a irregularidade passível de ser enquadrada como ilícito penal na forma do art. 89 da Lei Federal nº 8666/93 razão pela qual se sugere encaminhamento ao Ministério Público do Estado de Pernambuco para início da respectiva ação penal,

A defesa fez as seguintes alegações:

- Que considerando o levantamento da auditoria, a Prefeitura Municipal de Orobó teria realizado despesas sem licitação no montante de R\$ 228.594,75, que corresponderia ao ínfimo percentual de 0,43%, ou seja, menos de 1% da despesa orçamentária total (R\$ 52.795.171,25).
- Que o percentual de ausência de licitação, apontado pelo corpo de instrução, é insignificante, evidenciando que, quando necessário, a edilidade empreendeu a adoção de licitação para a escolha do preço mais vantajoso para a Administração Municipal.
- Que em momento algum a equipe técnica questiona a comprovação das despesas em comento, o que, de antemão, já demonstra a plena regularidade dos dispêndios ora analisados, tratando-se de fato estritamente formal, sem qualquer repercussão lesiva ao erário municipal, até porque, para a grande maioria dos apontamentos, se revestiu de despesas imprevistas para uma imediata demanda processual, compõem-se em sua maioria de viagens excepcionais, como transporte de pacientes, médicos e diversos, da Zona Rural e adjacências para sede do Município e vice-versa.
- Que requer a esta Corte de Contas que prevaleça o princípio da razoabilidade, haja vista, restar comprovado inexistência de dolo ou má fé por nossa gestão, evidenciando a boa fé e o zelo da



gestão em relação ao bem dos princípios da economicidade e do interesse público e que tiveram em sua essência, o atendimento a coletividade.

Da nossa análise

Observo que as falhas apontadas denotam falta de planejamento da Administração, sobretudo, quanto à prestação de serviços de transportes, tanto pela Prefeitura quanto do Fundo Municipal de Saúde .

Entendo que, devido a natureza dos serviços serem de urgência como por exemplo transporte de pacientes, e aos valores mês a mês serem de pequena monta, não constitui uma prática intencional da gestão municipal a realização de despesas acima do limite legal. Concordo inclusive, com as alegações da defesa quanto ao diminuto percentual (0,43%) em relação à despesa orçamentária total.

Sendo assim, a falha apontada pode ser relevada. Caberia o envio de determinação para a realização de um credenciamento prévio de prestadores de serviços de transporte, no sentido de ampliar o rol de fornecedores desse tipo de serviço evitando a sua descontinuidade e o descumprimento de dispositivo legal, não fosse o decurso do tempo.

2.1.3. [A1.3] Pagamento de despesas com recursos provenientes da Contribuição de Iluminação Pública em desacordo com a legislação, configurando-se em desvio de finalidade

A Auditoria verificou nos Demonstrativos da Arrecadação de Contribuição de Iluminação Pública (CIP ou COSIP) que o Município de Orobó auferiu nos meses de janeiro a dezembro do exercício de 2016 uma receita dessa Contribuição no montante de R\$ 829.260,80.

Para apurar a legalidade da aplicação desses recursos, a auditoria analisou a documentação comprobatória das despesas realizadas com os recursos provenientes da CIP que demonstram a aplicação de apenas R\$ 468.343,88 das receitas da CIP em despesas permitidas pelo art. 1º, Parágrafo Único, da Lei Municipal nº 810/2003, ou seja, despesas com pagamento de iluminação pública de ruas e logradouros da cidade e também, com materiais para manutenção da iluminação pública dessas vias e logradouros públicos.

Segundo a auditoria somente se comprovou o montante de R\$ 468.343,88 das receitas da CIP no pagamento de despesas permitidas pela lei, logo o restante da receita total auferida pelo município, em 2016, R\$ 360.916,92 (R\$ 829.260,80 – R\$ 468.343,88) deve ser restituído ao erário, pois foi aplicado em despesas não permitidas legalmente, em desrespeito ao Princípio Constitucional da Legalidade, insculpido no “caput” do art. 37 da Constituição Federal de 1988.



Ressalta ainda a auditoria, que foram apresentadas outras notas de empenhos e comprovantes de despesas com serviços de iluminação que somam R\$ 147.064,86 referentes a despesas com energia elétrica de prédios pertencentes à Prefeitura de Orobó (sede de prefeitura, secretarias, matadouro, mercado público, clube municipal), e despesas com energia de poços artesianos e de postos telefônicos, e de prédios onde funcionam as polícias civil e militar), entretanto essas despesas não poderiam ser custeadas com as receitas da CIP, pois não estão de acordo com o determinado pelo Art. 1º e Parágrafo Único da citada Lei Municipal.

Diante do exposto a auditoria entende que há indícios de subsunção dos fatos relatados aos tipos desenhados pela Lei de Improbidade Administrativa (art. 10, inciso IX), razão pela qual sugere encaminhamento ao Ministério Público do Estado de Pernambuco para início da respectiva ação penal, se cabível além de poder também sujeitar o Responsável à multa prevista no inciso III do art. 73 da Lei Estadual nº 12.600 de 14 de junho de 2004 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco).

A defesa fez as seguintes alegações:

- Que em nenhum momento a Lei Municipal nº 810/2003 vincula a aplicação dos recursos arrecadados com a cobrança da contribuição exclusivamente em iluminação pública e, nada vincula essa obrigatoriedade, até porque, pelo fato da arrecadação ter superado as despesas dessa origem. Posto que, se a situação fosse inversa, arrecadação menor que a despesa, o Município teria que complementar com recursos próprios.
- Que a Lei Municipal não proíbe que seja utilizado dinheiro arrecadado pela CIP seja usado para uma finalidade diferente. Logo a alegação da auditoria que o artigo 10, IX da Lei Federal nº 8.429/92, foi violado, não se aplica ao caso em tela.
- Que a conta corrente 3.251-4 do Banco do Brasil, em cuja transitaram os lançamentos da receita decorrente da CIP, é uma conta corrente de movimentação livre, onde igualmente transitam recursos de outras diversas origens, não havendo, por conseguinte, tecnicamente como controlar a sua aplicabilidade de receitas nela contidas.

Da nossa análise

É sabido que a Emenda Constitucional nº 93/2016 deu nova redação ao art. 76-B dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT da CF/88, desvinculando de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2023, 30% (trinta por cento) das receitas dos municípios relativas a impostos, taxas e multas, e outras receitas correntes. Destaco que, conforme o MCASP, sob o prisma da classificação orçamentária, a “Contribuição de Iluminação Pública” é espécie da



origem “Contribuições”, que integra a Categoria Econômica “Receitas Correntes”.

Assim, procede a alegação da defesa no tocante à possibilidade de utilização da CIP (COSIP) para finalidade diversa daquela prevista no art. 149-A da Constituição Federal, tendo em vista que o exercício auditado está compreendido no intervalo previsto no art. 2º da EC nº 93 /2016, ou seja, entre 01/01/2016 até 31/12/2023. Logo o pagamento de despesas até o limite de 30% das receitas arrecadadas com a CIP (COSIP) até 2023, possui respaldo legal.

Destaco, quanto a obediência, pelo Município de Orobó, do limite de 30%, que não há menção no relatório de auditoria, se este patamar foi ou não cumprido. Contudo calculei, a partir do total das receitas arrecadadas com a CIP, o valor máximo das despesas que poderiam ser pagas com esses recursos, conforme a Emenda citada, chegando ao total de R\$ 248.778,24. Desse modo, excluindo esse montante do total de R\$ 360.916,92, apontado pela auditoria como gasto com despesas não permitidas legalmente, resta uma diferença de R\$ 112.138,68 acima do limite constitucional, demonstrando descumprimento da emenda constitucional além da desobediência à Lei Municipal nº 810/2003.

Por fim, acrescento que o defendente assume que não há o devido controle da conta corrente onde são movimentados os recursos da COSIP, pois esta, é de movimentação livre onde transitam recursos de outras origens.

A irregularidade presente na Prestação de Contas em tela não deve motivar a rejeição das contas contudo, poderia ser remetida ao campo das recomendações se não fosse o decurso de tempo.

2.1.4. [A1.4] Concessão irregular de auxílios-ajudas financeiras a pessoas carentes.

A Auditoria verificou a realização de diversas concessões de auxílios /ajudas financeiros a pessoas carentes do Município de Orobó durante o exercício financeiro de 2016, que somadas totalizaram o montante de R\$137.330,80 (empenhados) e de R\$136.980,80 (pagos).

Segundo a auditoria as referidas concessões foram efetuadas com base em relatórios sociais que eram anexados às notas de empenhos das pessoas beneficiadas, cujos Pareceres contidos nesses relatórios, tinha sempre a mesma conclusão, a que a pessoa que estava sendo beneficiada seria de baixa renda nos termos do Decreto nº 6.135/1997, Art. 4º da Lei Municipal Nº 788/2001, e ainda com observância das Resoluções CNAS nºs 212/2006 e 39/2010.

Complementa a auditoria, que em conformidade com uma Declaração assinada pela Assistente Social à época, Sra. Joseane Maria da Silva



Oliveira, o ano do Decreto citado é 2007, e não 1997, em virtude da ocorrência de um erro de digitação referente ao ano do Decreto que consta nos pareceres dos relatórios sociais tendo esse erro se propagado por todos esses Relatórios.

Acrescenta a auditoria, em relação às normas citadas nos referidos pareceres sociais, que o art.4º da Lei Municipal nº 788/2001 faz parte do Capítulo “DAS CONTRIBUIÇÕES FINANCEIRAS”, e dispõe sobre contribuições financeiras que têm por finalidade incentivar as empresas do setor privado, com personalidade jurídica, instaladas no Município de Orobó, o que não tem nada a ver com os auxílios financeiros concedidos em 2016 a pessoas (ditas) carentes do Município, Já o artigo 5º diz que a concessão do incentivo financeiro dependerá de autorização legislativa concedida em Lei específica, onde conste a empresa beneficiária, o ramo de atividade, o montante de recursos a serem dispendidos e as metas a serem alcançadas.

Para a auditoria houve erro de indicação da norma legal fundamentadora das referidas concessões, restando tão somente verificar o enquadramento em relação às Resoluções CNAS nºs 212 /2006 e 39/2010, apesar de existir no Município uma Lei Municipal mais recente do que a de nº 788/2001, que regulamenta a concessão de benefícios eventuais, mas não foi mencionada nos “Relatórios Sociais” que fundamentavam as referidas concessões. Trata-se da Lei Municipal nº 986/2014 , e seu Decreto de Regulamentação nº 50/2014.

Na análise da auditoria, a Resolução CNAS nº 212/2006 propõe prazos e critérios orientadores para a regulamentação da previsão de benefícios eventuais no âmbito da política pública da assistência social e relaciona apenas dois tipos desses benefícios: auxílio natalidade (art. 4º) e auxílio funeral (art. 7º).

Já a Resolução CNAS nº 39/2010 dispõe sobre o processo de reordenamento dos Benefícios Eventuais no âmbito da Política de Assistência Social em relação à Política de Saúde e, tratou de afirmar que não são provisões da política de assistência social os itens referentes a órteses e próteses, tais como aparelhos ortopédicos, dentaduras, dentre outros; cadeiras de roda, muletas, óculos e outros itens inerentes à área de saúde, integrantes do conjunto de recursos de tecnologia assistiva ou ajudas técnicas, bem como medicamentos, pagamento de exames médicos, apoio financeiro para tratamento de saúde fora do município, transporte de doentes, leites e dietas de prescrição especial e fraldas descartáveis para pessoas que têm necessidades de uso (art. 1º).

Destaca a auditoria que, apesar de não ter sido citada nos “Relatórios Sociais”, a Lei Municipal nº 986/2014 estabeleceu em seu art. 5º que seriam as modalidades de Benefícios Eventuais: auxílio natalidade, auxílio funeral, auxílio aluguel social, Outros benefícios eventuais (cesta básica, documentação, fotografias para documentos, passagens de



retorno ao domicílio e para inclusão no mundo do trabalho e outros), instituídos pelo Conselho Municipal de Assistência social, que visam atender necessidades advindas de situações de vulnerabilidade temporária e situações de calamidade pública, os quais deverão estar de acordo com o art. 10 e 11 da presente Lei, nos termos do art. 2º.

Por sua vez Decreto Federal nº 6.135/2007, que foi indicado erroneamente nos “Relatórios Sociais” pela auditoria como sendo do ano de 1997, dispõe sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal-CadÚnico, que é instrumento de identificação e caracterização sócio-econômica das famílias brasileiras de baixa renda, a ser obrigatoriamente utilizado para seleção de beneficiários e integração de programas sociais do Governo Federal voltados ao atendimento desse público.

