



JULGAMENTOS DAS CÂMARAS

31.10.2023

34ª SESSÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA CÂMARA
REALIZADA EM 26/10/2023

PROCESSO TCE-PE Nº 21101037-6ED003

RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO RUY RICARDO HARTEN

MODALIDADE - TIPO: Recurso - Embargos de Declaração

EXERCÍCIO: 2023

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

INTERESSADOS:

RUBEN DE LIMA BARBOSA

EDUARDO HENRIQUE TEIXEIRA NEVES (OAB 30630-PE)

ORGÃO JULGADOR: SEGUNDA CÂMARA

PRESIDENTE DA SESSÃO: CONSELHEIRO RODRIGO NOVAES

ACÓRDÃO Nº 1808 / 2023

PRECLUSÃO CONSUMATIVA. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA UNIRRECORRIBILIDADE. NÃO CONHECIMENTO.

1. Há preclusão consumativa quando o direito de praticar determinado ato processual já foi exercido anteriormente.

2. Constata-se a violação do princípio da unirrecorribilidade quando dois recursos da mesma espécie são propostos pelas mesmas partes e contra a mesma deliberação.

VISTOS, relatados e discutidos os autos do Processo TCE-PE Nº 21101037-6ED003, ACORDAM, à unanimidade, os Conselheiros da SEGUNDA CÂMARA do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, nos termos do voto do Relator, que integra o presente Acórdão,

CONSIDERANDO a existência de embargos, TCE-PE n.º

21101037-6ED001, anteriormente opostos pelas mesmas partes e contra a mesma decisão ora combatida, caracterizando preclusão consumativa;

CONSIDERANDO o princípio da unirrecorribilidade.

Em **não conhecer** o presente processo de Embargos de Declaração, não interrompendo, portanto, o prazo para a interposição de outros recursos.

Presentes durante o julgamento do processo:

CONSELHEIRO RODRIGO NOVAES, Presidente da Sessão : Acompanha

CONSELHEIRO SUBSTITUTO RUY RICARDO HARTEN, relator do processo

CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR : Acompanha

Procuradora do Ministério Público de Contas: GERMANA LAUREANO

34ª SESSÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA CÂMARA
REALIZADA EM 26/10/2023

PROCESSO TCE-PE Nº 22100841-0

RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO LUIZ ARCOVERDE FILHO

MODALIDADE - TIPO: Gestão Fiscal - Gestão Fiscal

EXERCÍCIO: 2019

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

INTERESSADOS:

ROSE CLEA MÁXIMO DE CARVALHO SÁ

ORGÃO JULGADOR: SEGUNDA CÂMARA

PRESIDENTE DA SESSÃO: CONSELHEIRO RODRIGO NOVAES

ACÓRDÃO Nº 1809 / 2023

GESTÃO FISCAL. DESPESA TOTAL COM PESSOAL. MEDIDAS. RECONDUÇÃO AO LIMITE. MULTA.

1. A não adoção de medidas estabelecidas pelo art. 169, §§



3º e 4º da CF para a redução do excedente da despesa total com pessoal ao limite legal, nos prazos estabelecidos na LRF, configura a prática de infração administrativa, prevista na Lei Federal nº 10.028/2000 - Lei de Crimes Fiscais (art. 5º, IV), acarretando ao agente que lhe deu causa, multa de até trinta por cento de seus vencimentos anuais, proporcionalmente aos períodos em que foram constatadas as irregularidades, nos termos do art. 74 da Lei Orgânica do TCE-PE, dos artigos 12 e 14 da Resolução TC nº 20/2015 e do precedente do Processo TCE-PE nº 21100107-7.

VISTOS, relatados e discutidos os autos do Processo TCE-PE Nº 22100841-0, ACORDAM, à unanimidade, os Conselheiros da SEGUNDA CÂMARA do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, nos termos do voto do Relator, que integra o presente Acórdão,

CONSIDERANDO que o Poder Executivo do Município de Mirandiba extrapolou o limite de despesa com pessoal em 2014, permanecendo acima do limite até, pelo menos, o exercício de 2018;

CONSIDERANDO que a Prefeita Rose Cléa Máximo de Carvalho Sá assumiu a gestão em 2017 com o comprometimento da DTP em 64,43% (3º quadrimestre de 2016) e durante os três primeiros anos de sua gestão a relação da DTP x RCL permaneceu acima do limite legal;

CONSIDERANDO que, em 2019, ano em análise, o comprometimento foi de 67,44% no 1º quadrimestre, 67,59% no 2º quadrimestre e 65,92% no 3º quadrimestre;

CONSIDERANDO que a prefeita municipal deixou de ordenar ou de promover, na forma e nos prazos da LRF, a execução de medida para a redução do montante da despesa total com pessoal do órgão sob sua gestão nos três quadrimestres de 2019, notadamente as medidas estabelecidas no art. 169, §§ 3º e 4º da Constituição Federal, configurando a prática de infração administrativa, prevista na Lei Federal nº 10.028/2000 - Lei de Crimes Fiscais (art. 5º, IV);

CONSIDERANDO que a irregularidade acarreta ao agente que lhe deu causa, conforme precedente do Processo TCE-PE nº 21100107-7, multa de até trinta por cento de seus vencimentos anuais, proporcionalmente aos períodos em que foram constatadas as irregularidades, 1º, 2º e 3º quadrimestres de 2019, nos termos do art. 74 da Lei Orgânica do TCE-PE, dos artigos 12 e 14 da Resolução TC nº 20/2015;

CONSIDERANDO que, no caso, a dosimetria da multa deve corresponder a 100% (30% dos vencimentos), em razão de: a) tratar-se do terceiro ano da gestão; b) a despesa com pessoal permaneceu muito acima do limite legal durante os três quadrimestres e c) não foram demonstradas quaisquer medidas com vistas à redução da despesa com pessoal, inexistindo a comprovação de qualquer esforço fiscal;

JULGAR irregular o presente processo de Gestão Fiscal, responsabilizando:

Rose Clea Máximo de Carvalho Sá

APLICAR multa no valor de R\$ 54.000,00, prevista no Artigo 74 da Lei Estadual 12.600/04, ao(à) Sr(a) Rose Clea Máximo de Carvalho Sá, que deverá ser recolhida, no prazo de 15 (quinze) dias do trânsito em julgado desta deliberação, ao Fundo de Aperfeiçoamento Profissional e Reequipamento Técnico do Tribunal, por intermédio de boleto bancário a ser emitido no sítio da internet deste Tribunal de Contas (www.tce.pe.gov.br).

Presentes durante o julgamento do processo:

CONSELHEIRO RODRIGO NOVAES, Presidente da Sessão: Acompanha

CONSELHEIRO SUBSTITUTO LUIZ ARCOVERDE FILHO, relator do processo

CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR: Acompanha

Procuradora do Ministério Público de Contas: GERMANA LAUREANO

**34ª SESSÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA CÂMARA
REALIZADA EM 26/10/2023
PROCESSO DIGITAL TCE-PE Nº 1606566-9**



AUDITORIA ESPECIAL

UNIDADE GESTORA: INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA

SOCIAL DO MUNICÍPIO DE GOIANA - GOIANAPREV

INTERESSADOS: NERISE MARIA DA SILVA

TRINDADE, FREDERICO GADÊLHA MALTA DE

MOURA JÚNIOR, JOÃO GUALBERTO GOMBÉ

GOMES E RENATO SANDRÉ PEREIRA SOARES

ADVOGADOS: Drs. ÊNIO SILVA NASCIMENTO -

OAB/PE Nº 01.944; PAULO ROBERTO TAVARES DA

SILVA – OAB/PE Nº 00149

RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO MARCOS

NÓBREGA

ÓRGÃO JULGADOR: SEGUNDA CÂMARA

ACÓRDÃO T.C. Nº 1810/2023

AUDITORIA ESPECIAL. CONFORMIDADE. REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL. IRREGULARIDADES DISSOCIADAS DE MAIOR GRAVIDADE. RAZOABILIDADE. PROPORCIONALIDADE. REGULAR COM RESSALVAS.

As situações financeira e atuarial inadequadas do Regime Próprio, dissociadas de omissão no repasse das contribuições previdenciárias devidas ao RPPS e da prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao Erário, não ensejam o julgamento pela irregularidade do objeto da auditoria especial.

VISTOS, relatados e discutidos os autos do Processo TCE-PE nº 1606566-9, **ACORDAM**, à unanimidade, os Conselheiros da Segunda Câmara do Tribunal de Contas do Estado, nos termos do voto do Relator, que integra o presente Acórdão,

CONSIDERANDO ocorrência de capitalização insuficiente para garantir os benefícios, premissa atuarial sem correlação com os rendimentos obtidos, ausência de medidas efetivas para mitigar o impacto fiscal do desequilíbrio do

RPPS, plano de amortização desprovido de viabilidade e a projeção atuarial inepta;

CONSIDERANDO o registro inadequado das provisões matemáticas, a ausência de registro individualizado dos segurados e as inconsistências contábeis;

CONSIDERANDO, no entanto, que as falhas não são suficientes para macular as contas em análise;

CONSIDERANDO a impossibilidade de aplicação de multa, haja vista o decurso do prazo previsto no art. 73, § 6º, da Lei Orgânica deste Tribunal;

CONSIDERANDO o disposto nos artigos 70 e 71, incisos II, combinados com o artigo 75, da Constituição Federal, e no artigo 59, inciso II, combinados com o artigo 61, § 2º, da Lei Estadual nº 12.600/2004 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco),

Em julgar **REGULAR COM RESSALVAS** o objeto da presente Auditoria Especial, dando quitação aos agentes públicos apontados como responsáveis no Relatório de Auditoria.