Verificou ainda a auditoria outras irregularidades nas referidas concessões, consideradas ainda de maior gravidade, que foram concessões de auxílios ou ajudas financeiras para diversas pessoas, que a princípio não se encontravam em situação de vulnerabilidade, ou pelo menos não foi adequadamente caracterizada essa situação nos ditos relatórios sociais.

Avalia a auditoria que as pessoas beneficiadas estão enquadradas em situações que não se caracterizam, pelo menos em princípio, em situação de vulnerabilidade, a exemplo de beneficiários do INSS, servidores do município de Orobó/PE, e do município de Natuba/PB, funcionários de empresas privadas e proprietários de veículos automotores, existindo casos em que a mesma pessoa beneficiária dos auxílios/ajudas se enquadrava em mais de uma situação, a exemplo de ser funcionário de empresa privada ou de Prefeitura e ao mesmo tempo em que também era proprietária de veículos.

Desse modo a auditoria caracteriza a existência de fortes indícios de beneficiamento direto de pessoas não enquadradas em situação de vulnerabilidade, além da ocorrência de distribuição gratuita desses mesmos benefícios em período proibido pela legislação eleitoral. Tal procedimento vai de encontro ao que preceituam “caput” do art. 37, da CF/88; o § 10 do art. 73 da Lei Federal nº 9.504/97, bem como os incisos I ao IV do art. 5º da Lei Municipal nº 986 /2014, o que poderá ensejar o imediato ressarcimento ao erário do montante dispendido irregularmente, no total de R\$136.980,80 , além da observância do que dispõem os incisos IX, do art. 10, e I do art. 11, da Lei Federal nº 8.429 /92; e ainda o inciso III, do art. 73, da Lei Estadual nº 12.600/04.

A defesa fez as seguintes alegações:

- Que a assistente social não conhece a parte jurídica tendo cometido um equívoco ao citar um decreto que é de 2007, e também não citou a Lei Municipal nº 986/2014, pelo mesmo motivo: não conhecer do direito.



- Que seu parecer foi norteado pelos critérios, como: visita domiciliar, entrevista social e também na maioria dos casos por serem pessoas incluídas no Cadastro Único do governo federal.
- Que as pessoas que constantes no CADASTRO ÚNICO tem o NIS – Número de Identificação Social, tal informação é encontrada no MDS – Ministério de Desenvolvimento Social, informação esta que já prova ser a pessoa carente, posto que quem tem o NIS é considerado carente ou de baixa renda se enquadrando para receber programas sociais federais, da mesma forma pode receber os benefícios sociais municipais.
- Que o Auditor cita o nome de vinte cinco pessoas, destas dezessete tem o NIS, portanto só pelo fato de ser cadastrada no NIS a pessoa é considerada carente ou de baixa renda se enquadrando para receber programas sociais federais, da mesma foram pode receber os benefícios sociais municipais. Logo, apenas oito pessoas que não tinham NIS, mas a assistente social fez visita domiciliar e entrevista, avaliou a condição financeira, viu que enquadrava-se como pessoa carente, até mesmo que podemos comparar as contas de energia das pessoas que tem o NIS com as que não tem e vamos ver que são no mesmo patamar e estão enquadradas na Lei Municipal 986/2014, onde o próprio auditor reconhece que a Lei Municipal permite a doação e crítica que o parecer não tenha sido fundamento com ela.
- Que não seria porque o ano de 2016 era ano eleitoral que a pessoa carente necessitada não poderia ser beneficiada, sendo assim venho requerer a desconsideração da recomendação de devolução, posto que as pessoas carentes receberam os benefícios em razão das suas necessidades.

Da nossa análise

Avalio que há erros formais, bem como ausência das normas regulamentadoras nos pareceres contidos nos relatórios sociais dos benefícios eventuais concedidos pela Secretaria de Assistência Social de Orobó. Entretanto, percebo que há uma Lei Municipal de 2014 (Lei Municipal nº 986/2014) que regulamenta esses benefícios, conforme citado pela auditoria, logo entendo que havia fundamentação legal para as citadas concessões.

Observo que as situações elencadas, pela auditoria, para o enquadramento de pessoas como não vulneráveis, requer uma análise mais cautelosa pois, o simples fato da pessoa possuir um veículo, ser servidora pública ou funcionário de empresa privada não a exclui de um estado de necessidade material. No primeiro caso, por exemplo, ter a propriedade de veículos automotores, não indica que a pessoa que consta no documento do veículo é quem detém a posse do bem pois, muitas vezes o veículo é vendido e não é imediatamente transferido para o novo dono, sem contar que a maioria dos casos citados na relação elaborada pela auditoria são veículos antigos com ano de fabricação de 1991, 1993, 1996, 1998, 2001 etc não apontando para



peças de alto poder aquisitivo. No segundo exemplo, servidores públicos ou funcionários de empresas privadas, essas pessoas podem receber baixas remunerações ocasionando dificuldades financeiras em seus orçamentos. Do mesmo modo são os beneficiários do INSS, cujos valores dos benefícios tendem na sua maioria a serem de baixo valor, podendo resultar em problemas financeiros.

A defesa alegou que 17, dos 25 nomes citados pela auditoria, possuem o NIS (Número de Identificação Social) conseqüentemente pessoa é considerada carente ou de baixa renda. Nesse sentido concordo com os argumentos da defesa pois, se elas tem NIS, logo estão inscritas no Cadastro Único do Governo Federal. Ressalto que o Cadastro Único (CadÚnico), foi instituído pelo Decreto Federal nº 6.135 /2007 e, estabeleceu uma base de dados capaz de identificar as pessoas e famílias mais vulneráveis do país, auxiliando assim na gestão dos programas sociais. A princípio, essas pessoas inscritas no CadÚnico estão aptas a participar de diversos programas sociais dos governos federal, estadual, municipal. Sendo assim, as 17 pessoas com NIS, ou seja, 68% dos beneficiados citados, podem ser considerados como cidadão de baixa renda, estando enquadrando para receber os benefícios sociais municipais.

Quanto aos demais nomes, no total de oito listados na tabela a seguir, percebo que a Secretária de Assistência Social não comprovou o atendimento ao critério da renda mensal per capita familiar previsto no art. 4º da Lei Municipal nº 986/2014 – “ igual ou inferior a 1/4 (um quarto) do salário mínimo nacional “, norma regulamentadora dos benefícios.

RELAÇÃO DE BENEFICIÁRIOS DE AUXÍLIOS/AJUDAS FINANCEIRAS EM 2016 NÃO POSSUE NIS

NOME BENEFICIÁRIO	VÍNCULO EMPREGAT. / PREVIDENC.	PERÍODO	VALOR RECEBIDO (R\$)	DATA DO RECEBIM.	OBSERVAÇÃO
Neuza Inácia da Silva	Beneficiária do INSS	Desde 03 /02/2011	1.500,00	29/04 /2016	Recebeu auxílio financeiro na condição de Beneficiário do INSS
	Beneficiária do INSS	De 30/09 /2014 até	1.500,00	29/01 /2016	Recebeu auxílio financeiro na



Severina Pereira de Oliveira		30/09 /2016			condição de Beneficiário do INSS
Paulina de Souza	Beneficiária do INSS	Desde 30 /01/1996	3.300,00 (300,00 por mês)	11/01 /2016 15/02 /2016 23/03 /2016 20/04 /2016 30/05 /2016 20/06 /2016 18/07 /2016 25/08 /2016 22/09 /2016 27/10 /2016 07/12 /2016	Recebeu auxílio financeiro na condição de Beneficiário do INSS
Juliana Geraldo da Silva Brito	RR DE MELO ME (Foto Universal)	Desde 01 /07/2011	1.000,00	01/03 /2016	Recebeu auxílio financeiro na condição de funcionário de empresa privada
	Maria Ediana da		1.000,00	27/01 /2016	Recebeu auxílio financeiro na



Érika Patrícia Barbosa da Rocha	R. Martins ME Desde 01/08 /2012				condição de funcionário de empresa privada e de proprietário de veículo automotor
Juliana Maria da Silva Ferreira	Beneficiária do INSS		1.500,00	29/01 /2016	Recebeu auxílio financeiro na condição de Beneficiário do INSS
Elda Vitor da Silva	-		1.000,00	29/04 /2016	Recebeu auxílio financeiro na condição de proprietário de veículo automotor
Elza Maria Maciel da Silva	-		300,00	04/01 /2016	Recebeu auxílio financeiro na condição de proprietário de veículo automotor
Ayslan Farias dos Santos	-		250,00	01/04 /2016	Recebeu auxílio financeiro na condição de proprietário de veículo automotor
TOTAL			10.350,00		

Além disso, após a leitura dos relatórios sociais anexados aos empenhos, constatei que os pareceres apresentam textos vagos e genéricos idênticos para todos os beneficiários não sendo possível fazer conclusões acerca da situação financeira da família. Também não



foram anexados documentos que demonstrassem a motivação para a concessão dos auxílios/ajudas financeiras, como por exemplo: tratamento de saúde, manutenção e remédios, não há atestado médico; eventualidade familiar, não descreve de que se trata; enfrentamento de desemprego, complemento de faculdade igualmente sem evidências das situações expostas.

Restou portanto, ausência de evidências que demonstrem a situação financeira de cada beneficiado, a fim de enquadrá-los como baixa renda, para que fosse contemplado pelos benefícios previstos na citada norma municipal. Caberia diligências para esclarecer a situação da carência dessas pessoas, se não fosse o decurso de tempo.

Desse modo, a meu ver não ficou demonstrado a situação de vulnerabilidade das pessoas que não possuem NIS além de constar, nesses recebimentos, motivos que estão excluídos na Lei Municipal nº 986/2014, conforme prevê seu artigo 14, onde constam situações no âmbito da saúde que não constituem “provisões da política de assistência social”, tais como, medicamentos e apoio financeiro para tratamento de saúde, conseqüentemente, a maioria dos auxílios concedidos a essas pessoas, estariam no rol de exclusões da própria norma regulamentadora.

Entendo que cabe o ressarcimento ao erário do montante de R\$ 10.350,00, pela Secretária de Assistência Social, referente a valores pagos a beneficiários sem a devida comprovação de atendimento aos requisitos da legislação municipal disciplinadora da matéria.

Acrescento que a defendente, Sra. Joseane Maria da Silva Oliveira, Secretária de Assistência Social na gestão de 2016, da Prefeitura Municipal de Orobó, apresentou petição complementar (Docs. 146-147) anexando o DAM da devolução do débito devidamente atualizado perfazendo um total de R\$15.776,78, ilidindo assim a irregularidade.

2.1.5. [A1.5] Pagamento a pessoas físicas por serviços prestados de forma não eventual sem os devidos termos contratuais, e caracterizando burla ao concurso público.

A Auditoria verificou que a Prefeitura Municipal de Orobó realizou despesas com pagamentos a diversos prestadores de serviços pessoas físicas de forma não eventual sem a formalização dos devidos termos contratuais e caracterizando burla ao concurso público.

Segundo a Auditoria a Prefeitura efetuou pagamentos a 101 (cento e um) credores pessoas físicas para prestação de serviços dos mais variados objetos, tais como: serviços de limpeza de prédios públicos, serviços prestados em unidades básicas de saúde, serviços prestados na Secretaria de Obras, serviços prestados em escolas municipais, serviços de ligação de água, serviços de motorista no transporte de pacientes, serviços prestados em PSF, serviços de gari limpando lixo,



serviços de coureiro e serrador de ossos no matadouro público, além de vários outros.

A auditoria informou que o Prefeito do Município de Orobó apresentou declaração afirmando que não houve celebração de contratos entre a Prefeitura e os 101 credores pessoas físicas no exercício de 2016 pois os serviços prestados eram de natureza eventual, não havendo necessidade de pactual formal. No entanto, constatou-se claramente que os serviços não foram prestados de forma eventual pois, foram prestados de forma contínua e regular, uma vez que os credores receberam mensalmente durante todo o exercício de 2016.

A auditoria, elenca nomes de credores que prestaram serviços (não frequentes ou contínuos) no exercício de 2016, à Prefeitura Municipal de Orobó, alguns dos quais, inclusive, com função extremamente suspeita suscitando a veracidade de referida despesa, desconsiderando inclusive a idoneidade das declarações fornecidas por credores beneficiados.

A defesa fez as seguintes alegações:

- Que a auditoria, elenca nomes de credores que prestaram serviços (não frequentes ou contínuos) no exercício de 2016, à Prefeitura Municipal de Orobó, alguns dos quais, inclusive, foram citados textualmente como função extremamente suspeita suscitando a veracidade de referida despesa, desconsiderando inclusive a idoneidade das declarações fornecidas por credores beneficiados.
- Que cabe as seguintes considerações aos itens dos credores questionados no relatório:

- José Agostinho da Silva - na comunidade Figueiras existem dois poços artesianos devidamente instalados e equipados com chafarizes para distribuição de água, pois a comunidade é bastante extensa. São portanto pontos de fornecimento de água em diferentes locais, porém dentro de uma mesma comunidade (Figueira), razão da existência do nome de dois credores ao mesmo tempo que prestam o mesmo serviço, ou seja, são os responsáveis pela distribuição de água que atende a população que para aqueles chafarizes acorrem no sentido de buscar água para o seu abastecimento domiciliar. Outrossim, os valores somados dos dois credores, não atingem o valor previsto para limite de licitação, portanto não há caracterização de fracionamento de licitação.

- José de Lima - segundo a auditoria, os valores pagos seriam incompatíveis com a realidade da atividade, sem no entanto parametrizar o porquê da incompatibilidade, haja visto ter sido os



referidos serviços prestados em 2016 e, somente no presente exercício de 2018, é suscitada essa dúvida, não se certificando o que efetivamente fora o serviço.

- Pedro Silvino da Silva - não poderia à auditoria suscitar dúvida quanto aos pagamentos realizados a cujo montante em todos os exercícios alcançou R\$ 4.750,00 (abaixo do limite licitatório), se apenas pela descrição do serviço de roçador de mato (em 2016) foi considerado incompatível sem mensurar o serviço.

- Valmir Barbosa Camelo, Sônia Maria Macedo e Manoel Barbosa de Lima Junior - convém esclarecer, que no relatório consta que os cargos anteriormente ocupados pelos mesmos, haviam sido extintos em dezembro de 2015. Destaca que fora um ato para redução dos gastos com pessoal, não significando dizer que determinadas ações não teriam que se realizar despesas no exercício de 2016, a Exemplo de: Valmir Barbosa Camelo executou serviços cujos pagamentos em 2016 não ultrapassou o limite de licitação, prestando um serviço necessário a cada semana no matadouro municipal por ocasião do abate de animais para as feiras. Com tal opção, o princípio da economicidade prevaleceu, porquanto não havia a necessidade de manter uma pessoa na folha de pagamento, arcando com encargos sociais e despesa de pessoal quando não o comportaria. Idêntica justificativa para Sônia Maria Macêdo, cujo gasto com a mesma totalizou no ano a quantia de R\$ 4.800,00 salientando que não poderia manter na folha com valor remuneratório abaixo do salário mínimo, porém o custo do seu serviço economicamente para o Município, foi necessário. Por fim Manoel Barbosa, somente no mês de janeiro de 2016 houve o gastos com o mesmo, também não representado grande monta.

- Anselmo Belarmino da Silva - o fato do mesmo ter um vínculo com o Estado da Paraíba, não constitui elemento de dúvida quanto a que o mesmo não o tenha prestado os serviços nas estradas pertencentes ao Município de Orobó, haja visto que as vias vicinais do município são limítrofes (Paraíba/Pernambuco), assim como, somente houve tal despesa no período entre janeiro a agosto. Não cita a auditoria a partir de quando o mesmo está vinculado ao Estado da Paraíba.

- Manoel José Leandro - em 2016 auferiu R\$ 2.400,00 de ganho para complemento de sua subsistência, onde executou um serviço cuja demanda ficou assim comprovada economicamente a sua viabilidade. As despesas foram efetivamente executadas conforme diligenciou o auditor mediante declarações de punho dos próprios credores. Outrossim, foram fatos ocorridos em 2016, como se pode contestá-los a realização dos mesmos.



- Manoel Alves da Silva - somos Municípios limítrofes, onde as estradas de Belo Jardim, cortam igualmente o nosso território, razão pela qual o citado credor prestou serviço em estradas do território de Orobó.

- Luiz José Duarte - não constitui função exclusiva do credor apenas a alimentação midiática de um Blog, haja visto que as inúmeras campanhas publicitárias de mobilização na saúde, educação, assistência social e demais eventos deste cunho, tiveram intervenção do mesmo para o sucesso alcançado em cada evento.

- Luiz José Soares - interessante que se saiba, que a marreta narrada no histórico dos recibos do mencionado senhor, é um instrumento de necessidade importante em qualquer matadouro, porquanto o mesmo, é utilizado no abate dos animais para a feira livre semanal, são serviços que não existe a necessidade permanente de um servidor do quadro, porém semanalmente necessários.

- Sonia Maria Macedo, Antonio Camelo de Vasconcelos e Anunciada Maria da Silva - vale salientar que, além das afirmações dos credores, os custos foram infinitamente mais econômicos que a contratação permanente para o quadro de pessoal, não cabendo por conseguinte, a realização de concurso apenas para esse fim.

- Que as despesas de pequena monta, verificadas pelo auditor, não se configuram como necessárias para promoção do instituto do concurso público considerando: os gastos já elevados com pessoal e encargos, os valores pagos não superam o limite licitável, o custo para realização de concurso não são justificáveis se considerarmos o princípio da economicidade.
- Que sobre o questionamento do sentido laboral dos credores, produzindo a tese de fuga, tanto do concurso público, quanto da fração de despesa evitando o processo de licitação, não caberiam a realização de contratação por concurso pela não presença do caráter permanente das funções, assim como pela comprovada situação de inviabilidade de realização de processo licitatório.
- Que o Relatório não detém a precisão adequada para glosar referidas despesas, nem tampouco, imputar ao gestor qualquer improbidade, pois em todas as despesas, quando elas não são de pequena monta, não ultrapassam o limite de licitação na maioria dos casos, se enquadrando nas ressalvas do Parágrafo Único do Artigo 60 da Lei Federal nº 8666/93.

Da nossa análise



É sabido que a regra geral para o ingresso de pessoal efetivo no serviço público é o concurso público. Excepcionalmente é admitida a contratação temporária, ainda assim precedida de seleção pública simplificada, sob pena de violação aos princípios constitucionais da publicidade, moralidade e impessoalidade, o que não houve.

Ressalto que a contratação de pessoal por tempo determinado para atividades permanentes da Administração não é, em tese, ilegal, devendo ser analisado o contexto de tais contratações, em processo próprio.

Pela análise dos serviços prestados descritos pela auditoria, acolho os argumentos da defesa, quanto a não se tratarem de serviços de caráter contínuo não sendo portanto, necessária a realização de concurso público. Sendo assim o achado deve ser desconsiderado.

2.1.6. [A1.6] Pagamento de gratificação sem autorização legal.

A Auditoria aponta a que houve a realização de pagamento de gratificação denominada “FGD – 2”, no valor mensal de R\$ 460,00 a uma Agente Comunitário de Saúde durante os meses de abril a setembro do exercício de 2016 totalizando R\$ 2.760,00, sem o devido respaldo legal.

Segundo a auditoria, a Lei Municipal nº 880/2007 criou no Âmbito da Administração Direta de Orobó a Carreira de Agente Comunitário de Saúde porém, não estabelece a referida gratificação.

A auditoria salienta que a concessão de vantagem dessa natureza tem de ser amparada através de lei, conforme o art. 37, inciso X, da Constituição Federal e julgados (Acórdão- RO484/RN (21/09/1990, Decisão TCE/PE Nº 0695/06).

Por fim, concluiu a auditoria que tendo em vista a falta de embasamento jurídico legal para o pagamento da gratificação supracitada procedido pela Prefeitura Municipal de Orobó, entende-se que os dispêndios com tal vantagem, no valor de R\$ 2.760,00, encontram-se passíveis de devolução por ter o gestor descumprido o Princípio da Legalidade insculpido no “caput” do art. 37 da CF/88, além de multa nos termos do inciso II, do art.73 da Lei nº 12.600/2004, ao responsável por ter autorizado os pagamentos.

A defesa fez as seguintes alegações:

- Que o auditor não observou a portaria inclusa (Anexo 05) onde consta que a servidora Fátima Regina de Souza foi nomeada para o cargo de Diretora dos Agentes de Saúde com base na Lei Municipal nº 905/2009, tendo função, como de diretora, repassar para a Secretaria as informações dos trabalhos dos agentes, bem



como repassar aos agentes as metas estabelecidas pela Secretaria.

- Com base na prova documental, fica provado que a gratificação da servidora tinha respaldo legal, não tendo nada de irregular no seu pagamento.

Da nossa análise

De pronto, corroboro com os argumentos da defesa, quanto ao respaldo legal para o pagamento da gratificação da servidora Fátima Regina de Souza, pois, conforme os documentos apresentados (Docs. 134 e 135), a concessão da gratificação FGD – 2 está amparada pela portaria nº 192/2016 e pela Lei Municipal nº 905/2009 (Anexo único).

Desta forma, entendo que as alegações da defesa devem ser acolhidas, razão pela qual o achado pode ser desconsiderado.

2.1.7. [A1.7] Pagamento de remuneração dos Agentes de Combates às Endemias abaixo do piso nacionalmente estabelecido.

A Auditoria constatou que as remunerações dos Agentes de Combate às Endemias dos meses de janeiro ao décimo terceiro do exercício de 2016 foram pagas a menor do que fixadas por lei.

Segundo a análise das folhas de pagamento, realizada pela auditoria, os referidos servidores receberam salário-base no valor de R\$ 880,00 (oitocentos e oitenta reais), ferindo a Lei Federal nº 11.350/2006, de 5 de outubro de 2006, que foi modificada pela Lei Federal nº 12.994, de 17 de junho de 2014, que estabeleceu como piso salarial dos Agentes Comunitários de Saúde e dos Agentes de Combate às Endemias o valor de R\$ 1.014,00, criando-se assim uma discriminação entre as duas categorias.

A auditoria conclui que a irregularidade cria um débito para o município, pois o torna passível de sofrer demandas judiciais para pagamento do restante da remuneração ao Agentes de Combate às Endemias, em conformidade com a norma supra expressa, descumprindo o Princípio da Legalidade insculpido no “caput” do art. 37 da CF/88; o que torna o responsável passível de ser submetido à multa prevista no inciso II, do art.73 da Lei nº 12.600/2004.

A defesa fez as seguintes alegações :

- Que é importante ressaltar, que os Agentes Comunitários de Saúde e os Agentes de Combate às Endemias são categorias de atividades distintas que participam do mesmo âmbito do Sistema Único de Saúde, conforme definições contidas nos Arts. 3º e 4º, da Lei 11.350/2006, e Arts. 2º e 3º, da Lei Municipal nº 880/2007, rechaçando assim, a alusão de possível discriminação entres as classes.



- Que após a promulgação da Emenda Constitucional nº 51/2006 e da Lei Federal nº 11.350/2006, o Município sancionou a Lei nº 880/2007, recepcionando ambas normativas, regularizando os vínculos existentes.
- Que haviam 10 (dez) vínculos de Agentes de Combates de Endemias no Município, em 05/12/2007, com remuneração definida de R\$ 380,00, salário-mínimo vigente à época.
- Que com o advindo da Lei Federal nº 12.994/2014, após formalização de vínculo de 08 (oito) anos, a União instituiu piso inicial para as duas classes, através do § 1º, Art. 9º-A, como também, fixou a responsabilidade financeira para seu cumprimento.
- Que no mês de julho de 2015, através da Portaria nº 1.015, do Ministério da Saúde, foi definido o número máximo de Agentes Comunitários de Endemias para cada município brasileiro, onde para Orobó foram comportadas 05 (cinco) vagas.
- Que o Município atua como interveniente dos repasses financeiros realizados pelo Ministério da Saúde, fazendo ainda, o complemento de aproximadamente 90% (noventa por cento) da verba destinada para cumprimento junto a folha de pagamento dos Agentes Comunitário de Saúde e seus encargos.
- Que o Município vem equalizando a falta da totalidade dos repasses financeiros pelo Ministério da Saúde, cumprindo o salário-mínimo fixado pela Lei Municipal nº 880/2017.
- Que os princípios de legalidade e da impessoalidade inculpidos no “caput” do art. 37, da CF/88, foram seguidos pelo Município.
- Que em ação de valoração da função, foi remetido à Câmara Legislativa, para aprovação, a equiparação salarial proposta, que passará a ser custeada com recursos de impostos e transferências.

Da nossa análise

O defendente não trouxe argumentos suficientes para elidir a irregularidade. Observo que a Lei Federal nº 12.994/2014 trouxe uniformidade das remunerações entre as duas categorias (Agentes Comunitários de Saúde e dos Agentes de Combate às Endemias) mas, o município manteve valores diferentes para respectivos pagamentos.

Identifico que a defesa admitiu que não está efetuando os pagamentos do piso salarial aos Agentes de Combate às Endemias conforme previsto na citada Lei Federal, descumprindo o mencionado dispositivo legal.

Desta forma, entendo que as alegações da defesa não devem ser acolhidas, razão pela qual o achado será mantido. Caberia a aplicação de multa e determinação se não fosse o decurso de tempo.



2.1.8. [A2.1] Indícios de montagem de processos licitatórios.