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

- Adotar ações efetivas para equacionar o déficit atuarial e resguardar a sustentabilidade do regime próprio determinada pelo art. 40, caput, da Constituição Federal;

- Obedecer ao parâmetro mínimo de prudência estabelecido pela legislação correlata quando da definição da taxa de juros a ser adotada para a avaliação atuarial;

- Realizar o devido registro das reservas matemáticas em consonância com o procedimento adotado a partir do MCASP 2014, comunicando à contabilidade municipal acerca do montante a ser evidenciado em notas explicativas;

- Adotar o registro individualizado de contribuições dos servidores conforme determina o art. 18 da Portaria MPS no 402/2008, base de dados essa, que deve pertencer à unidade gestora do regime próprio e que deve ser atualizada adequadamente;

- Elaborar demonstrações contábeis providas da necessária veracidade e confiabilidade da informação contábil nelas contida;



- Corrigir as distorções verificadas na projeção atuarial das receitas e das despesas, resguardando a efetividade da avaliação atuarial como instrumento de planejamento e de transparência.

Recife, 30 de outubro de 2023.
Conselheiro Rodrigo Novaes – Presidente da Segunda Câmara
Conselheiro Substituto Marcos Nóbrega – Relator
Conselheiro Carlos Neves
Presente: Dra. Germana Laureano – Procuradora

34ª SESSÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA CÂMARA REALIZADA EM 26/10/2023
PROCESSO DIGITAL TCE-PE Nº 2220204-3
ADMISSÃO DE PESSOAL REALIZADA PELA PREFEITURA MUNICIPAL DE MACHADOS - CONCURSO
UNIDADE GESTORA: PREFEITURA MUNICIPAL DE MACHADOS
INTERESSADO: JUAREZ RODRIGUES FERNANDES
RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO MARCOS NÓBREGA
ÓRGÃO JULGADOR: SEGUNDA CÂMARA

ACÓRDÃO T.C. Nº 1811/2023

ADMISSÃO DE PESSOAL. CONCURSO.

VISTOS, relatados e discutidos os autos do Processo TCE-PE nº 2220204-3, **ACORDAM**, à unanimidade, os Conselheiros da Segunda Câmara do Tribunal de Contas do Estado, nos termos da **Proposta de Deliberação do Relator**, que integra o presente Acórdão, **CONSIDERANDO** o Relatório de Auditoria; **CONSIDERANDO** o disposto nos artigos 70 e 71, inciso III, combinados com o artigo 75, da Constituição Federal e nos artigos 42 e 70, inciso III, da Lei Estadual nº 12.600/04 – Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, Em julgar **LEGAL** a nomeação através de concurso público, objeto destes autos, concedendo, conseqüentemente, o registro do respectivo ato do servidor listado no Anexo Único.

Recife, 30 de outubro de 2023.
Conselheiro Rodrigo Novaes - Presidente da Segunda Câmara
Conselheiro Substituto Marcos Nóbrega - Relator
Conselheiro Dirceu Rodolfo de Melo Júnior
Conselheiro Carlos Neves
Presente: Dra. Germana Laureano - Procuradora

34ª SESSÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA CÂMARA REALIZADA EM 26/10/2023
PROCESSO DIGITAL TCE-PE Nº 2212761-6
TERMO DE AJUSTE DE GESTÃO
UNIDADE GESTORA: PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMOCIM DE SÃO FÉLIX
INTERESSADO: GIORGE DO CARMO BEZERRA
RELATOR: CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR
ÓRGÃO JULGADOR: SEGUNDA CÂMARA

ACÓRDÃO T.C. Nº 1812/2023

TAG COMPROMISSOS. CUMPRIDO INTEGRALMENTE.

Para que o TCE-PE julgue o Termo de Ajuste de Gestão que firmou com seu jurisdicionado pelo CUMPRIMENTO, a Administração deve cumprir, de forma integral, todas as obrigações assumidas no prazo pactuado. Os compromissos avençados no TAG ensejam julgamento CUMPRIDO INTEGRALMENTE, nos termos do artigo 16, inciso I, da Resolução TC nº 201/2023.

VISTOS, relatados e discutidos os autos do Processo TCE-PE nº 2212761-6, **ACORDAM**, à unanimidade, os Conselheiros da Segunda Câmara do Tribunal de Contas do Estado, nos termos do voto do Relator, que integra o presente Acórdão,



CONSIDERANDO que da totalidade dos compromissos assumidos pela Prefeitura de Camocim de São Félix no TAG objeto deste processo, todos foram cumpridos integralmente no tempo acordado;

CONSIDERANDO que, nos termos estabelecidos no artigo 16, inciso I, da Resolução TC n.º 201/2023, deve o presente TAG ser julgado CUMPRIDO INTEGRALMENTE;

CONSIDERANDO que o cenário descrito nestes autos evidencia ter a Administração Municipal empreendido esforços no sentido de cumprir o pactuado no Termo de Ajuste em análise,

Em julgar **CUMPRIDO INTEGRALMENTE** o Termo de Ajuste de Gestão (TAG) firmado pela Prefeitura Municipal de Camocim de São Félix com esta Corte de Contas.

Recife, 30 de outubro de 2023.

Conselheiro Rodrigo Novaes - Presidente da Segunda Câmara

Conselheiro Dirceu Rodolfo de Melo Júnior – Relator

Conselheiro Carlos Neves

Presente: Dra. Germana Laureano - Procuradora

34ª SESSÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA CÂMARA
REALIZADA EM 26/10/2023

PROCESSO TCE-PE Nº 20100091-0

RELATOR: CONSELHEIRO CARLOS NEVES

MODALIDADE - TIPO: Auditoria Especial - Conformidade

EXERCÍCIO: 2020

UNIDADE(S) JURISDICIONADA(S): Secretaria de Saúde do Recife

INTERESSADOS:

JAILSON DE BARROS CORREIA

FELIPE SOARES BITTENCOURT

ALBERICO DUARTE DE MELO JUNIOR

JOAO MAURICIO DE ALMEIDA

EQUILIBRIUM DISTRIBUIDORA

FREDERICK GOMES LUIZ (OAB 39438-GO)

PAULO HENRIQUE MOTTA MATTOSO

LEONARDO SOUSA REZENDE

VR INDUSTRIA E COMERCIO E INSTALACAO DE GRAMA DO BRASIL LTDA.

VALMIR DOS REIS ARAUJO

ORGÃO JULGADOR: SEGUNDA CÂMARA

PRESIDENTE DA SESSÃO: CONSELHEIRO RODRIGO NOVAES

ACÓRDÃO Nº 1813 / 2023

CULPA IN ELEGENDO E CULPA IN VIGILANDO. DIREITO PROVISÓRIO. PANDEMIA. COVID-19. ARTIGO 4º-E, § 1º, II DA LEI FEDERAL Nº 13.979/2020: FUNDAMENTAÇÃO SIMPLIFICADA DA CONTRATAÇÃO. ARTIGO 4º-B DA LEI FEDERAL Nº 13.979/2020: COMPROVAÇÃO DA PARCELA NECESSÁRIA AO PRONTO ATENDIMENTO DA SITUAÇÃO DE EMERGÊNCIA. PRESUNÇÃO LEGAL (JURIS TANTUM OU ET DE JURE). ORIENTAÇÃO TÉCNICA CCE Nº 08/2020. PREÇO DE MERCADO. PESQUISA DE PREÇOS. ASSIMETRIA INFORMACIONAL. ARTIGO 4º-E, § 1º E § 2º, VI, DA LEI FEDERAL Nº 13.979/2020: ESTIMATIVA DE PREÇOS. DISPENSA DE LICITAÇÃO. "CONSULTA" A INTERESSADOS. JUSTIFICATIVA DO PREÇO. ARTIGO 4º-B DA LEI FEDERAL Nº 13.979/2020: P R E F E R Ê N C I A . HABILITAÇÃO. DESPESA PÚBLICA. FASES. ORDEM C R O N O L Ó G I C A . LIQUIDAÇÃO. RATIFICAÇÃO DA DISPENSA DE LICITAÇÃO: CONDIÇÃO DE EFICÁCIA DA CONTRATAÇÃO DIRETA. PAGAMENTO ANTECIPADO. MEDIDA PROVISÓRIA Nº 961/2020: EFEITOS RETROATIVOS. CONTROLE INTERNO. FISCALIZAÇÃO



DO CONTRATO. MEDIDAS CORRETIVAS. RESPONSABILIZAÇÃO DO AGENTE PÚBLICO: INDIVIDUALIZAÇÃO DA CONDUTA LESIVA. RESPONSABILIZAÇÃO DE PARTICULAR: DÉBITO SOLIDÁRIO.

1. Os gestores públicos podem responder por culpa in elegendo e in vigilando, em função do dever funcional de escolher os seus subordinados com desvelo, bem como de acompanhar, controlar e fiscalizar a execução dos atos por eles praticados.

2. A contratação realizada para o enfrentamento da emergência provocada pela pandemia de COVID-19, nos termos da Lei Federal nº 13.979/20 (artigo 4º-B, incisos II e IV, c/c o artigo 4º-E, § 1º, inciso II), pode prescindir da comprovação do quantitativo de itens necessários ao atendimento da situação emergencial, em face da presunção estabelecida pela legislação provisória e extraordinária (“presumem-se comprovadas as condições”).

2.1. A presunção legal (juris tantum ou et de jure) prescrita no artigo 4º-B da Lei Federal nº 13.979/20 importa comprovação antevista da “ocorrência da situação de emergência” (inciso I), da “necessidade de pronto atendimento” (inciso II), da “existência de risco à segurança de pessoas, de obras, de prestação de serviços, de equipamentos e de outros bens, públicos ou particulares” (inciso III) e da “limitação da contratação à parcela

necessária ao atendimento da situação de emergência” (inciso IV), salvo prova em contrário (no caso de presunção relativa) ou não (se admitida a presunção absoluta).

3. Os “Procedimentos para Aferição do Preço de Mercado de Produtos Adquiridos pelos Jurisdicionados (Orientação Técnica CCE nº 08/2020)” revelam uma metodologia comparativa simplista, pouco afeita a precisar uma referência para “algo extremamente dinâmico e flexível” – o preço –, principalmente “em períodos de extraordinária oscilação” como uma pandemia. 3.1. O chamado “preço de mercado” obtido por meio de pesquisa de preços – que procura um ponto de equilíbrio, considerando o preço como um elemento unidimensional e desprezando outros fatores (em especial, o custo do imediatismo, o custo da escassez e o custo da essencialidade) que são fundamentais para a formação do próprio mercado – não captura as circunstâncias que levam à determinação dos preços e, portanto, “não apresenta uma visão muito realista dos mercados” onde as partes possuem assimetrias informacionais sobre as forças de oferta e demanda. Em outras palavras: “uma pesquisa de preços só atingiria seu verdadeiro objetivo se ela pudesse retratar uma contratação nas mesmas condições da primeira usada como paradigma”, o que difícil-



mente podemos dizer que aconteceu nos primeiros meses da pandemia. 3.2. A pesquisa de preços, nos moldes delineados pela Orientação Técnica CCE nº 08/2020, não se mostra o instrumento apto à resolução do problema informacional relacionado ao preço dos produtos médico-hospitalares comercializados, durante o mercado pandêmico, com a administração pública, podendo muito mais exprimir um “indicador enviesado da relação negocial”.

4. O próprio legislador provisório, antevendo que a regular instrução de um processo de contratação – principalmente a morosa busca de preços para estabelecer um valor de referência, num mercado conturbado pela pandemia –, mesmo sob condições diferenciadas e simplificadas, tornar-se-ia intempestiva e, muitas vezes, totalmente inadequada para o efetivo enfrentamento do novo coronavírus, dispensou, excepcional e justificadamente, a realização de estimativa de preços (art. 4º-E, § 2º, Lei Federal nº 13.979/2020).

5. Num procedimento de dispensa de licitação, a consulta a possíveis interessados feita pela administração municipal representa simplesmente uma forma objetiva de justificar o preço do futuro contrato. 5.1. “Não é obrigatório que em contratações diretas haja alguma espécie de disputa entre possíveis interessados. Basta,

apenas, que a escolha do futuro contratado seja motivada e que o preço seja compatível com o mercado, o que não depende, insista-se, de cotações de preços com outros fornecedores ou interessados” (NIEBUHR, Joel de Menezes).

6. O direito provisório inaugurado com a pandemia da COVID-19 deve ser aplicado no enfrentamento da situação emergencial, com prioridade sobre os ditames da Lei nº 8.666/1993, dada a inadequação do modelo de contratações públicas usualmente adotado em tempos de normalidade. 6.1. No modelo delineado pela Lei nº 13.979/2020, o instituto da habilitação, numa dispensa de licitação, visa a assegurar que a empresa interessada no contrato emergencial com a administração pública está apta a cumprir adequadamente os termos do contrato e não criar exigências excessivas que, em tempos de pandemia, possam por terminar inviabilizando a satisfação das necessidades inadiáveis da população.

7. Os gestores de recursos públicos somente devem proceder ao pagamento após a correta liquidação da despesa, mediante a apresentação dos documentos comprobatórios do direito ao recebimento pela empresa contratada pela administração, quais sejam, o contrato, a nota de empenho e os comprovantes de efetiva entrega do material ou da



prestação do serviço (artigos 62 e 63 da Lei nº 4.320/1964).

8. A dispensa da licitação (ressalvadas as hipóteses previstas no art. 24, I e II, da Lei nº 8.666/1993), após devidamente justificada, deve ser comunicada à autoridade superior para a análise da legalidade do procedimento e da conveniência e oportunidade da contratação, cujo ato de ratificação consubstancia o controle hierárquico do processo, que equivale à homologação dos certames licitatórios. 8.1. A formalização da ratificação da dispensa de licitação, portanto, é condição de eficácia da contratação direta e elemento necessário para os estágios da despesa (empenho, liquidação e pagamento).

9. O art. 2º da Medida Provisória nº 961, de 06/05/2020, estabeleceu efeitos retroativos à autorização de pagamentos antecipados nas licitações e nos contratos relacionados ao combate à pandemia, convalidando, pois, os pagamentos antecipados realizados durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20/03/2020, por exigência dos fornecedores, como condição para a administração obter o bem.

10. Os gestores de recursos públicos somente devem proceder ao pagamento após a correta liquidação da despesa, mediante a apresentação dos documentos comprobatórios

do direito ao recebimento pela empresa contratada pela administração, quais sejam, o contrato, a nota de empenho e os comprovantes de efetiva entrega do material ou da prestação do serviço (artigos 62 e 63 da Lei nº 4.320/1964).

11. “O controle interno de um Município não é exercido por uma pessoa ou mesmo por um departamento integrante da estrutura organizacional, mas, por todos aqueles que respondem pelas diversas operações, em especial os que têm funções de comando” (CRUZ, Flávio; GLOCK, José Osvaldo). 11.1. “Somente por meio do acompanhamento e da fiscalização da execução do contrato, tem a Administração oportunidade de verificar tempestivamente o cumprimento, por parte do contratado, das obrigações acordadas e impor a adoção de medidas corretivas no tempo oportuno” (Acórdão TCU nº 540/2008 – Plenário).

12. “Afronta os princípios do contraditório e da ampla defesa a ausência da adequada descrição individualizada da conduta dos responsáveis arrolados nos autos, requisito indispensável para a responsabilização subjetiva de cada agente envolvido. A falta desse pressuposto implica o refazimento das audiências ou citações.” (Acórdão TCU nº 2062/2014 – Plenário).

13. O particular contratado pelo poder público pode ser responsabilizado solidariamente com o gestor pelo dano



causado ao erário, quando, recebedor de pagamentos por serviços superfaturados, contribui de qualquer forma para o cometimento do débito. 13.1. Não resta comprovado o nexo de causalidade entre a conduta considerada lesiva e o suposto resultado danoso, ou seja, o vínculo fático que liga o efeito (prejuízo ao erário) à causa (oferta de preços), se a ação da empresa não é potencialmente apta, per se, a produzir o evento lesivo.

VISTOS, relatados e discutidos os autos do Processo TCE-PE Nº 20100091-0, ACORDAM, à unanimidade, os Conselheiros da SEGUNDA CÂMARA do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, nos termos do voto do Relator, que integra o presente Acórdão,

CONSIDERANDO os termos do **Relatório de Auditoria** (Doc. 116) e os argumentos da **Defesa Escrita** dos gestores municipais – Sr. Jaílson de Barros Correia (Secretário de Saúde), Sr. João Maurício de Almeida (Gerente Geral de Assistência Farmacêutica), Sr. Albérico Duarte de Melo Júnior (Farmacêutico) e Sr. Paulo Henrique Motta Mattoso (Gerente de Compras) (Doc. 157); e, ainda, Sr. Felipe Soares Bittencourt, Diretor Executivo de Administração e Finanças (Doc. 181) –, bem como da empresa Equilibrium Distribuidora de Medicamentos Ltda. (Doc. 141), – além da **documentação comprobatória dos pontos de auditoria e das alegações feitas nas peças de defesa**;

CONSIDERANDO que a **questão preliminar de ilegitimidade passiva *ad causam*** (art. 330, inciso II, do Código de Processo Civil) aventada pelo Sr. Felipe Soares Bittencourt (Diretor Executivo de Administração e Finanças), em face da ausência de nexo de causalidade entre a conduta considerada lesiva e o suposto resultado danoso, no que concerne às possíveis irregularidades narradas nos itens 2.1.1, 2.1.5 e 2.1.6 do Relatório de Auditoria, **deve ser acatada**, porquanto o Relatório Descritivo da Razão da Escolha do Fornecedor (firmado pelo referido gestor, conjuntamente com a Sra. Mariah Simões da Mota Loureiro Amorim Bravo (Gerente de Monitoramento de Infraestrutura), dada a sua natureza

declaratória, foi confeccionado, posteriormente, à conclusão do procedimento de dispensa licitatória, para fins de registrar *a posteriori* a motivação (e suas circunstâncias) da decisão tomada por quem de direito e, se necessário, suprir eventuais omissões provocadas pela urgência da pandemia ou por alguma deficiência estrutural, e não para fundamentar ou justificar a contratação. Sendo assim, a conduta do defendente (“assinar o Relatório Descritivo da Razão da Escolha do Fornecedor”) não guarda correlação com as possíveis irregularidades descritas pela auditoria; **CONSIDERANDO** que o nexo causal entre a conduta do agente e o suposto resultado danoso produzido **não pode ser descrito de forma genérica**, porquanto, como salienta o defendente, **“sem analisar a conduta do agente e a sua individualização, (...) não há que se falar em nexo causal entre a conduta do agente e o suposto dano** e, nem mesmo se falar em dano ou em contratação antieconômica, vez que **o dano ao erário não se presume, se comprova**”, consoante entendimento da doutrina especializada (ZYMLER, Benjamin. *Direito Administrativo e Controle*. 4ª ed. Fórum, 2015, p. 208), já consolidado no âmbito do Tribunal de Contas da União (TCU. Acórdão nº 2062/2014 – Plenário. Processo TC nº 011.547/2008-8. Relator Ministro Aroldo Cedraz, j. 06/08/2014);