A Auditoria realizou análise em dois processos licitatórios de 2016, quais sejam, processos nºs 12/2016 (P.P. nº 06/2016), para aquisição de material de limpeza, conservação e higiene e nº 45/2016 (T.P. nº 18 /2016), para aquisição de gêneros alimentícios para a merenda escolar, e apontou diversas irregularidades entendendo que os fatos se configuram como fortes indícios de montagem dos referidos processos licitatórios no intuito de beneficiar empresas.

Nos dois processos selecionados, a auditoria apontou várias de caráter formais e algumas de caráter relevante, entendendo que cabe considerações nessas últimas senão vejamos:

Processo licitatório nº 12 /2016 (P.P. nº 06 /2016)

" • Ausência de justificativa das quantidades nas solicitações de aquisições de material de limpeza, conservação e higiene, e no termo de referência, em desacordo ao disposto nos incisos I e II do art. 3º da Lei Federal nº 10.520/02, no sentido de que na fase preparatória do pregão, a autoridade competente justificará a necessidade de contratação e que tal justificativa deve constar dos autos - (Doc. 47-fls. 02 às 06 e 25 às 36)(Tópico c).

• A comunicação de dotação orçamentária para custear as despesas objeto da licitação, assinada pelo Secretário Municipal de Finanças, faz referência ao exercício de 2015, quando deveria ter feito menção a dotações do exercício de 2016 - (Doc. 47-fls. 08) (Tópico d).

• O mercadinho Orobó Ltda – ME nomeou como sua procuradora para lhe representar no presente pregão presencial a Sra. Lindelma Flávia Bandeira de Aguiar, que é sócia da referida empresa e também da Empresa L. Flávia Bandeira – ME, que participou e venceu diversos processos licitatórios da Prefeitura Municipal de Orobó, a exemplo dos processos nºs 06/2016 (P.P nº 03/2016), 36/2016 (P.P nº 12/2016), 40 /2016 (P.P nº 13/2016), 43/2016 - (Doc. 26; Doc. 47-fls. 47 às 50 e Doc. 48-fls. 52 às 57) (Tópico I).

• Verificou-se a inexistência do parecer técnico ou jurídico emitido sobre a licitação, exigido no inciso VI do art. 38 da Lei Federal nº 8.666 /93. Só se verificou no processo licitatório o parecer quanto a minuta do edital, e mesmo assim eivado de erros (Doc. 47-fls. 42 às 45) (Tópico n)."

Processo licitatório nº 45 /2016 (P.P. nº 18/2016)

" • Ausência de justificativa das quantidades nas solicitações de aquisições de material de limpeza, conservação e higiene, e no termo de referência, em desacordo ao disposto nos incisos I e II do art. 3º da



Lei Federal n.º 10.520/02, no sentido de que na fase preparatória do pregão, a autoridade competente justificará a necessidade de contratação e que tal justificativa deve constar dos autos (Doc. 48-fls. 02 às 07 e 28 às 34) (Tópico c).

- No subitem 11.2.9 do edital foi indicado que a não regularização da documentação no prazo do item 9.2.8 implicaria em decadência de direito à contratação, quando se verificou que inexistia no edital item com a numeração 9.2.8 (Doc. 48-fls. 10 às 27) (Tópico m).

- No subitem 11.3.2 do edital é exigido como um dos documentos de qualificação econômico financeira o Balanço Patrimonial e demonstrações contábeis do último exercício social (2013), quando se verifica que pela data de autuação do referido processo licitatório (22/08/2016), os documentos do último exercício social, exigíveis e disponíveis eram os do exercício financeiro de 2015, pois a data limite de apresentação do BP de um exercício financeiro será sempre até 30 de abril do ano subsequente aos fatos registrados, nos termos do inciso I do art. 1.078 do Código Civil (Lei Federal nº 10406/2002), não sendo pertinente exigir os referidos documentos de 03 (três) anos anteriores ao ano da realização da licitação (Doc. 48-fls. 10 às 27) (Tópico n).

- Nos subitens 17.1.1 e 17.8 do edital, foram feitas referências aos §§ 1º e 3º do art. 27 do Decreto nº 5.450/2005, para fundamentar a regra do decaimento do direito à contratação do proponente que não comparecesse (ou se recusasse), tempestivamente, para a assinatura da Ata de Registro de Preços ou não apresentasse situação regular (Doc. 48-fls. 10 às 27). Acontece que o referido Decreto Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, que não é o caso do presente processo, e ainda, em conformidade com o §3º art. 15 da Lei Federal nº 8.666/1993, para utilizar-se do sistema de registro de preços o Município teria de ter procedido a sua regulamentação por decreto municipal, atendidas as peculiaridades regionais (Tópico o).

- No item 25.2 do edital foi mencionado que a contratada estaria sujeita às penalidades tratadas nos incisos III e IV do item 22.1, quando se verificou que o item 22.1 não possui incisos e trata do prazo para assinatura do contrato entre os participantes (Doc. 48-fls. 10 às 27) (Tópico p).

- Verificou-se a inexistência de identificação do responsável pela elaboração do Anexo I - Termo de Referência, nos termos do inciso IX do art. 6º c/c o §2º do art. 7º da Lei 8.666/93 (Doc. 48-fls. 28 às 34) (Tópico q).

- Verificou-se a inexistência do parecer técnico ou jurídico emitido sobre a licitação, exigido no inciso VI do art. 38 da Lei Federal nº 8.666/93. Só se verificou no processo licitatório o parecer quanto à minuta do edital, e mesmo assim eivado de erros (Doc. 48-fls. 45 às 47) (Tópico v).



- A Empresa L. Flávia Bandeira de Aguiar - EPP não apresentou os documentos exigidos nos subitens 11.2.4, 11.3.2, 11.3.2.1, e 11.4.2, e mesmo assim foi considerada habilitada para participar do certame (Doc. 48-fls. 10 às 27; 48 às 77) (Tópico z)."

Nos dois processos selecionados, segundo a auditoria, tem-se como caracterizada a existência de fortes indícios de beneficiamento direto destas empresas, além da ocorrência da montagem dos referidos processos, e a devassa do sigilo necessário das propostas. Tal procedimento vai de encontro ao que preceituam o inciso XXI do art. 37 da CF/88, bem como o art. 3º, "caput", e §3º, da Lei Federal nº 8.666/93, o que poderá ensejar a observância do que dispõem o art. 90, 93 e 94 da Lei Federal nº 8.666/93; os incisos VIII, do art. 10, e I do art. 11 da Lei Federal nº 8.429/92; e ainda o inciso III do art. 73 da Lei Estadual nº 12.600/04.

Por fim a auditoria entendeu que há indícios de subsunção dos fatos acima relatados aos tipos desenhados pela Lei de Improbidade Administrativa (art. 10, inciso VIII e 11, inciso I), razão pela qual se sugere encaminhamento ao Ministério Público do Estado de Pernambuco para início da respectiva ação penal, se cabível. E apontou como responsáveis:

1. Prefeito: Cleber Jose de Aguiar da Silva por:

- " Nomear os membros da comissão do pregão que analisaram e julgaram os processos licitatórios, sem que os mesmos tivessem a devida competência para a condução destes (culpa in elegendo) quando deveria ter adotado mecanismos de supervisão das atividades dos membros da comissão do pregão em relação aos atos praticados nos processos licitatórios em que atuaram (culpa in vigilando);
- Homologar os certames eivados de atos irregulares ao longo dos procedimentos licitatórios que desrespeitaram a legislação, quando deveria ter impedido a realização dos procedimentos licitatórios irregulares ou tê-los anulado por motivo de ilegalidade;
- Celebrar contratos e efetuar pagamentos por fornecimentos de gêneros alimentícios e material de limpeza, conservação e higiene a empresas vencedoras de processos licitatórios eivados de atos irregulares, ferindo diversos princípios Constitucionais e legais, quando deveriam ter sido evitadas as referidas contratações.

2. Pregoeiro: Ronaldo José Barbosa de Oliveira por:

- Elaborar editais e seus Anexos contendo cláusulas e informações irregulares que possibilitam restrição à competitividade, quando deveria incluir cláusulas e informações adequadas à legislação vigente que garantissem o maior número de concorrentes;



- Proceder a publicação dos avisos dos editais de forma irregular, quando deveria ter sido efetuada a publicação dos avisos contendo as informações mínimas exigido legalmente;
- Instruir processos licitatórios com diversas falhas procedimentais e ausência de documentos, quando deveria ter havido mais cuidado e atenção, e sido observado os requisitos mínimos previstos legalmente para sua formalização."

3. Assessor Jurídico: Paulo Roberto de Araujo por:

- " Aprovar editais de licitação eivados de vícios, opinando favoravelmente pela legalidade deste, quando deveria ter evidenciado as diversas irregularidades e proposto a anulação ou a retificação dos respectivos editais;
- Deixar de emitir parecer jurídico quanto ao processo, quando deveria ter obedecido a legislação e procedido a emissão do referido parecer. "

A defesa dos Srs. Cleber José de Aguiar da Silva e Ronaldo José Barbosa de Oliveira fez as seguintes alegações, quanto aos tópicos destacado como relevantes:

Quanto ao Processo Licitatório nº 12 /2016 (P.P . nº 06 /2016 - Doc. 47)

- Que é importante ressaltar que a equipe de auditoria enumerou para o Pregão Presencial nº 06/2016, 15 (quinze) Tópicos com irrelevantes falhas formais, cujas essências em nada interferem na lisura nem na seriedade do processo licitatório em apreço, passíveis de recomendações.
- Que numa leitura do objeto constante do Termo de Referência e do item 2. do Edital, transcrito no parágrafo precedente, constata-se a existência de procedimento licitatório cujas aquisições destinam-se ao suprimento das necessidades de objetos para reposição de estoques das diversas Secretarias Municipais, conforme se pode averiguar por consulta ao antedito Termo de Referência. Ademais, os quantitativos listados para aquisição não são exorbitantes, posto que se destinam a todas as Secretarias cuja gestão estão vinculadas ao CNPJ da Prefeitura e, que referida omissão não prejudicou o planejamento das aquisições, nem tampouco causou qualquer prejuízo ao erário público do Município (Tópico c).
- Que trata-se de procedimento formal interno, cujo resultado final da informação requerida refere-se, efetivamente, ao exercício financeiro de 2016. Demais disso, por se tratar de informação das rubricas orçamentárias vigentes para o exercício em análise, ainda que as informações prestadas divergissem da realidade,



poder se-ia retificar no ato da contratação e proceder às respectivas adequações técnicas sem prejuízo de legalidade para o certame (Tópico d).

- Que é evidente, que o fato de a Sra. Lindelma Flávia Bandeira de Aguiar, fazer parte de mais uma empresa vencedora de processos licitatórios no Município, não diz respeito aos procedimentos a serem observados pela Equipe de Pregão ou CPL, conquanto tratar-se de situações relacionadas a questão empresariais particulares. O pregoeiro e equipe, observaram a legalidade pontual dos documentos apresentados e pugnaram pelo objetivo julgamento processual (Tópico l).
- Que a exigência da equipe de auditoria não se justifica, uma vez que, segundo os ensinamentos de Marçal Justen Filho os pareceres técnicos e jurídicos são fornecidos facultativamente, tendo em vista as circunstâncias de cada caso, porquanto não ocorrera no processo nenhum fato circunstanciado que ensejasse a necessidade de acostar o referido parecer. Logo, poderia ser considerado como erro formal (Tópico n).

Quanto ao Processo Licitatório nº 45 /2016 (P.P . nº 18 /2016 - Doc. 48).

- Que dentre as falhas elencadas no presente Processo Licitatório nº 45/2016, há 14 (quatorze) delas coincidentes com aquelas apontadas no Processo Licitatório nº 12/2016 logo serão apresentadas as mesmas justificativas.
- Que numa leitura do objeto constante do Termo de Referência e do item 2. do Edital, transcrito no parágrafo precedente, constata-se a existência de procedimento licitatório cujas aquisições destinam-se ao suprimento das necessidades de objetos para reposição de estoques das diversas Secretarias Municipais, conforme se pode averiguar por consulta ao antedito Termo de Referência. Ademais, os quantitativos listados para aquisição não são exorbitantes, posto que se destinam a todas as Secretarias cuja gestão estão vinculadas ao CNPJ da Prefeitura e, que referida omissão não prejudicou o planejamento das aquisições, nem tampouco causou qualquer prejuízo ao erário público do Município (Tópico c).
- Que não ocorrerá questionamento por parte dos licitantes interessados e participantes do certame, que resta caracterizada mais uma situação de falha formal, perfeitamente sanável, que não teve o condão de macular o processo nem tampouco a participação de quaisquer interessados (Tópicos m,p).