CONSIDERANDO que a **exigência prescrita no art. 15, § 7º, II, da Lei nº 8.666/1993** deve ser compreendida como **requisitos** (“justificativas específicas da necessidade da contratação, da quantidade dos bens ou serviços a serem contratados com as respectivas memórias de cálculo e com a destinação do objeto contratado”) **que devem ser cumpridos pela administração, durante o processo de contratação, e não como documentos obrigatórios à instrução do processo licitatório**, consoante Acórdãos TCU nº 1.737/2015 e 1.335/2020 – Plenário, do Tribunal de Contas da União;

CONSIDERANDO que **caberia à auditoria demonstrar que a quantidade de “óculos de proteção” e de “máscaras N95” adquiridos pela Secretaria de Saúde do Recife não correspondera à parcela necessária ao pronto atendimento da situação de emergência**, porquanto “a necessidade de pronto atendimento” e “a limitação da contratação à parcela necessária à situação de emergência” são presumidas nas Dispensas nº 011/2020, 025/2020 e 83/2020 e, portanto, são consideradas **verdadeiras até que se prove o contrário** – o que não se afigura nos autos sob exame;



CONSIDERANDO que, em que pese a auditoria registrar 8.130 óculos adquiridos a maior e 397.400 máscaras N95 excedentes, **o Relatório de Auditoria, em momento algum, demonstra que houve desperdício comprovado pela perda efetiva dos equipamentos adquiridos pela administração municipal, em face do não uso ou destinação dos itens contratados**, informando tão somente a unidade técnica deste Tribunal, no item 2.1.3 do Relatório de Auditoria (“indícios de aquisições superdimensionadas no âmbito das dispensas de licitação nºs 025 e 158/2020”), que “os responsáveis pela definição do objeto dos processos de dispensa nº 025/2020 e 158/2020, assim como pelo processamento da dispensa, contratação, liquidação e pagamento, **não utilizaram parâmetros razoáveis para a definição dos quantitativos a serem adquiridos, resultando em estoque superdimensionado com mais de 400.000 (quatrocentas mil) máscaras N95/PFF2, cinco meses após a contratação**”, olvidando dos “**motivos jurídicos e técnicos**” destacados pelo Sr. Felipe Soares Bittencourt (Diretor Executivo de Administração e Finanças), quais sejam: (i) “(...) **todos os itens questionados foram efetivamente utilizados**”; (ii) “o quantitativo referente ao **estoque de máscaras N95 apontado pela Auditoria ocorreu em razão de bloqueio determinado pelo Ministério Público do Trabalho**”; e (iii) “**inicialmente entendia-se que não havia proteção suficiente para os profissionais de saúde**, o que impossibilitou a distribuição das máscaras, apesar da enorme demanda da municipalidade”; **CONSIDERANDO** que o gestor, comprometido com a causa pública e ciente da gravidade da pandemia da COVID-19 (na medida do que era possível saber naquele momento de muitas incertezas) – principalmente considerando o contexto da imediatidade de ofertar um número de leitos, nunca até então disponível na rede de saúde, para uma quantidade crescente de pessoas acometidas pelo novo coronavírus – **não poderia ficar dependente de circunstâncias de um ‘mercado pandêmico’, retardando uma contratação direta justificável, urgente e inadiável e, com isso, causando inimagináveis prejuízos à sociedade e, no limite, colocando em risco a vida das pessoas**; **CONSIDERANDO** que, atento às **conhecidas dificuldades de realizar uma vasta pesquisa de preços na administração pública** – potencializadas durante a pandemia –, principalmente pela expectativa de quase total desinteresse das empresas em formular propostas,

andaram bem – e com respaldo da legislação emergencial e provisória (Lei nº 13.979/2020) que exsurgira para viabilizar as contratações públicas necessárias ao enfrentamento célere e efetivo da pandemia da COVID-19 (art. 4º-E, § 1º, VI, ‘e’) – **os gestores que optaram por firmar, num prazo diminuto, contratos emergenciais com vistas à aquisição de (i) 15.000 óculos de proteção incolor em acrílico, anti-embaçante e anti riscos, para realização de procedimentos odontológicos, com a empresa Saúde Brasil Comércio de Materiais EIRELE; (ii) 500.000 máscaras respiradores, n-95, filtro mecânico, de TNT, sem válvula, clip nasal, com a empresa Equilibrium Distribuidora de Medicamentos EIRELI; (iii) 10.900 sacos para óbito (tamanhos diversos), confeccionados em polipropileno com zipper, com a empresa Atos Médica Comércio e Representação de Produtos Médicos Hospitalares Ltda.; e (iv) 30.000 máscaras respiradores n-95, com a empresa VR Indústria e Comércio e Instalação de Grama do Brasil Ltda., baseado em “pesquisa” realizada com potenciais fornecedores, com disponibilidade dos produtos para entrega em curto lapso de tempo, cujo preço praticado foi ratificado/justificado, posteriormente, pelo Relatório Descritivo da Razão da Escolha do Fornecedor (Doc. 01, págs. 52-54; Doc. 02, págs. 63-69; e Doc. 03, págs. 55-56), nos termos art. 4º-E, § 1º, VI, ‘c’ (“sites especializados ou de domínio amplo”) da Lei nº 13.979/2020;**

CONSIDERANDO que o tempo ordinário (e mesmo excepcional) exigido pelos padrões de costume seria insuficiente para uma “**rigorosa instrução formal do procedimento**”, mediante a construção de laboriosa (e morosa) “**cesta de preços**”, mostrasse inaceitável para a coletividade – em nome de uma obsequiosa reverência ao princípio da legalidade (art. 37, *caput*, da Constituição Federal) e diante dos números crescentes de casos e óbitos, durante uma pandemia aterrorizadora – o retardo do início da prestação de um serviço essencial (saúde pública), sobretudo a imperiosa necessidade de adquirir, naquele momento, “**óculos de proteção incolor em acrílico, anti-embaçante e anti riscos, para realização de procedimentos odontológicos**”, “**máscaras respiradores, n-95, filtro mecânico, de TNT, sem válvula, clip nasal**” e “**sacos para óbito (tamanhos diversos), confeccionados em polipropileno com zipper**” para aten-



der aos profissionais de saúde e à população do município acometida pelo novo coronavírus;

CONSIDERANDO que as “falhas” apontadas pela unidade técnica deste Tribunal na estimativa de preços que fundou as Dispensas nº 011/2020, 025/2020, 117/2020 e 158/2020, se são admissíveis, circunstancialmente, em tempos de normalidade, são muito mais justificáveis em tempos de pandemia, não denotando a malsinada fraude ou burla no processamento da dispensa licitatória, visando ao direcionamento da escolha do fornecedor e, por conseguinte, a frustração do caráter competitivo;

CONSIDERANDO que é possível encontrar vários precedentes nas deliberações deste Tribunal (Processos TCE-PE nº 18100001-5, nº 1740003-0, nº 1460157-6 e nº 1301860-7), que relativizam deficiências ocorridas na cotação de preços, quando não suficientemente demonstrada a má-fé do agente público, mesmo em tempos de calma;

CONSIDERANDO que a coletividade, em seu sentimento médio, decerto, não esperaria dos gestores municipais, durante uma pandemia nunca antes vista (pelo menos, na nossa geração), um outro comportamento que não o de usar de modo ágil e desburocratizado os recursos públicos, assumindo os riscos inerentes à condição de gerir a coisa pública e superando os temores paralisantes de responsabilização por possíveis falhas;

CONSIDERANDO que não é razoável esta Corte de Contas aplicar, de forma genérica, entendimento albergado, em tempos de normalidade, pelo Tribunal de Contas da União (Acórdão TCU nº 124/2018 – Plenário), que versa sobre a necessidade da pesquisa mercadológica realizada para a elaboração do orçamento estimativo de uma licitação não se limitar à consulta de potenciais fornecedores da administração, mas constituir uma verdadeira cesta de preços com fontes diversas, abrangendo contratações similares realizadas por outros órgãos ou entidades públicas, mídias e sítios eletrônicos especializados, portais oficiais de referência de custos e, inclusive, os contratos anteriores do próprio órgão, olvidando que o próprio legislador provisório, antevendo que a regular instrução de um processo de contratação – principalmente a morosa busca de preços para estabelecer um valor de referência, num mercado conturbado pela pandemia –, mesmo sob condições diferenciadas e simplificadas,

tornar-se-ia intempestiva e, muitas vezes, totalmente inadequada para o efetivo enfrentamento do novo coronavírus, tratou de dispensar, excepcional e justificadamente, a realização de estimativa de preços (art. 4º-E, § 2º, Lei Federal nº 13.979/2020);

CONSIDERANDO que os gestores da Secretaria de Saúde do Recife não chegaram ao limite – como autorizaria a legislação provisória – de dispensar, completamente, a orçamentação dos valores fixados no contrato, mas, sim, procuraram uma forma de superar os obstáculos do momento, estimando os preços dos “óculos de proteção incolor em acrílico, anti-embaçante e anti riscos, para realização de procedimentos odontológicos”, das “máscaras respiradores, n-95, filtro mecânico, de TNT, sem válvula, clip nasal” e dos “sacos para óbito (tamanhos diversos), confeccionados em polipropileno com zipper”, com base em cotações de preços ofertadas pelos fornecedores, com disponibilidade dos produtos para entrega em curto lapso de tempo, que manifestaram interesse;

CONSIDERANDO que os preços dos “óculos de proteção incolor em acrílico, anti-embaçante e anti riscos, para realização de procedimentos odontológicos”, das “máscaras respiradores, n-95, filtro mecânico, de TNT, sem válvula, clip nasal” e dos “sacos para óbito (tamanhos diversos), confeccionados em polipropileno com zipper” não estavam disponibilizados para fácil consulta dos gestores da Secretaria de Saúde do Recife, tanto que foram encontrados poucos preços públicos válidos pela auditoria;

CONSIDERANDO que os gestores municipais, na valoração dos princípios constitucionais, optaram acertadamente por proteger o direito à vida (art. 5º, *caput*, da Constituição Federal) – ‘como o mais fundamental de todos os direitos, já que se constitui pré-requisito à existência e exercício de todos os demais direitos’ (MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 17.ed. São Paulo: Atlas, 2005, p. 30) – em seus dois significados: **direito de continuar vivo e direito à vida digna (especificamente quanto ao dever de proteger à saúde)**;

CONSIDERANDO que “o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco já consolidou, em diversas decisões, entendimento sobre a realização de estimativa de preços, durante a pandemia da COVID-19, nos procedimentos de dispensa de licitação, entre as quais o Acórdão nº 689/2022 – Plenário, do Acórdão nº 24/2023 – Plenário, do Acórdão nº 2054/2021 – Primeira Câmara, o



Acórdão nº 1290/2022 – Segunda Câmara, o Acórdão nº 805/2022 – Primeira Câmara, o Acórdão nº 976/2022 – Segunda Câmara e o Acórdão nº 1911/2022 – Segunda Câmara”;

CONSIDERANDO que “a aparente fragilidade da estrutura físico-operacional de uma empresa contratada pela administração [Dispensa de Licitação nº 011/2020: (a) capital social x montante dos fornecimentos; (b) suspeição da composição societária; e (c) não entrega imediata da totalidade dos itens; Dispensa de Licitação nº 158/2020: (a) empresa iniciou suas atividades em 06 de maio de 2019; (b) atividade principal é a fabricação de artefatos de tapeçaria; (c) capital social de R\$ 100.000,00, aparentemente incompatível com o volume negociado; (d) empresa não figura como fornecedor de outros órgãos dentro do Estado de Pernambuco; e (e) primeiro e único contrato com o Fundo Municipal de Saúde da Prefeitura do Recife] **deve ser relativizada, principalmente num contexto pandêmico, se ela entregou, efetivamente, os bens, observando os prazos fixados e as condições estabelecidas no processo de contratação, sem causar qualquer prejuízo aos cofres públicos**” (Acórdão T.C. nº 175/2023 – 2ª Câmara. Redator Conselheiro Carlos Neves, p. 26/01/2023);

CONSIDERANDO que a **suspeição sobre a capacidade operacional de uma empresa contratada pela administração, em razão do insuficiente capital social, do pequeno quadro funcional, da destoante atividade principal e do pouco expressivo histórico de fornecimentos, não se sustenta, diante da execução do objeto contratual – ainda que identificadas falhas no fornecimento –, e, precipuamente, em face da comprovação, pela defesa, de que “a Saúde Brasil participou de inúmeras licitações, em igualdade de condições com outros fornecedores, e, em 2019 e 2020, sagrou-se vencedora em diversos procedimentos licitatórios”;**

CONSIDERANDO que **não se vê burla ou fraude no processamento das dispensas licitatórias, visando ao direcionamento da escolha do fornecedor e, por conseguinte, a frustração do caráter competitivo, mas, simplesmente, a verdade material dos processos, como nos lembram os defendentes – “a situação em questão decorreu da urgência no empenhamento e de emissão das notas para a garantia das aquisições (vez que o prazo para entrega, por exemplo, só começava a contar do empenho), o que pode eventualmente ter provocado o cometimento de falhas formais” e “docu-**

mentos revelam e confirmam as razões de urgência e verdade real dos fatos, sobretudo o uso do contato telefônico (no caso da proposta), que, posteriormente, foi reduzida a termo, tendo a contratada fixado a data da emissão da proposta”;

CONSIDERANDO que, a despeito de “falha formal” detectada pela auditoria (ausência, nos autos das Dispensas de Licitação nº 011, 025, 117 e 158/2020, da prova/declaração de que a empresa contratada não emprega menores), **tem-se plenamente satisfeita a exigência legal, considerando as informações extraídas das telas do Portal de Compras da Prefeitura da Cidade do Recife**, que se encontram reproduzidas nas peças de defesa, a destacar que (i) o referido documento é necessário ao cadastro do fornecedor (SICREF); e (ii) a declaração exigida pelo art. 27, V, da Lei nº 8.666/1993, acrescida pela Lei nº 9.854/1999, e não dispensada pelo direito provisório exsurto da crise pandêmica (Lei nº 13.979/2020), “não integra o rol de documentos do portal com prazo de validade”, sendo, pois, válida até prova em contrário;

CONSIDERANDO que, no modelo delineado pela Lei nº 13.979/2020, o **instituto da habilitação**, numa dispensa de licitação, visa a assegurar que a empresa interessada no contrato emergencial com a administração pública está apta a cumprir adequadamente os termos do contrato e **não criar exigências excessivas** que, em tempos de pandemia, possam por terminar inviabilizando a satisfação das necessidades inadiáveis da população;

CONSIDERANDO que “os atos procedimentais foram executados por uma pluralidade de servidores e segmentos administrativos, não restando caracterizada ofensa ao Princípio da Segregação de Funções” (Acórdão T.C. nº 1935/2021 – 1ª Câmara. Rel. Conselheiro Carlos Neves, j. 23/11/2021), pois, nos termos da defesa, “os Termos de Dispensa inaugurando as contratações foram assinados pelo Sr. João Maurício ou pela Sra. Conceição Campos (Gerente Geral de Assistência Farmacêutica e pela Gerente Geral de Ambulatorial Hospitalar), as Ratificações foram realizadas pelo Secretário de Saúde, as solicitações de empenho foram feitas por Paulo Mattoso (Gerente de Projetos Especiais), os empenhos foram ordenados pelo Defendente e com visto pela Gestora da Unidade de Finanças e os Relatórios Descritivos da Razão de Escolha do Fornecedor foram subscritos, em conjunto, por Paulo Mattoso e pelo ora Interessado [Sr. Felipe



Soares Bittencourt, Diretor Executivo de Administração e Finanças], **condizente com as atribuições de ambos servidores**”;

CONSIDERANDO que, a despeito da improcedência das irregularidades ventiladas pela auditoria de direcionamento na escolha do prestador do serviço e de frustração do caráter competitivo, deu-se a **realização de despesa sem a regular ratificação do procedimento de dispensa pela autoridade superior competente**: o fornecimento/recebimento parcial dos itens contratados (máscaras respirador N-95), referente à Nota Fiscal nº 18112, ocorreu em 23/03/2020, antes da formalização do Termo de Ratificação da Dispensa de Licitação nº 025/2020 (26/03/2020); bem como o pagamento parcial dos itens contratados (máscaras respirador N-95), referente às Notas Fiscais nº 20750 e 0453, ocorreu em 07/04/2020 e 18/05/2020, antes da entrada do produto no almoxarifado (09/04/2020 e 19/05/2020, respectivamente); **CONSIDERANDO** que as justificativas do Sr. Albérico Duarte de Melo Júnior (Farmacêutico) de que (i) não recebeu os produtos na CLAF, (ii) não atestou as notas fiscais 18113 e 20750, (iii) não participou da distribuição do produto na rede municipal de saúde e (iv) tão somente conferiu a nota fiscal 18112 (na qual não constava marca, mas apenas nome fantasia da empresa fabricante/importadora Nutriex – NPH), bem como que (v) “todo o estoque de máscaras N95/PFF2 foi consumido (doc. 06 – Relatório de Posição de Estoque), por serem verificados posteriormente a adequação técnica, em confirmação de que nenhum produto foi adquirido ou recebido em ‘desvio de qualidade’” **não servem de escusa para o recebimento definitivo do mobiliário** – pelos envolvidos, no que lhe cabiam –, **sem qualquer termo circunstanciado da conformidade dos materiais (qualitativa e quantitativa), e o atesto da documentação fiscal, sem qualquer recálculo do valor devido à empresa fornecedora**;

CONSIDERANDO que os demais responsabilizados pela irregularidade no Relatório de Auditoria, Sr. Jailson de Barros Correia (Secretário de Saúde) e Sr. João Maurício de Almeida (Gerente Geral de Assistência Farmacêutica), **além de não trazerem em seu socorro quaisquer elementos probatórios da impossibilidade do processamento regular da despesa, sequer se ocuparam de apresentar alguma escusa específica para justificar o descumprimento do item 6.3, letras “a” e “b”, c/c item 9.1, letras “c”, “d” e “e”, do Termo de Dispensa nº 025/2020(Doc. 02, págs. 07 e 10), desconsiderando, por**

completo, que o “contrato deve ser executado fielmente pelas partes, de acordo com as cláusulas avençadas” e as regras estatuídas na legislação pertinente, “respondendo cada qual pelas consequências de sua inexecução total ou parcial”, nos exatos termos do art. 66 da Lei Federal nº 8.666/1993;