- Que a justificativa do Tópico n do Processo Licitatório nº 45 /2016 tem a mesma justificativa do Tópico f do Processo Licitatório nº 12 /2016. Entretanto observo que não corresponde a mesma irregularidade apontada pela auditoria, logo desconsidero essa alegação da defesa.
- Que o Decreto Municipal 044/2014, regulamentando o Art. 15, da Lei Federal nº 8.666/93, elenca as situações de decaimento do direito à contratação que, por equívoco, foram vinculadas ao Decreto Federal nº 5.450/2005, a falha não confundiu licitantes, portanto, mais um caso de erro formal (Tópico o).
- Que a justificativa do Tópico q do Processo Licitatório nº 45 /2016 tem a mesma justificativa do Tópico l do Processo Licitatório nº 12 /2016. Entretanto observo que não corresponde a mesma irregularidade apontada pela auditoria, logo desconsidero essa alegação da defesa.
- Que a exigência da equipe de auditoria não se justifica, uma vez que, segundo os ensinamentos de Marçal Justen Filho os pareceres técnicos e jurídicos são fornecidos facultativamente, tendo em vista as circunstâncias de cada caso, porquanto não ocorrera no processo nenhum fato circunstanciado que ensejasse a necessidade de acostar o referido parecer. Logo, poderia ser considerado como erro formal (Tópico v).
- Que sobre a regularidade fiscal trata-se de empresa qualificada como ME/EPP, que goza das prerrogativas e benefícios insculpidos na Lei Complementar nº 123/2006 em seu art. 43, § 1º que, com a nova redação dada pela Lei Complementar nº 147 /2014 . A empresa L. Flávia Bandeira de Aguiar – EPP, apresentou sua certidão de débitos relativos a créditos tributários federais e à dívida ativa da união, encontrando-se arquivada do processo licitatório em apreço, logo inexistente qualquer tipo de irregularidade. Quanto à qualificação econômico-financeira foram ponderados os princípios da razoabilidade, da economicidade, considerando-se, a priori, o fato de se ter no Balanço Patrimonial apresentado todos os dados indispensáveis à realização dos cálculos dos índices sem que houvesse prejuízo para o certame, nem para o Município, haja vista que os preços ofertados pela vencedora estavam todos perfeitamente compatíveis com os estimados pelo Município e com os do mercado local. Quanto à qualificação técnica, o mencionado documento somente era exigido para os estabelecimentos atacadistas, à luz da Resolução Normativa da própria ADAGRO. A empresa cumpriu com toda a documentação habilitatória exigida no instrumento convocatório. Isto posto, não ocorreu dano ao erário, porquanto inexistente, quaisquer possibilidades de prática de atos de dolo ou má fé, razão pela qual o registro deve ser considerado como falha de cunho formal (Tópico z).



A defesa do Sr. Paulo Roberto de Araújo fez as seguintes alegações, quanto aos tópicos destacado como relevantes:

Quanto ao Processo Licitatório nº 12 /2016 (P.P . nº 06 /2016 - Doc. 47) (Tópico n) e ao Processo Licitatório nº 45 /2016 (P.P . nº 18 /2016 - Doc. 48) (Tópico v)

- Que os auditores discorrem sobre questões meramente formais., erros materiais que não comprometem em nada a higidez e legalidade do processo.
- Que a observação feita pela equipe de auditoria é descabida pois o elenco de documentos dos incisos I a XII do art. 38 é meramente exemplificativa. No caso em tela não é obrigatória a produção de parecer e o parecerista se pronuncia apenas quando instado a fazê-lo, o que no caso não ocorreu. Por sua vez o parecer jurídico do paragrafo único do art. 38da Lei Federal nº 8.666/93 é obrigatório e foi regularmente produzido.

Da nossa análise

De pronto, observo que uma grande parte das falhas apontadas pela auditoria são falhas formais que ocorreram na execução dos processos licitatórios (Processo nºs 12/2016 - P.P. nº 06/2016 e nº 45/2016 - T.P. nº 18/2016). Necessário ainda ressaltar que houve apresentação de extensa defesa porém, por uma questão de economia processual, não fiz a análise item a item, mas ressalto que tais falhas seriam passíveis de determinação, não fosse o decurso do tempo.

A conclusão de nossa Auditoria mostra evidências de indícios de montagem dos citados processos licitatórios, no intuito de beneficiar as empresas Mercadinho Orobó Ltda – ME e L. Flávia Bandeira – ME devido às inúmeras irregularidades identificadas, que contrariam os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, da publicidade e da economicidade (“caput”, e inciso XXI do art. 37 e art. 70 da CF/88), assim como os princípios da isonomia, da igualdade, da probidade administrativa e da seleção da proposta mais vantajosa para a administração (art. 3º da Lei Federal nº 8.666/93).

De início destaco, dentre essas evidências levantadas pela auditoria, a ausência de justificativa das quantidades nas solicitações de aquisições de materiais, e no Termo de Referência, onde a defesa assume a omissão da citada justificativa alegando que os quantitativos não são exorbitantes uma vez que serão destinados para todas as Secretarias. Entendo que a justificativa das quantidades a serem compradas demonstraria uma análise eficiente acerca da demanda necessária ao atendimento das Unidades solicitantes, evitando



desperdício de materiais ou falta de produtos indispensáveis, logo a falta dessa justificativa pode prejudicar o bom funcionamento das secretarias.

Outro fato apontado pela auditoria foi a comunicação de dotação orçamentária incorreta pois foi indicado um exercício diverso do auditado. Não acolho os argumentos do defendente pois além de admitir o erro, alega que, ainda que as informações prestadas divergissem da realidade, poder-se-ia retificar no ato da contratação. Entendo que essa prática prejudica a execução do orçamento uma vez que teria que fazer remanejamentos de créditos para cobertura das despesas com os objetos licitados, demonstrando ausência de planejamento, além de inviabilizar as mencionadas aquisições,

Em seguida, outro indício destacado pela auditoria foi quanto à nomeação da procuradora do Mercadinho Orobó Ltda, para lhe representar no pregão presencial, onde a empresa foi vencedora, ser a própria sócia da empresa, que por sua vez possui outra empresa, a L. Flávia Bandeira, que participou e venceu diversos processos licitatórios da Prefeitura Municipal de Orobó. Para a defesa o fato da procuradora e sócia mencionada, fazer parte de mais uma empresa vencedora de processos licitatórios no Município, não diz respeito aos atos da Equipe de Pregão ou CPL, pois tratam-se de questões empresariais particulares. Observo que as alegações da defesa não procedem quanto a ausência de responsabilidade da CPL pois, vão de encontro ao previsto art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei Federal nº 8.666/93, que veda aos agentes públicos situações que admitiam ou tolerem nos atos de convocação condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo das licitações. Desse modo, entendo que tais procedimentos deixam dúvidas quanto a ampla competição entre participantes na realização dos processos licitatórios realizados no município.

Outro fato importante apontado pela auditoria foi a falta de parecer técnico ou jurídico. A defesa afirma que não anexou o parecer jurídico, pois o mesmo é fornecido facultativamente, dependendo do caso e, não ocorrera no processo nenhum fato necessário para elaboração de parecer, sendo um erro formal. Cabe comentar que o defendente admite o erro, contudo desmerece a necessidade do citado documento. Diante das análises realizadas percebo que o parecer jurídico era de suma importância para a observância de vários aspectos formais e legais negligenciados nos processos licitatórios em tela, uma vez que poderia a assessoria jurídica, inclusive, ter indicado a repetição do certame uma vez que o número de participantes nos dois processos foi muito reduzido prejudicando o caráter competitivo do evento.

A auditoria apontou que não havia subitem do edital indicando o prazo para regularização da documentação implicando em decadência de direito à contratação. A defesa alega apenas que nenhum licitante e participantes do certame questionou tal ausência. Identifico que tal



ausência pode ter comprometido a participação dos interessados uma vez que não podendo regularizar algum documento obrigatório deixou de habilitar-se ao certame consequentemente restringiu o caráter competitivo do processo.

Outro indício registrado pela auditoria diz respeito ao Balanço Patrimonial e demonstrações contábeis para qualificação econômico financeira dos participantes exigidos do exercício de 2013. As alegações da defesa não corresponde aos fatos apontados, logo desconsidere. Analiso que não é cabível tal exigência de documentos de três anos anteriores ao processo licitatório que foi autuado em 22/08 /2016, apontando mais uma vez para prejuízos a concorrência entre interessados.

Na sequência das evidências foi apontado pela auditoria a ausência de item no edital quanto às penalidades do descumprimento do contrato. Os argumentos da defesa não explicam a irregularidade pois, apenas discorre que não ocorrerá questionamento por parte dos licitantes interessados e participantes do certame sendo falha formal. Assim resta prejudicada a contratação uma vez que sendo descumprido as cláusulas do instrumento pactuado entre as partes não há como a gestão municipal aplicar penalidades ao contratado uma vez que não existe previsão legal.

Outro indício destacado pela auditoria foi a habilitação da Empresa L. Flávia Bandeira de Aguiar, para participar do Processo licitatório nº 45 /2016, mesmo não apresentando os seguintes documentos exigidos no edital: regularidade fiscal, qualificação econômico-financeira e qualificação técnica. A defesa demonstrou que estava arquivada no processo apenas a Certidão de Débitos Relativos a Créditos Tributários Federais e À Dívida Ativa Da União, deixando de apresentar os demais documentos enumerados no edital. Observo que, mesmo diante da ausência de documentos considerados imprescindíveis para a habilitação a citada empresa logrou-se vencedora do certame apontando para um favorecimento da mesma.

Complementei minha análise com pesquisa realizada pelo Portal do Tome Contas, sistema dessa Corte, onde verifiquei que as empresas mencionadas pela auditoria constatei, Mercadinho Orobó Ltda – ME e L. Flávia Bandeira – ME, possuem os mesmos sócios, Sra. Lindelma Flávia Bandeira de Aguiar e Sr. José Mario de Aguiar. Observei que a primeira empresa citada vem participando, desde 2013, em processos licitatórios do Município do Orobó e, sendo vencedora em todos os certames (7 processos), o mesmo aconteceu nos exercícios de 2014 (12 processos), 2015 (9 processos) e 2016 (5 processos). Quanto a segunda empresa identifiquei sua participação desde 2015 em processos licitatórios do município em tela (1 processo) sendo consagrado vencedor e, em 2016 participou de 6 certames sendo vencedora de todos.



Diante do exposto, prevalecem como relevantes as irregularidades relativas a ausência de justificativa das quantidades a serem adquiridas e não anexação de parecer jurídico nos Processos Licitatórios nº12/2016 e nº045/2016 (P.P. 06/2016 e P.P. 18/2016), a falta de comprovação de dotação orçamentária e indícios de favorecimento da empresa Mercadinho Orobó Ltda com prejuízo ao caráter competitivo no Processo Licitatório nº12/2016 (P.P. 06/2016), a questão da habilitação indevida da empresa L. Flávia Bandeira, bem como a ausência no edital do prazo para regularização da documentação e quanto às penalidades do descumprimento do contrato no Processo Licitatório 045/2016 (P.P. 18/2016) o que pode, de fato, ter restringido a quantidade de empresas participantes e com indícios de favorecimento à citada empresa. Ressalto ainda a predominância das duas empresas mencionadas como vencedoras dos processos licitatórios realizados no município de Orobó desde 2013 conforme pesquisa no Portal Tome Contas deste tribunal.

Sendo assim, persiste a irregularidade referente à habilitação indevida de licitante (em desacordo com as exigências editalícias), de responsabilidade do Presidente da CPL, Sr. Ronaldo José Barbosa de Oliveira, contudo não cabe aplicação de multa devido ao decurso do tempo. Necessário ressaltar que não foram apontados danos ao erário. Considero devido o encaminhamento ao Ministério Público de Contas sugerido pela Auditoria.

2.1.9. [A2.2] Fracionamento indevido de modalidade de licitação.

A Auditoria analisou os Mapas Demonstrativos Consolidados dos processos licitatórios instaurados em 2016, respectivamente, pela Prefeitura, Fundo Municipal de Saúde-FMS e Fundo Municipal de Assistência Social-FMAS (Doc. 26), e verificou a realização de vários processos licitatórios na modalidade convite, de forma fracionada, para diversos objetos, tais como gêneros alimentícios, materiais de expediente, impressos e materiais gráficos, materiais de limpeza, conservação e higiene, serviços de cópias e reproduções de documentos, e serviços de limpeza e conservação, que somados os seus valores individualmente, por objeto, em todas as situações ultrapassaram o valor necessário à realização de uma Tomada de Preços.