CONSIDERANDO que a “liquidação, pagamento e a distribuição dos produtos [que] ocorreu (*sic*) antes da verificação de sua compatibilidade com os requisitos técnicos necessários”, conforme sinalizados no Relatório de Auditoria, evidenciam a **inexistência de um controle adequado e efetivo da execução do contrato**, olvidando, inclusive, os defendentes seus papéis, como Secretário de Saúde, Gerente Geral de Assistência Farmacêutica e Farmacêutico, dentro do sistema de controle interno delineado na Constituição Federal;

CONSIDERANDO que **as medidas adotadas pela administração municipal** (a exemplo da comunicação mantida com a fornecedora, por e-mail, interpelando-a sobre dúvidas trazidas pelos profissionais de saúde e entidades representativas das categorias, da qual resultou a substituição do produto inicialmente entregue) **não configuram a inação administrativa infundada pela auditoria**, razão pela qual **despicienda a formalização de processo administrativo disciplinar em desfavor dos servidores municipais**, pois – como demonstrado pelos defendentes – “o fundamento para a inconformidade [dos profissionais de saúde e entidades representativas das categorias] apresentado em nenhum momento se consolidou”, inclusive, uma vez pacificada a equivalência entre as máscaras PFF2 e N95, hoje, “todos os itens entregues possuem certificações e ensaios internacionais”, além da granjeada “autorização da ANVISA”, **não cabendo, ademais, a recomendação de “envio das amostras coletadas durante a inspeção realizada no dia 11/11/2020 para perícia da Procuradoria do Trabalho**, que já atua no âmbito do Inquérito Civil, procedimento 1677.2020.06.000.5, para verificar a qualidade dos EPIs (máscaras N95) fornecidos pela Secretaria Saúde do Recife, ou outro órgão legal (perito em engenharia de segurança do trabalho ou outro profissional que tenha qualificação técnica) para análise de compatibilidade com os requisitos técnicos, para verificar a compatibilidade das máscaras do tipo PFF2, em face da norma ABNT NBR 13698:2011”;

CONSIDERANDO que o **“bloqueio” das máscaras N95/PFF2 no município do Recife e o sugerido uso**



como máscaras cirúrgicas se deu por determinação do órgão ministerial do trabalho (Doc. 59): “Em relação as máscaras KN-95: a) **que seja repassada, novamente, diretriz para todas as unidades de saúde do município no sentido de que as mesmas devem ser utilizadas como máscaras cirúrgicas**, não podendo serem utilizadas como máscaras de proteção respiratória - PFF-2” (ATA DE AUDIÊNCIA Nº 110225.2020 realizada, em 21/08/2020, nos autos do PROCEDIMENTO PREPARATÓRIO Nº 001677.2020.06.000/5 pelo Procurador do Trabalho LEONARDO OSÓRIO MENDONÇA);

CONSIDERANDO que as supostas inconsistências do Relatório de Movimentações de Produtos, na verdade, decorreram de errônea inteligência dos lançamentos no sistema Hórus, os quais foram suficientemente esclarecidos pelos defendentes, dentro da lógica de que “todo produto, ainda que decorrente de troca, demanda nota fiscal específica” e gera um “lançamento de novo lote”, pois “o produto tem características distintas, em notas fiscais distintas”, **não cabendo, in casu, a recomendação de “abertura de processo administrativo para apontar a responsabilidade do servidor que realizou a liquidação da despesa”, tampouco de “encaminhamento de cópias das referidas notas para a Secretaria da Fazenda Estadual SEFAZ-PE, para levantamento da regularidade fiscal da operação** (verificação da circulação da mercadoria pelos postos fiscais, assim como o recolhimento dos tributos aos estados de origem /destinatário);

CONSIDERANDO que se compreende como **descabida a “tipificação [do achado de auditoria] como crime”,** numa sugestão indireta da unidade técnica deste Tribunal pelo encaminhamento do Relatório de Auditoria aos órgãos competentes (acompanhado das evidências coletadas), **sem analisar o possível tipo penal praticado (incisos III e IV do artigo 96 da lei nº 8.666/93), com todos os seus elementos característicos, que correspondam às supostas irregularidades que fundamentam a sugestão de apuração da eventual responsabilidade penal dos agentes públicos, tampouco explicitar quem neles incorreu (agentes públicos e particulares), além de inobservar o artigo 22, § 1º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, o qual dispõe que “em decisão sobre a regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práti-**

cas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente”;

CONSIDERANDO que o “recibo de devolução do empréstimo, datado de 16/04/2020, assinado pelo Gerente Geral de Assistência Farmacêutica, Sr. João Maurício de Almeida” (Figura 80 do Relatório de Auditoria - Anexo IV ao Ofício n.º 708/2020-GAB/SESAU) goza da **presunção de veracidade**, sendo, pois, **verdadeiro, até prova em contrário** (art. 19 da Constituição Federal), motivo pelo qual **não cabe a sugerida devolução ao erário do valor equivalente às 2.000 máscaras emprestadas ao Hospital da UNIMED pela municipalidade**, todavia, esse “controle paralelo” em que “unidades dos produtos são encaminhadas fora do sistema” **merece reprimenda;**

CONSIDERANDO que as informações sobre as **questionadas “saídas de máscaras N95/PFF2 para unidades de Saúde sem registros evidenciados no Sistema Hórus”,** como pondera os defendentes, **“foram prestadas por terceiros sem correlação com as funções de recebimento e dispensação”** e tão somente “demonstram que houve a efetiva entrega e uso dos EPI’s”, mas não desconstituem um fato inconteste: **“todas as dispensações têm o correspondente destinatário com assinatura de recebimento, em arquivos mantidos na CLAF”;**

CONSIDERANDO que a **censurada “ausência de Manual de Organização” deve ser minorada pela edição do Decreto nº 33.826, de 24 de julho de 2020,** que aprovou o regimento interno da Secretaria de Saúde, regulando a estrutura da SESAU, especialmente as competências das unidades administrativas, a destacar a Unidade de Assistência Farmacêutica (art. 6º, XXIV), o Setor de Saúde (art. 6º, XXV), a Assistência de Coordenação de Controle de Qualidade (art. 6º, XXVI) e a Gerência da Unidade de Logística (art. 6º, XLVI);

CONSIDERANDO que a auditoria utilizou uma **amostra com reduzida representatividade – 10 “dados válidos” (na Dispensa de Licitação n.º 25/2020) e 24 “dados válidos” (na Dispensa de Licitação n.º 158/2020) –** para o cálculo da “referência de mercado por meio da média aritmética [média aparada] dos preços pesquisados” (excluídos os preços inferiores ao preço correspondente ao primeiro quartil da amostra e os preços superiores ao preço correspondente ao terceiro quartil), quando a Orientação Técnica CCE nº 08/2020 estabelece que o tamanho ideal da amostra de dados para fins de aferição do preço de mercado deve ter **“pelo menos, 70 amostras**



válidas” (fl. 20) ou, dizendo de outra forma, “a partir de 70 cotações válidas o **ganho marginal auferido com a expansão das amostras é tão pequeno** que, em geral, pode não compensar o esforço operacional empregado nessa atividade” (versão de março/2021, fl. 21);

CONSIDERANDO que a auditoria utilizou como critério, para selecionar sua amostra de preços, a data da homologação/ratificação de licitações/dispensas ocorridas após a data em que foi declarada Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN) em decorrência da Infecção Humana pelo novo coronavírus (03/02/2020), quando deveria ter-se orientado pelo cadastro da cotação necessariamente posterior a esta data – ou, tanto melhor, à data do efetivo reconhecimento da pandemia da COVID-19, quando os efeitos passaram a ser mais sentidos (e percebidos) no nosso país –, e não apenas à homologação da licitação ou ratificação da dispensa, porquanto **a data do resultado de uma licitação/dispensa, nos sistemas consultados, dificilmente representará as mesmas circunstâncias que influenciaram a oferta de preço inicial de um fornecedor perante um mercado de escassez como ocorreu na pandemia da COVID-19;** **CONSIDERANDO** que cumpre **excluir da amostra de preços todos os valores extraídos de licitações ou de dispensa licitatórias, cujo cadastro da cotação se deu antes da classificação da COVID-19 pela Organização Mundial da Saúde - OMS como “pandemia”, entre os quais, 04 dados originários de pregões realizados em 2019 (02 na Dispensa de Licitação n.º 25/2020 e 02 na Dispensa de Licitação n.º 158/2020);**

CONSIDERANDO que – como a amostra de preços não se mostra mais apta a revelar, assertivamente, o “preço de mercado” – o suposto superfaturamento total revelado no Relatório de Auditoria (R\$ 1.289.597,40, na Dispensa de Licitação n.º 25/2020; e R\$ 173.700,00, na Dispensa de Licitação n.º 158/2020) não é válido para fins da imputação de débito aos responsáveis, necessitando os presentes autos, **retornar à instrução para recalcular a referência do mercado** – procedimento que **não se justifica diante da exigível economia processual;**

CONSIDERANDO que “o tamanho da amostra de dados é diretamente proporcional à precisão estatística associada ao preço de mercado calculado” e as “conclusões serão mais ou menos precisas a depender de quão representativa é essa amostra em relação à população de dados de interesse” (OT CCE n.º 08/2020, fl. 19), estou convencido que **os frágeis resultados que chegaram a**

auditoria carecem da necessária precisão (que não é possível transacionar) porquanto as amostras, com dados anteriores ao período pandêmico, que referenciaram o valor afiançado pela unidade técnica deste Tribunal como “preço de mercado” não refletem, com segurança, os preços praticados por mercado de escassez tão atípico;