Deduz a auditoria que inexistente na Prefeitura uma adequada programação de suas compras, nos termos do art. 8º da Lei nº 8.666/93, o que permitiria a participação de um maior número de proponentes, graças à obrigação de publicações de seus editais no Diário Oficial do Estado e em jornais de grande circulação (art. 21, da retrocitada Lei), não seria permitida a dispensa dos documentos de habilitação exigidos nos arts. 28 a 31 da retrocitada Lei e, ainda haveria a obrigatoriedade de registros cadastrais das empresas participantes junto à Administração, dentre outras exigências que somente aumentaria o caráter competitivo da licitação, através de empresas



melhores qualificadas, além do que proporcionaria menores riscos para a Administração.

Segundo a auditoria, os referidos processos licitatórios também poderiam ter sido realizados através da modalidade pregão, prevista na Lei Federal nº 10.520/2002, por se tratarem de bens e serviços comuns, donde também seriam feitas exigências de publicação do ato convocatório (inciso I do art. 4º), apresentação de propostas e lances em sessão pública (incisos VII e VIII do art. 4º), inversão de fases em relação aos procedimentos comuns, pois aprecia-se em primeiro lugar as propostas e lances e a averiguação dos documentos de habilitação só se dará quanto ao licitante que ofertou o menor preço (inciso XII do art. 4º), conferindo dessa forma, maior agilidade e economicidade às contratações da Administração Pública, dentre outras vantagens.

Aponta a auditoria que, apesar dos processos licitatórios terem sido autuados pela Prefeitura (P.M.O.), Fundo Municipal de Saúde (F.M.S.) e Fundo Municipal de Assistência Social (F.M.A.S.), todos foram apreciados e julgados pela mesma comissão de licitação, que foi designada pela mesma Portaria e que era constituída dos mesmos membros, qual seja: 001/2016 (Doc. 49): Ronaldo José Barbosa de Oliveira (Presidente), Silvaneide maria Salvador (Membro), Daniel Luiz Soares Gomes (Membro) e José Arnaldo de Oliveira.

Verificou ainda a auditoria fortes os indícios de direcionamento dos processos licitatórios, quando da emissão de convites para as mesmas empresas para participarem de licitações para o mesmo objeto, sendo diferente apenas a Unidade Orçamentária realizadora do certame em alguns casos, nos convites para contratação de Serviços de teleprocessamento e Aquisição de Peças e Acessórios, conforme demonstra os quadros a seguir:



FRACIONAMENTO 1
(Docs. 52 e 54)
Objeto: Material didático

PROC. N°	CONVITE N°	OBJETO	VALOR ORÇADO (R\$)	DATA DE JULGAM
10/2016 (P.M.O.)	01/2016	Aquisição de cadernos personalizados	78.350,00	28/03/16
25/2016 (P.M.O.)	04/2016	Aquisição de mochilas escolares	80.000,00	07/06/16
TOTAL			158.350,00	
Limite p/ licitar na modalidade convite (Compras)			80.000,00 ¹	

OBS.: (1) O limite para licitar na modalidade convite no valor de R\$80.000,00 está fixado na alínea "a" do inciso II, do art. 23 da Lei Federal nº 8.666/93, com nova redação dada pela Lei nº 9.648/98.

FRACIONAMENTO 2
(Docs 55 e 58)

Objeto: Serviços de teleprocessamento

PROC. N°	CONVITE N°	OBJETO	VALOR ORÇADO (R\$)	DATA DE JULGAM
02/2016 (F.M.S.)	01/2016	Prestação de serviços de provedor de internet	54.763,92	18/01/16
01/2016 (F.M.A.S.)	01/2016	Prestação de serviços de provedor de internet	48.428,28	19/01/16
TOTAL			103.192,20	
Limite p/ licitar na modalidade convite (Serviços)			80.000,00 ¹	

OBS.: (1) O limite para licitar na modalidade convite no valor de R\$80.000,00 está fixado na alínea "a" do inciso II, do art. 23 da Lei Federal nº 8.666/93, com nova redação dada pela Lei nº 9.648/98.

QUADRO DE EMPRESAS PARTICIPANTES DAS LICITAÇÕES

PROC. N°	PARTICIPANTES	CNPJ	VENCEDOR
02/2016 (F.M.S.)	Francisco de Assis Barbosa de Brito Gomes-ME	07.820.567/0001-53	Francisco de Assis Barbosa de Brito Gomes-ME
	Joelmir Murilo Farias Lima-ME	06.079.744/0001-63	

A auditoria destacou que as empresas convidadas também foram as mesmas, independentemente da licitação ter sido realizada pelo Fundo Municipal de Saúde ou pelo Fundo Municipal de Assistência Social.



FRACIONAMENTO 3

(Docs 57 e 59)

Objeto: Impressos e material gráfico

PROC. N°	CONVITE N°	OBJETO	VALOR ORÇADO (R\$)	DATA DE JULGAM
14/2016 (F.M.S.)	04/2016	Aquisição de material gráfico para suprir as necessidades do F.M.S.	79.876,25	24/05/16
09/2016 (F.M.A.S.)	04/2016	Aquisição de material gráfico para suprir as necessidades do F.M.A.S.	73.784,00	24/05/16
TOTAL			153.660,25	
Limite p/ licitar na modalidade convite (Serviços)			80.000,00 ⁴	

OBS.: (1) O limite para licitar na modalidade convite no valor de R\$80.000,00 está fixado na alínea "a" do inciso II, do art. 23 da Lei Federal nº 8.666/93, com nova redação dada pela Lei nº 9.648/98.

FRACIONAMENTO 4

(Docs. 53 e 56)

Objeto: Peças e Acessórios

PROC. N°	CONVITE N°	OBJETO	VALOR ORÇADO (R\$)	DATA DE JULGAM
21/2016 (P.M.O.)	03/2016	Aquisição de peças automotivas destinadas à manutenção de veículos da frota municipal.	78.303,04	05/05/16
13/2016 (F.M.S.)	03/2016	Aquisição de peças automotivas destinadas à manutenção de veículos da frota do Fundo Municipal de Saúde.	76.740,27	16/05/16
TOTAL			155.043,31	
Limite p/ licitar na modalidade convite (Serviços)			80.000,00 ⁴	

OBS.: (1) O limite para licitar na modalidade convite no valor de R\$80.000,00 está fixado na alínea "a" do inciso II, do art. 23 da Lei Federal nº 8.666/93, com nova redação dada pela Lei nº 9.648/98.

QUADRO DE EMPRESAS PARTICIPANTES DAS LICITAÇÕES

PROC. N°	PARTICIPANTES	CNPJ	VENCEDOR
21/2016 (P.M.O.)	José Fernandes do Nascimento-ME	00.439.809/0001-14	Fernando Peças Diesel Ltda-EPP
	Fernando Peças Diesel Ltda-EPP	01.288.673/0001-51	
	José Arnóbio Barbosa de Lima	03.785.936/0001-63	
13/2016 (F.M.S.)	José Fernandes do Nascimento-ME	00.439.809/0001-14	José Fernandes do Nascimento-ME
	Fernando Peças Diesel Ltda-EPP	01.288.673/0001-51	
	José Arnóbio Barbosa de Lima	03.785.936/0001-63	

A auditoria destacou que as empresas convidadas também foram as mesmas, independentemente da licitação ter sido realizada pela Prefeitura ou Fundo Municipal de Saúde.

Por fim, segundo a auditoria que tem-se como caracterizada a existência de fortes indícios de direcionamento dos processos licitatórios. Tal procedimento vai de encontro ao que preceituam o inciso XXI, do art. 37, da CF/88, bem como o art. 3º, "caput" e § 5º do art. 23, da Lei Federal nº 8.666/93, e ainda o art. 1º da Lei Federal nº 10.520/2002, o que poderá ensejar a observância do que dispõem o arts. 90



da Lei Federal nº 8.666/93; os incisos VIII do art. 10, e I do art. 11 da Lei Federal nº 8.429/92; e ainda o inciso III do art. 73 da Lei Estadual nº 12.600/04.

Conclui a auditoria que há indícios de subsunção dos fatos acima relatados aos tipos desenhados pela Lei de Improbidade Administrativa (arts. 10, inciso VIII e 11, I), razão pela qual se sugere encaminhamento ao Ministério Público do Estado de Pernambuco para início da respectiva ação penal, se cabível.

A defesa fez as seguintes alegações:

- Que a auditoria ao proceder essas afirmações além de cometer sucessivos equívocos de legalidade e interpretação, insinua a prática de atos não existentes, no contexto da autuação dos processos analisados, a exemplo da dispensa de documentação nos processos de Convite.
- Que em nenhum dos processos analisados ocorrera a dispensa de quaisquer documentos citados no texto transcrito acima, inobstante houvesse a prerrogativa do § 1º, do Art. 32, da Lei nº 8.666/93.
- Que inobstante houvesse a possibilidade de se instaurar os procedimentos licitatórios em tela, em outra modalidade, conforme assevera a auditoria, também é incontestável que a autuação na modalidade CONVITE, como ocorrera, encontra total guarida na norma legal vigente. Nenhuma ilicitude fora praticada.
- Que o Município escolheu dentre os interessados do ramo pertinente com o objeto licitado, em número mínimo de 03 (três) empresas, para cada unidade administrativa (Prefeitura; Fundo de Assistência Social; e Fundo de Saúde), dentro do limite estabelecido na alínea "a", do inciso II, do Art. 23 da Lei Federal nº 8.666/93, por processo.
- Que os procedimentos poderiam ter sido autuados em qualquer outra modalidade superior – Tomada de Preços, Concorrência -, bem como poder-se-ia ter utilizado a modalidade Pregão. Contudo, é mister se asseverar que o fato de se ter utilizado o CONVITE não ocorreu escolha indevida da modalidade, nem se provocou prejuízo ao erário, porquanto os valores adquiridos estão todos consonantes com o que fora estimado pelo Município.
- Que a função da Comissão de Licitação está definida no artigo 6, XVI, da Lei 8.666/93, qual seja: receber, examinar e julgar todos os documentos e procedimentos relativos às licitações e ao cadastramento de licitantes. No que diz respeito à sua elaboração, que pode ser tanto permanente como especial, nos termos do art. 51 § 1º, da Lei de Licitações, o processamento de licitação na modalidade de convite poderá ser efetivado através de um (1) servidor designado, desde que se trate de "pequena unidade administrativa" com reduzido número de servidores. No tocante às demais modalidades, na provável hipótese de não haver o quórum estabelecido de servidores efetivos para compor a comissão de



licitação, têm-se entendido em face do princípio da eficiência, assim como em relação à autonomia municipal, a hipótese da realização de licitações, inclusive, da Câmara Municipal, através da Comissão Permanente de licitações do Executivo, bastando para tanto a efetuação de Convênio ou outro ato formal ajustado entre os Poderes e/ou mediante lei municipal que estipule esse procedimento.

- Que não há qualquer obstáculo jurídico que impeça uma Comissão de licitação realizar procedimentos licitatórios de mais de uma unidade orçamentária sendo, inclusive medida poupadora de recursos e nacionalizadora dos trabalhos relativos aos certames.
- Que a auditoria cometeu um grave erro na definição dos objetos dos convites nº 01/2016 e 04/2016, porquanto confundira-se “mochilas escolares” como material didático, pois segundo as definições do Manual “profucionário” – Curso Técnico de Formação para os Funcionários da Educação, elaborado pelo MEC /Universidade de Brasília, “mochilas escolares” jamais poderão ser classificadas como material ou equipamento didático. Logo, partindo desse pressuposto, resta indubitavelmente explícito o equívoco da auditoria, descaracterizando-se, portanto, a afirmação de que, por se tratar de mesmo objeto adquirido, teria havido extrapolação do limite da modalidade convite, com a soma das duas aquisições.
- Que nos supostos fracionamentos 2 e 3, trata-se de processos distintos para unidades administrativas distintas: Fundo Municipal de Saúde e Fundo Municipal de Assistência Social logo inexistem fracionamentos nem qualquer outro tipo de irregularidade nos processos licitatórios em apreço.
- Que no suposto fracionamento 4, tem as mesmas características, trata-se de processos distintos para unidades administrativas Distintas - Prefeitura Municipal De Orobó E Fundo Municipal De Saúde.
- Que resta indubitavelmente esclarecido que em todas as situações notificadas pela equipe de auditoria, nada houve de fracionamento. Ocorreram, que em todos os procedimentos licitatórios elencados como irregulares, os representantes dessa Corte de Contas cometeram flagrantes e elementares equívocos, mormente por inobservância das normas legais vigentes aplicáveis à matéria.
- Que na modalidade convite não há se falar em direcionamento, porquanto a própria definição já nos remete à prerrogativa da escolha, se a modalidade determina que os licitantes serão escolhidos e convidados entre os interessados, sejam eles cadastrados ou não, logo, não se pode, sequer, insinuar direcionamento, posto haver permissividade legal para o mister.
- Que não restou provada a existência de danos ao erário, posto não haver, considerando que os valores adquiridos estão de acordo com os preços praticados no mercado local, à época, não houve prejuízos aos cofres públicos, logo, incabível a imputação



de improbidade administrativa ao defendente, haja vista a ausência dos pressupostos condicionantes ao referido crime: dolo ou má fé e prejuízo ao Estado.

- Que resta clarividente que as inconsistências, ainda que tivessem ocorrido, teriam apenas cunho formal, porquanto, sequer, houve indícios de prejuízos ao erário ou malversação do recurso público aplicado.
- Que não há se falar em aplicação dos rigores da Lei Federal nº 8.429/92, não cabe imputar conduta ímproba ao Prefeito que homologara processos licitatórios perfeitamente legítimos, autuados e julgados com obediência aos mais lícitos procedimentos legais vigentes.
- Que restou provado que nos Processos Licitatórios em comento, não ocorreram falhas que pudessem macular as contratações deles decorrentes, haja vista que não restou, sequer, indícios de dolo ou má, não ocorreu beneficiamento do Prefeito, nem de terceiros, nem tampouco ocorreu locupletamento dos recursos públicos.

Da nossa análise

Analisando os fatos apresentados pela auditoria e os argumentos expostos pela defendente, inicialmente acolho as alegações da defesa de não haver obstáculo quanto à apreciação dos processos licitatórios de unidades orçamentárias distintas pela mesma Comissão de Licitação.

No que tange os fracionamentos apontados pela auditoria observo o seguinte: no Fracionamento 1, trata-se de aquisição de materiais diversos (cadernos personalizados e mochilas escolares) assim não cabe a soma das citadas aquisições para atingimento do limite de modalidade licitatória, conforme mencionado pela defesa. Nos Fracionamentos 2, 3 e 4, conforme argumenta o defendente, são processos de unidades orçamentárias distintas, logo não cabe considerar a soma dos valores orçados para cada objeto para efeito dos limites de cada modalidade de licitação.

Por fim concordo com a auditoria quanto à possibilidade de direcionamento dos processos licitatórios enumerados, uma vez que restou demonstrado no relatório que as empresas participantes foram as mesmas ainda que sendo realizados por unidades orçamentárias diferentes, tendo havido uma alternância de vencedores em cada processo.

A meu ver restou demonstrado que houve frustração do caráter competitivo dos processos licitatórios realizados no município de Orobó, prática esta vedada pela Lei Federal nº 8.666/93, inciso I § 1º art. 3º (Redação dada pela Lei nº 12.349/2010).

Sendo assim, mantêm-se a irregularidade.



2.1.10. [A3.1] Repasse a menor das contribuições previdenciárias dos servidores e Da parte patronal para o RPPS

A Auditoria constatou que contribuições previdenciárias retidas dos servidores e devidas pela Prefeitura Municipal e pelo Fundo Municipal de Saúde não foram integralmente repassadas ao regime próprio de previdência do Orobó (IPREO) no período de janeiro a dezembro/2016, incluindo o 13º salário, em desacordo ao que dispõe o §4º do art. 15 c/c os incisos I e II do art. 14, da Lei Municipal nº 0842/2006, o qual disciplina que as contribuições previstas nos incisos I (Patronal) e II (Segurados).

A auditoria apurou que o valor repassado a menor pela prefeitura é de R\$ 30.973,97 e pelo Fundo Municipal de Saúde é de R\$ 475,45, totalizando um montante não repassado de R\$ 31.449,42.

Acrescenta a auditoria que, segundo o art. 1º da Lei Municipal nº 1.004/2015 que alterou o Inciso I do art. 15 da Lei Municipal nº 0842/2006, a alíquota de contribuição da parte patronal era de 15%.

Segundo a auditoria, em relação à contribuição dos servidores, é uma conduta passível de enquadramento como crime de apropriação indébita previdenciária de acordo com o art. 168-A do Código Penal, assim como ato de improbidade administrativa, nos termos da Lei Federal nº 8.429/92, art. 11, II e, também atenta contra o princípio constitucional do equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS, nos termos do “caput” do art. 40 da Constituição Federal. Em relação à contribuição patronal é passível de enquadramento como sonegação de contribuição previdenciária, de acordo como art. 337-A, inciso II respectivamente (acrescido pela Lei nº 9.983/00)

Para a auditoria o repasse de recursos financeiros em volume menor do que o devido ao RPPS além de comprometer o equilíbrio financeiro também implica no aumento do passivo do município ante o seu sistema de previdência, uma vez que as obrigações pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras do regime próprio são de responsabilidade do Tesouro municipal, conforme § 1º do art. 2º da Lei Federal nº 9.717/08, e art. 26 da portaria MPS nº 403/08.

Por fim, sugere a auditoria o encaminhamento ao Ministério Público do Estado de Pernambuco para início da respectiva ação penal, bem como imputação, aos responsáveis, pela afronta à norma legal, de multa prevista no artigo 73, inciso III, da Lei Estadual nº 12.600/04 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco), atualizada pela Lei nº 14.725/2012.

A defesa fez as seguintes alegações:

- Que no exercício de 2016 à Administração repassou: 98,48% das contribuições arrecadadas dos servidores da Prefeitura; 99,75%



- das contribuições arrecadadas dos servidores do FMS; 99,48% das contribuições patronais da Prefeitura; e, 100% das contribuições patronais do FMS.
- Que as punições sugeridas pela auditoria, de crime de apropriação indébita previdenciária e de enquadramento como sonegação de contribuição previdenciária em vistas, a ínfima quantia a regularizar, são demasiadas.
 - Que restaram à inclusão de recolhimentos de R\$ 28.837,72 sendo parte servidor, derivados da Folha da Assistência Social, que estão contidos na base de cálculo (Doc. 42), e contribuição quitada em 30/09/2016, referente ao mês de setembro de 2016.
 - Que acredita na ausência da monta inicial formulada no valor de R\$ 7.798,00 (Doc. 44, fls. 79 e 80 e, 88 e 89), por consequência de mesmo valor e data, entretanto são comprovantes de quitação e de competência distintas.
 - Que o resultado final apurado, demonstra há existência de crédito a ser compensado junto ao Instituto de Previdência – IPREO, no valor de R\$ 7.745,42, em favor da Edilidade.
 - Que realizou o confronto dos valores e documentos acostados (Doc. 45) em referência ao valor apurado pela Nobre Auditoria e, não conseguiu encontrar a divergência apontada de R\$ 475,45, e sim, diferença positiva a compensar, em favor do Fundo Municipal de Saúde junto ao Instituto de Previdência – IPREO, no valor de R\$ 14,88.
 - Que restaram à inclusão de recolhimentos, parte patronal, derivados da Folha da Assistência Social (Anexo 08), na monta de R\$ 20.936,03. Que por sua vez, não foram inclusos nos autos, mas que estão contidos na base de cálculo (Doc. 42).
 - Que o resultado final apurado, demonstra há existência crédito a ser compensado junto ao Instituto de Previdência – IPREO, no valor de R\$ 11.788,38, em favor da Edilidade.
 - Que diante das comprovações apresentadas, pede-se que esse item seja aceito como regular.

Da nossa análise

É sabido que o não recolhimento integral das contribuições previdenciárias compromete as finanças municipais na medida em que os orçamentos municipais futuros ficam mais comprometidos com o pagamento de contribuições previdenciárias

Observo que a defesa apresentou diversas planilhas recalculando os valores apresentados pela auditoria e anexou documentos comprobatórios de pagamentos das contribuições

Destaco que o valor não repassado ao RPPS de R\$ 31.449,42 (Prefeitura Municipal e Fundo Muniicpal de Saúde) é de pequena monta, correspondendo a tão somente 1,37% do total devido a título de contribuições previdenciárias dos servidores ao RPPS (R\$ 21.659,83) e 0,45% (R\$ 9.789,59) do total das contribuições da parte patronal, não



correspondendo a um valor expressivo para o aumento do endividamento do município., não chegando a comprometer as presentes contas.

VOTO pelo que segue:

1. CONTAS DE GESTÃO.
DESPESAS DE
COMBUSTÍVEIS SEM
CONTROLE. DESPESAS
ACIMA DO LIMITE SEM
LICITAÇÃO. CONCESSÃO
IRREGULAR DE AUXÍLIO
FINANCEIRO.
IRREGULARIDADES EM
PROCESSOS LICITATÓRIOS.
GRAVIDADE.
FRACIONAMENTO DE
PROCESSOS LICITATÓRIOS.

Cleber Jose de Aguiar da Silva:

CONSIDERANDO que o presente processo trata de auditoria realizada nas contas de gestão.

CONSIDERANDO o Relatório de Auditoria e os argumentos constantes nas defesas.

CONSIDERANDO a falta de planejamento da Administração com a consequente não realização do devido processo licitatório nas modalidades corretas descumprindo o art. 22 , incisos I ao V e art. 23 , incisos I e II, ambos da Lei Federal nº 8666/93.

CONSIDERANDO uso indevido da R\$ 112.138,68 de receitas arrecadadas com Contribuição de Iluminação Pública, além da ausência do devido controle da conta corrente onde são movimentados esses recursos.

CONSIDERANDO a autorização de pagamentos de despesas a título de auxílios/ajudas financeiras sem a devida comprovação da situação de vulnerabilidade das pessoas beneficiadas, além de não estarem contempladas pela Lei Municipal nº 986/2014, norma regulamentadora de concessão de benefícios.

CONSIDERANDO o pagamento de remuneração aos Agentes de Combate às Endemias abaixo do piso nacionalmente estabelecido.



CONSIDERANDO diversas falhas nos processos licitatórios que podem ter contribuído para a não seleção da proposta mais vantajosa para a administração municipal, contrariando o artigo 3º da Lei Federal nº 8666 /93.

CONSIDERANDO indícios de montagem de processos licitatórios com o favorecimento para as empresas Mercadinho Orobó Ltda-ME e L. Flávia Bandeira-ME em processos licitatórios realizados no município.

CONSIDERANDO a possibilidade de direcionamento dos processos licitatórios, contribuindo para a frustração do caráter competitivo das licitações municipais.

CONSIDERANDO que a presente prestação de contas pertence ao exercício de 2016, não sendo mais efetiva a emissão de recomendação ou determinação;

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) Cleber Jose de Aguiar da Silva, relativas ao exercício financeiro de 2016

Joseane Maria da Silva Oliveira:

CONSIDERANDO a ocorrência de diversos erros na documentação dos benefícios eventuais concedidos pela Secretaria de Assistência Social de Orobó.

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) Joseane Maria da Silva Oliveira, relativas ao exercício financeiro de 2016

Ronaldo José Barbosa de Oliveira:

CONSIDERANDO diversas falhas nos processos licitatórios que podem ter contribuído para a não seleção da proposta mais vantajosa para a administração municipal contrariando o art. 3º da Lei Federal nº 8666/93.



CONSIDERANDO indícios de montagem de processos licitatórios com o favorecimento para as empresas Mercadinho Orobó Ltda- ME e empresa L.Flávia Bandeira -ME em processos licitatórios realizados no município.

CONSIDERANDO a habilitação indevida de licitante em desacordo com as exigências editalícias.

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

JULGAR irregulares as contas do(a) Sr(a) Ronaldo José Barbosa de Oliveira, relativas ao exercício financeiro de 2016

Dar quitação aos demais interessados em relação aos pontos sobre os quais foram notificados.

DETERMINAR, por fim, o seguinte:

À Diretoria de Plenário:

1. Encaminhar ao Ministério Público de Contas, acolhendo sugestão de membro do MPCO presente na sessão.

OCORRÊNCIAS DO PROCESSO

PROCESSO RETIRADO DE PAUTA EM 15/12/2022, SEM OCORRÊNCIAS.

5ª SESSÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA CÂMARA REALIZADA EM 02 /03//2023:

CONSELHEIRO SUBSTITUTO ADRIANO CISNEIROS - RELATOR:

Senhor Presidente, Conselheiro Dirceu Rodolfo, Conselheira Teresa Duere, prezados colegas Conselheiros Substitutos, prezados colegas de trabalho e todos que nos assistem pela TV-TCE, o processo em questão é o processo 171002738. Trata da prestação de contas da Prefeitura Municipal de Orobó.



A equipe de auditoria apontou uma série de falhas e irregularidades, que foram devidamente cotejadas com a documentação apresentada na defesa, que culminou com a elaboração do voto que coloquei em lista.

Inicialmente, esse meu voto foi pela regularidade com ressalvas das contas do Sr. Ronaldo José Barbosa de Oliveira, relativo ao exercício de 2016, e pela irregularidade das contas da Sra. Joseane Maria da Silva Oliveira, relativo ao exercício de 2016. Esta era Secretária de Ação Social e teria aprovado algumas concessões de auxílio sem a devida fundamentação.