CONSIDERANDO que os métodos comumente adotados para a pesquisa de preços ou a estimativa de custos são pouco flexíveis e muito burocráticos, a exemplo dos ‘Procedimentos para Aferição do Preço de Mercado de Produtos Adquiridos pelos Jurisdicionados (Orientação Técnica CCE n.º 08/2020)’, revelando uma metodologia comparativa simplista, pouco afeita a precisar uma referência para “algo extremamente dinâmico e flexível” – o preço –, principalmente “em períodos de extraordinária oscilação” como uma pandemia;

CONSIDERANDO que os bens outrora ordinários, durante a pandemia, tornaram-se essenciais, o que “desequilíbrio a relação oferta x demanda de alguns produtos” e causou “uma frenética oscilação de preços, em curto espaço de tempo”, dificultando diferenciar “o que seria o preço justo ou o que seria um preço abusivo”;

CONSIDERANDO que o chamado “preço de mercado” obtido por meio de pesquisa de preços – que procura um ponto de equilíbrio, considerando o preço como um elemento unidimensional e desprezando outros fatores (em especial, o custo do imediatismo, o custo da escassez e o custo da essencialidade) que são fundamentais para a formação do próprio mercado – não captura as circunstâncias que levam à determinação dos preços e, portanto, “não apresenta uma visão muito realista dos mercados” onde as partes possuem assimetrias informacionais sobre as forças de oferta e demanda. Em outras palavras: “uma pesquisa de preços só atingiria seu verdadeiro objetivo se ela pudesse retratar uma contratação nas mesmas condições da primeira usada como paradigma”, o que dificilmente podemos dizer que aconteceu nos primeiros meses da pandemia;

CONSIDERANDO que o temor do gestor público incorrer em sobrepreço/superfaturamento nas contratações diretas processadas nos primeiros meses da pandemia da COVID-19, dada a impossibilidade da realização de uma minuciosa e rápida estimativa de



preços, capaz de afastar a incerteza sobre o preço de mercado (assimetria informacional), poderia vir a favorecer a inação administrativa causadora de danos irreparáveis à população;

CONSIDERANDO que a pesquisa de preços, nos moldes delineados pela Orientação Técnica CCE nº 08/2020, não se mostra o instrumento apto à resolução do problema informacional relacionado ao preço dos produtos médico-hospitalares comercializados, durante o mercado pandêmico, com a administração pública, podendo muito mais exprimir um “indicador enviesado da relação negocial”;

CONSIDERANDO os precedentes da jurisprudência que vem-se sedimentando, no Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, em diversas decisões sobre as dificuldades de apuração do preço de mercado e a inaplicabilidade do Método de Aferição de Preços TCE, regulado pela Orientação Técnica CCE nº 08/2020 (e atualizações), durante a pandemia de COVID-19, que seguem: Acórdão nº 388/2023 – Primeira Câmara, Acórdão nº 549/2022 – Primeira Câmara, Acórdão nº 1607/2022 – Segunda Câmara, Acórdão nº 24/2023 – Pleno, Acórdão nº 1290/2022 – Segunda Câmara, Acórdão nº 805/2022 – Primeira Câmara, Acórdão nº 1937/2022 – Primeira Câmara, Acórdão nº 976/2022 – Segunda Câmara, Acórdão nº 989/2022 – Primeira Câmara, Acórdão nº 1973/2022 – Primeira Câmara, Acórdão nº 1621/2022 – Primeira Câmara, Acórdão nº 1911/2022 – Segunda Câmara, Acórdão nº 1187/2022 – Segunda Câmara, Acórdão nº 1477/2022 – Primeira Câmara, Acórdão nº 1414/2022 – Segunda Câmara, Acórdão T.C. nº 793/2023 – Segunda Câmara e Acórdão T.C. nº 831/2023 – Segunda Câmara);

CONSIDERANDO que, mais recentemente, outros julgados se somaram a essa lista, a exemplo do Acórdão T.C. nº 1280/2023, prolatado pela Primeira Câmara deste Tribunal, na sessão realizada em 08/08/2023, sob a relatoria do Conselheiro Substituto Carlos Pimentel, cujos excertos do Inteiro Teor da Decisão seguem: “(...) É certo que a garantia da transparência e a análise cuidadosa dos contratos são essenciais para equacionar as necessidades do período com a adequada responsabilidade fiscal da Administração Pública. No entanto, **como bem destacado pela Procuradora Germana Laureano, a urgência das aquisições, a escassez de recursos e a disponibilidade limitada de fornecedores e insumos revelam-se**

motivos ensejadores das altas variações de preços ocorridas naquele contexto pandêmico. No julgamento da Auditoria Especial TCE-PE nº 20100653-4, o colegiado da Segunda Câmara deste TCE considerou a atipicidade vivenciada à época e seguiu a orientação do voto condutor no sentido de relevar variações de preços na aquisição dos mesmos produtos. No mesmo sentido são os precedentes jurisprudenciais estabelecidos por meio dos Acórdãos T.C. nºs 388/2023, 549/2022, 1607/2022, 24/2023, dentre outros. A representante do Ministério Público de Contas também chamou a atenção para a possível inadequação da metodologia utilizada pela área técnica na aferição dos supostos sobrepreços/superfaturamentos, consubstanciada na Orientação Técnica CCE nº 008/2020, esse considerado valioso instrumento a ser utilizado em períodos de normalidade, que não é o caso dos autos. **Afastados os débitos sugeridos, remanescem irregularidades formais que, apesar de ensejarem a necessária expedição de recomendações, não possuem o condão de tornar irregular o objeto auditado ou mesmo aplicação de multa contra os agentes públicos”;**

CONSIDERANDO que, muito embora se compreenda que o particular contratado pelo poder público pode (na verdade, deve) ser responsabilizado solidariamente com o gestor pelo dano causado ao erário, “quando, recebedor de pagamentos por serviços superfaturados, **contribui de qualquer forma para o cometimento do débito**” (Acórdão nº 2.262/2015 – Plenário, Rel. Ministro Benjamin Zymler, j. 09/09/2015), **in casu sub examine, não se encontra suficientemente demonstrada a efetiva contribuição da empresa contratada para a sugerida irregularidade (superfaturamento), pois “cotar (doc. 3, p. 13 e doc. 4, p. 14)” e “fornecer materiais médico-hospitalares à Administração Pública por valores superiores aos preços de mercado (doc. 6, p. 15 e 35)” não são condições que revelam aptidão para causação da aquisição dos itens por valores superiores ao preço de mercado;**

CONSIDERANDO o art. 22, *caput* e §1º, do Decreto-Lei nº 4.657/1942, acrescidos pela Lei Federal nº 13.655/2018 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB);

CONSIDERANDO o disposto nos artigos 70 e 71, inciso II, combinados com o artigo 75, da Constituição Federal, e no artigo 59, inciso II, combinado com o artigo 71 da Lei



Estadual nº 12.600/04 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco);

JULGAR regular com ressalvas o objeto do presente processo de auditoria especial - Conformidade:

JAILSON DE BARROS CORREIA

FELIPE SOARES BITTENCOURT

ALBERICO DUARTE DE MELO JUNIOR

JOAO MAURICIO DE ALMEIDA

EXCLUIR o Sr. Felipe Soares Bittencourt (Diretor Executivo de Administração e Finanças da Secretaria de Saúde) da cadeia de responsabilidades consignada nos achados de fiscalização “falhas e/ou irregularidades no processamento das dispensas de licitação nºs 011, 025, 117 e 158/2020” (item 2.1.1 do Relatório de Auditoria), “aquisição de máscaras PFF2/N95 com indícios de superfaturamento no âmbito da Dispensa de Licitação nº 25/2020” (item 2.1.5 do Relatório de Auditoria) e “aquisição de máscaras PFF2/N95 com indícios de superfaturamento no âmbito da Dispensa de Licitação nº 158/2020” (item 2.1.6 do Relatório de Auditoria), porquanto não resta comprovado o nexo de causalidade entre a conduta considerada lesiva (“assinar o Relatório Descritivo da Razão da Escolha do Fornecedor”) e o suposto resultado danoso (“infringência dos critérios técnicos e legais exigidos na legislação vigente para o devido processo administrativo e do artigo 4º da Lei nº 13.979/2020” e “aquisição de máscaras PFF2/N95 com indícios de superfaturamento”).

EXCLUIR o Sr. Paulo Henrique Motta Mattoso (Gerente de Compras) relação de responsáveis pelos achados de fiscalização descritos nos itens 2.1.5 (“aquisição de máscaras PFF2/N95 com indícios de superfaturamento no âmbito da Dispensa de Licitação nº 25/2020”) e 2.1.6 (“aquisição de máscaras PFF2/N95 com indícios de superfaturamento no âmbito da Dispensa de Licitação nº 158/2020”) do Relatório de Auditoria, porquanto não resta comprovado o nexo de causalidade entre a conduta considerada lesiva (“assinar o Relatório Descritivo da Razão da Escolha do Fornecedor”) e o suposto resultado danoso (“aquisição de máscaras PFF2/N95 com indícios de superfaturamento”).