Após a colocação do processo em lista, fui procurado pelo advogado, que fez juntar ao processo o recolhimento do valor que seria imputado neste voto, no valor de dez mil trezentos e cinquenta reais. Ele trouxe aos autos o recolhimento desse valor devidamente atualizado monetariamente, que ficou perfazendo o valor de quinze mil setecentos e setenta e seis reais e setenta e oito centavos, elidindo, assim, a irregularidade relativa às contas da Sra. Joseane.

Diante do exposto, eu vou modificar meu voto para julgar regulares com ressalvas todas as contas constantes nos presentes autos.

É o meu voto, Sr. Presidente.

CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR - PRESIDENTE:

É o voto do Conselheiro Adriano Cisneiros. Como vota o Conselheiro...

DRA. GERMANA LAUREANO - PROCURADORA:

Presidente.

CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR - PRESIDENTE:

Dra. Germana Laureano.

DRA. GERMANA LAUREANO - PROCURADORA:

Obrigada, Presidente. O meu cordial bom dia a todos, a V.Exa., ao Conselheiro Adriano, a todos os Conselheiros.



CONSELHEIRA TERESA DUERE:

Seja bem-vinda, Dra. Germana.

DRA. GERMANA LAUREANO - PROCURADORA:

Muito obrigada, Conselheira, é uma satisfação voltar a participar desta Câmara.

Eu só fiquei com uma pequena dúvida, Conselheiro, porque, além da secretária, que V.Exa. coloca que agora vai ter as contas julgadas regulares com ressalvas, porque não há mais dano, tem aí o prefeito e tem o pregoeiro, que eu acho que é o principal responsável pelas irregularidades mais graves, nesse caso, que tem indícios de montagem de processo licitatório.

Mas eu fiquei na dúvida se vamos julgar mesmo as contas do pregoeiro, porque, na verdade, ele nem atuou como ordenador de despesas e nem deu causa à perda, nem extravio. Então, me parece que seria o caso de multá-lo, mas não há mais possibilidade, nestes autos, por conta de que já foi autuado há mais de cinco anos.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO ADRIANO CISNEIROS - RELATOR:

Exatamente.

DRA. GERMANA LAUREANO - PROCURADORA:

Então, é só essa indagação que eu faço, se seria o caso de julgar as contas desse pregoeiro, que acho que é o Sr. Ronaldo, não é?

Em relação ao prefeito, também fico na dúvida se essas irregularidades, que são as mais graves para mim, nesse caso, Presidente, de indícios de montagem, elas poderiam ser atribuídas ao prefeito. Me parece que a Auditoria o fez. Mas não sei se a natureza de todos aqueles indícios era perceptível ao prefeito no momento da homologação. Porque a jurisprudência mais atual é nesse sentido, de que autoridade homologadora pode ser responsabilizada sim por vícios no processo licitatório, desde que sejam vistos que lhe sejam perceptíveis, sejam perfeitamente identificáveis no momento da homologação.



Mas me parece que existiam aí questões relativas à atuação das empresas, uma pessoa representando uma empresa e tendo vínculo com outra, não me parece, a princípio, não é Conselheiro Adriano? Vossa Excelência conhece mais os autos do que eu, mas da leitura que eu fiz, eu fiquei com essas duas dúvidas.

Primeiro, se esses considerandos relativos aos vícios, sobretudo os indícios de montagem da licitação, deveriam constar nas contas do prefeito. Até porque me parece que na hora que consta, ao meu juízo, eu acho que o juízo de regularidade com ressalvas, para mim, me parece uma antinomia, porque é uma falha grave, mas não me parece que fosse imputável a ele.

Em relação ao pregoeiro, se seria o caso, de fato, de julgar contas, porque não me parece que seria o caso de julgar contas. Talvez a única coisa hoje possível, já que não pode mais multar, era remeter ao Ministério Público Estadual, em havendo prazos para que eles apurem aí improbidade ou algum delito penal.

São essas, Presidente, as minhas indagações, na verdade, mais indagações do que sugestões.

CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR - PRESIDENTE:

Muito bem, Dra. Germana Laureano. A palavra está com o Conselheiro Adriano Cisneiros, relator do processo, fique muito à vontade.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO ADRIANO CISNEIROS - RELATOR:

Com relação às contas do pregoeiro, na realidade, ele só deveria ter as contas julgadas regulares com ressalvas, regulares ou irregulares, as contas julgadas se ele fosse o gestor ou, nos termos da constituição, se ele tivesse causado prejuízo ao erário, que não é o caso aqui.

Eu fiquei em um dilema na hora de elaborar o voto, porque o próprio sistema permite, na hora que a gente coloca a irregularidade, que marca que foi ele, o próprio sistema julga as contas, entendeu?

Então, assim, realmente, ao retirá-lo, sairiam todas as irregularidades das contas dele. E, no caso, o voto ficaria sem irregularidade, já que essas irregularidades, a meu ver, não podem ser atribuídas ao prefeito. Por isso, eu deixei o julgamento das contas dele regulares com ressalvas.



Quanto a questão do...

DRA. GERMANA LAUREANO - PROCURADORA:

Só uma questão, na verdade, ele não iria ter prejuízo, não é? Mas, assim, eu fico pensando que, se tem uma ressalva, em tese, ele pode discutir, ele teria interesse processual. Então, essa é a minha preocupação. Só essa questão, tecnicamente. Eu sei que a rigor, como o juízo vai ser de regularidade, pelo encaminhamento, não teria prejuízo. É que na minha ótica, isso poderia ensejar, por exemplo, um recurso do Ministério Público de Contas, porque não me parece que, na minha ótica, claro, com a devida vênia, essa falha, a meu ver, tem uma gravidade apta a, se for o caso de julgar as contas, contaminar as contas.

Então, essa é a minha preocupação. Na hora que é mantido esse juízo, na ótica nossa, o Ministério Público de Contas vai desafiar um recurso para mudar o juízo de contas de alguém que, a rigor, não tinha que ter contas julgadas.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO ADRIANO CISNEIROS - RELATOR:

Então, assim, a sugestão de V.Exa. seria, no caso, retirar o julgamento das contas dele, não é isso?

DRA. GERMANA LAUREANO - PROCURADORA:

Eu só quero saber porque, como a participação minha é episódica aqui nas Câmaras, até peço ajuda de V.Exas, como é que está sendo esse... como é que o Tribunal vem se posicionando nesses casos, se tem julgado efetivamente contas, nesses casos ou não. Porque, como Vossa Excelência mesmo colocou, Conselheiro, nos termos da Constituição não seria o caso, mas eu não sei como é que tem sido a conduta da Câmara, do Pleno. Vossas Excelências que estão diariamente julgando é que podem, assim, decidir. A rigor, me parece que não seria o caso, mas...

CONSELHEIRA TERESA DUERE:

Dra. Germana, ontem mesmo eu julguei um. Agora, a grande maioria, principalmente em processo licitatório, de pregoeiro, eu trouxe até um ontem, e até me veio a questão de que houve, inclusive,



superfaturamento nesse processo, mas, eu estava julgando um recurso, e no julgamento primário não tinha sido colocado superfaturamento e sim irregularidades nas contas. Mas era Auditoria Especial, sobre um pregão eletrônico.

Então, eu não tenho, costumeiramente, julgado dentro de gestão. Eu sempre estou retirando, porque é como Vossa Excelência diz, o pregoeiro aí nessa conta, você não pode culpar... a irregularidade ser do prefeito. Não tem como ser do Prefeito. E se há uma irregularidade na gestão, ela tem que ser mencionada. Agora, julgada, eu tenho julgado em Auditoria Especial. Eu puxo para Auditoria Especial dentro da gestão para fazer o julgamento.

CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR - PRESIDENTE:

Eu, particularmente... eu compreendi os questionamentos da Dra. Germana. Acho que a senhora já deu um bom indício, Conselheira Teresa Duere, do que acontece aqui, o problema é ôntico, o problema é ôntico de julgamento de contas, muito complexo. É muito complexo para a gente entender o que acontece, ou devassar a realidade de uma prefeitura, de uma unidade gestora, de um município.

Agora, o que a gente tem também aqui é uma dificuldade do sistema. Os nossos sistemas trabalham de forma a pensar a coisa de forma genérica e orgânica, sem problematizar a difícil realidade de julgar contas. Nesses casos, por exemplo, mesmo sendo de uma prestação de contas de uma gestão, por mais dificuldade que tenhamos hoje de saber o que é contas de gestão, porque às vezes o conteúdo de três ou quatro situações não espelham, não dão o espelhamento real do que seja a amplitude, a abrangência de uma gestão, de uma Secretaria, como seja. Mas, por mais que temos essa dificuldade, no meio da gestão da coisa pública, você tem atos de determinados agentes. Por exemplo, aí você tem um pregoeiro, aí tem atos a serem considerados irregulares ou irregulares, e não contas.

O conceito de contas você aplica no caso a um parecerista, a um membro de uma Comissão de Licitação. A não ser, aí sim, que, dentro do nexos causal, levando em consideração o elemento subjetivo, nexos causal e resultado, a gente aponte aquela conduta como causadora daquele resultado danoso. Aí sim, você pode até entender, porque aí você vai falar de ressarcimento e tal. Mas lugar comum é a gente entender que as contas é de quem detém a gestão, é do ordenador de despesa, é aquele que é responsável pela pasta. E ali você tem uma série de atos intrincados e implicados na gestão que podem ser sim inquinados de ilegais e ilegais. No caso de um pregoeiro, seria legalidade ou ilegalidade do ato. Pode ser feito no mesmo processo, até aplicar multa. Mas não o conceito de contas.



É um problema também sistêmico nosso. A gente tem que rever a forma de se fazer, de construir os nossos *softwares*, porque às vezes você vê, o plano da realidade da gente é muito mais rico. A nossa realidade é muito rica, é muito cheia de fractuosidades, cheia de possibilidades. E às vezes você fica em uma situação de dificuldade. Por exemplo, processos de Auditoria Especial mesmo, Dra. Teresa Duere, Dra. Germana Laureano, doutos Conselheiros, às vezes você chega ao final de uma Auditoria Especial, ou até de uma Denúncia, você vai falar de regularidade/irregularidade do objeto daquela Auditoria Especial, não vai falar propriamente de contas.

Então, realmente a gente trabalha com uma matéria muito complexa. As coisas não são homogêneas, as coisas não são tranquilas para serem resolvidas. Em cada caso a gente tem que analisar. Nesse caso eu até entendo o que quer dizer a Procuradora Germana Laureano. Eu acho, Conselheiro Adriano Cisneiros, que não há o que se pensar em juízo de contas, no que diz respeito a esse indigitado servidor. Mas se pode pensar sim em irregularidade do ato ou que seja, inclusive aplicação de sanção.

DRA. GERMANA LAUREANO - PROCURADORA:

Presidente, só para complementar, endossando a sua fala, porque a minha preocupação em suscitar isso é porque, no caso concreto, dada a gravidade das condutas dele, me parece que se fosse o caso de um juízo, ainda que não seja de contas, na minha ótica, do Ministério Público de Contas, é o juízo de irregularidade. Porque, de fato, há a confirmação, inclusive no louvável voto do Conselheiro Adriano, dos indícios de montagem do processo licitatório. Então, se há indícios de montagem do processo licitatório, me parece que a regularidade com ressalvas, na minha ótica, mais uma vez, com a devida vênia, não seria a solução mais consentânea.

Então, por isso, anteriormente, eu quis indagar se vai se partir para julgar contas não, mas se vai julgar os atos, então, o meu opinativo é: atos irregulares deste específico pregoeiro, Sr. Ronaldo José. E tirando da órbita do prefeito também, não é?

CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR - PRESIDENTE:

Muito bem, Dra. Germana.

Dr. Adriano, pronunciou já o voto?



CONSELHEIRO SUBSTITUTO ADRIANO CISNEIROS - RELATOR:

Ainda não, pronunciei ainda não.

Bom, o voto encontra-se em lista, mas ele está sofrendo esse pequeno ajuste, não é? No caso das contas do pregoeiro, vou considerá-las, não contas, mas os atos praticados por ele como irregulares.

Então, eu vou alterar meu voto nesse sentido, e mantendo os demais termos. Também acrescentando a questão do envio ao Ministério Público de Contas para apuração das responsabilidades penais do indigitado servidor.

É como voto, Sr. Presidente.

CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR - PRESIDENTE:

É o voto do Conselheiro Adriano Cisneiros.

Aprovado, à unanimidade, Conselheiro, com as observações da digna representante do Ministério Público de Contas, Dra. Germana Laureano.

RESULTADO DO JULGAMENTO

Presentes durante o julgamento do processo:

CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR , Presidente da Sessão : Acompanha

CONSELHEIRO SUBSTITUTO ADRIANO CISNEIROS , relator do processo

Procuradora do Ministério Público de Contas: GERMANA LAUREANO

Houve unanimidade na votação acompanhando o voto do relator.