EXCLUIR as empresas Equilibrium Distribuidora de Medicamentos Ltda. e VR Indústria e Comércio e Instalação de Grama do Brasil Ltda. da cadeia de responsabilidades consignada nos achados de fiscalização “aquisição de máscaras PFF2/N95 com indí-

cios de superfaturamento no âmbito da Dispensa de Licitação nº 25/2020” (item 2.1.5 do Relatório de Auditoria) e “aquisição de máscaras PFF2/N95 com indícios de superfaturamento no âmbito da Dispensa de Licitação nº 158/2020 (item 2.1.6 do Relatório de Auditoria)”, respectivamente, porquanto não resta comprovado o nexo de causalidade entre a conduta considerada lesiva e o suposto resultado danoso, ou seja, o vínculo fático que liga o efeito (prejuízo ao erário municipal) à causa (oferta de preços e ulterior fornecimento dos EPIs à administração), além da motivação que deixou de imputar débito aos agentes públicos.

DAR QUITAÇÃO aos demais interessados, nos termos do artigo 61, § 1º da Lei Estadual nº 12.600/2004 e alterações.

DETERMINAR, com base no disposto no artigo 69 combinado com o artigo 70, inciso V, ambos da Lei Estadual nº 12.600/2004, ao atual gestor do(a) Secretaria de Saúde do Recife, ou quem vier a sucedê-lo, que atenda, nos prazos indicados, se houver, as medidas a seguir relacionadas sob pena de aplicação da multa prevista no inciso XII do artigo 73 do citado diploma legal:

1. Estruturar uma verdadeira unidade de coordenação do controle interno, com quadro próprio de pessoal efetivo, num prazo de **180 (cento e oitenta) dias**, a partir da data de publicação desta deliberação, a fim de que esta cumpra o papel que a Constituição Federal lhe conferiu (art. 74) – implementar adequada e contínua rotina de controle dos segmentos administrativos da Secretaria de Saúde, fiscalizando as despesas quanto aos aspectos de (a) legalidade (conformidade dos atos); e (b) avaliação dos resultados (desempenho da gestão) –, sob pena de aplicação da multa prevista no inciso XII do art. 73 da Lei Estadual nº 12.600/2004.

Prazo para cumprimento: 180 dias

2. Confeccionar fluxogramas e manuais de procedimentos, no prazo de **180 (cento e oitenta) dias**, a partir da data de publicação desta deliberação, com o detalhamento das rotinas de trabalho e atividades desempenhadas por todos os servidores em cada segmento administrativo.

Prazo para cumprimento: 180 dias

3. Adotar providências, no prazo de **360 (trezentos e sessenta) dias**, a partir da data de publicação desta deliberação, visando à integração dos dois sistemas operados para o controle de estoque (o Sistema Portal de Compras e o Sistema Hórus), ou outros equivalentes que os substi-



tuam, de maneira que evitem o “retrabalho”, a “defasagem das informações”, os “registros manuais” e a ausência de “transparência das informações”.

Prazo para cumprimento: 360 dias

RECOMENDAR, com base no disposto no artigo 69, parágrafo único da Lei Estadual nº 12.600/2004, aos atuais gestores do(a) Secretaria de Saúde do Recife, ou quem vier a sucedê-los, que atendam as medidas a seguir relacionadas :

1. Adotar sistemático planejamento das aquisições de insumos médico-hospitalares necessários à rede municipal de saúde – com a realização de estudos e/ou justificativas técnicas capazes de informar a estimativa dos produtos ou materiais destinados a realização de procedimentos nos pacientes, bem como critérios adotados para a previsão das unidades de saúde beneficiadas –, de modo a permitir, nos processos licitatórios e nos procedimentos de dispensa de licitação, a especificação adequada do objeto inserto nos respectivos termos utilizados para a seleção da empresa contratada.

2. Empreender, em futuras contratações relacionadas ao fornecimento de medicamentos, produtos e equipamentos médico-hospitalares para as unidades de saúde do município, processo de avaliação da referência do mercado plenamente apto a evidenciar a plausibilidade dos preços praticados e, por consequência, a razão da escolha do fornecedor, de modo a minorar quaisquer riscos de sobrepreço/superfaturamento.

3. Adotar sistemático planejamento das aquisições necessárias à rede municipal de saúde, de modo a permitir, nos processos licitatórios e nos procedimentos de dispensa de licitação, a especificação adequada do objeto, no Termo de Referência, com a previsão de requisitos de habilitação indispensáveis a garantir que a empresa interessada no futuro contrato com a administração pública está apta a cumprir adequadamente os termos do contrato (prover o fornecimento do bem ou a prestação do serviço contratado, no tempo e na forma requeridos pelas necessidades prementes da coletividade).

4. Somente realizar o empenho da despesa após a regular ratificação do procedimento de dispensa de licitação pela autoridade competente.

5. Efetuar a regular ratificação do procedimento de dispensa de licitação antes de realizar o atesto de recebimento de bens e/ou serviços.

6. Evitar a prática usual de antecipação de pagamentos, que refuja dos casos excepcionalíssimos previstos em leg-

islação específica, atentando para a orientação contida no Acórdão TCU nº 3.328/2023 – 2ª Câmara: “A antecipação de pagamentos, em descompasso com a execução física do objeto, sem previsão no edital e sem as devidas garantias ao resguardo do interesse da Administração Pública, constitui irregularidade grave, suficiente para macular as contas e ensejar aplicação de sanção aos responsáveis.” (Processo TCU nº 041.899/2018-0. Acórdão TCU nº 3.328/2023 – 2ª Câmara. Rel. Ministro Marcos Bemquerer, j. 09/05/2023)

7. Proceder à revisão periódica do Regimento Interno da SESAU, mantendo-o permanentemente atualizado, de acordo com as reais estruturas organizacionais da Secretaria.

DETERMINAR, por fim, o seguinte:

À Diretoria de Controle Externo:

a. Analisar melhor, por meio de suas unidades fiscalizadoras, o envio de produtos às Organizações Sociais da Saúde – OSS responsáveis pela gestão dos Hospitais Provisórios da Aurora (9.400 máscaras respirador N95), dos Coelho (46.000 máscaras respirador N95) e da Imbiribeira (5.800 máscaras respirador N95), nas correspondentes prestações de contas das OSS (Sociedade Pernambucana de Combate ao Câncer, Fundação Professor Martiniano Fernandes – IMIP HOSPITALAR e Instituto Humanize de Assistência e Responsabilidade Social) à Secretaria de Saúde do Recife, no âmbito deste Tribunal, considerando, além de outras questões pertinentes aos respectivos contratos de gestão, as informações dos defendentes de que “não houve o repasse da totalidade dos recursos previstos” e que “os EPI’s repassados não estavam inicialmente previstos na Planilha de Custo, passando a ser obrigatória a disponibilidade desses itens para o atendimento ao enfrentamento à COVID-19”, como também verificar, nas auditorias/inspeções que se seguirem, o cumprimento das determinações, destarte zelando pela efetividade das deliberações desta Casa.

À Diretoria de Plenário:

a. Encaminhar cópia do inteiro teor desta deliberação à **Secretaria de Saúde** e à **Controladoria Geral do Município** para adoção das medidas cabíveis, em face da previsão contida no parágrafo único do art. 69 da Lei Orgânica deste Tribunal: “O controle interno dos Poderes e Órgãos submetidos à competência do Tribunal de Contas deverá manter arquivo atualizado de todas as recomendações exaradas em suas Deliberações de forma a observar o seu devido cumprimento”.



Presentes durante o julgamento do processo:
CONSELHEIRO RODRIGO NOVAES , Presidente da Sessão : Acompanha
CONSELHEIRO CARLOS NEVES , relator do processo
CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR : Acompanha
Procuradora do Ministério Público de Contas: GERMANA LAUREANO

34ª SESSÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA CÂMARA REALIZADA EM 26/10/2023

PROCESSO TCE-PE Nº 20100491-4

RELATOR: CONSELHEIRO CARLOS NEVES

MODALIDADE - TIPO: Auditoria Especial - Conformidade

EXERCÍCIO: 2020

UNIDADE(S) JURISDICIONADA(S): Secretaria de Saúde do Recife

INTERESSADOS:

JAILSON DE BARROS CORREIA

FELIPE SOARES BITTENCOURT

MARIAH SIMOES DA MOTA LOUREIRO AMORIM BRAVO

ASCLEPIOS EQUIPAMENTOS HOSPITALARES EIRELI

PATRICIA BACH

DIEGO DE BAURA MARCELINO DA SILVA (OAB 87844-PR)

ORGÃO JULGADOR: SEGUNDA CÂMARA

PRESIDENTE DA SESSÃO: CONSELHEIRO RODRIGO NOVAES

ACÓRDÃO Nº 1814 / 2023

PANDEMIA. COVID-19. ORIENTAÇÃO TÉCNICA CCE Nº 08/2020. PREÇO DE MERCADO. PESQUISA DE PREÇOS. ASSIMETRIA INFORMACIONAL. RESPONSABILIZAÇÃO DO AGENTE PÚBLICO: INDIVIDUALIZAÇÃO DA CONDUTA LESIVA. RESPONSABILIZAÇÃO DE PARTICULAR: DÉBITO SOLIDÁRIO.

1. Os “Procedimentos para Aferição do Preço de Mercado de Produtos Adquiridos pelos Jurisdicionados (Orientação Técnica CCE nº 08/2020)” revelam uma metodologia comparativa simplista, pouco afeita a precisar uma referência para “algo extremamente dinâmico e flexível” – o preço –, principalmente “em períodos de extraordinária oscilação” como uma pandemia. 1.1. O chamado “preço de mercado” obtido por meio de pesquisa de preços – que procura um ponto de equilíbrio, considerando o preço como um elemento unidimensional e desprezando outros fatores (em especial, o custo do imediatismo, o custo da escassez e o custo da essencialidade) que são fundamentais para a formação do próprio mercado – não captura as circunstâncias que levam à determinação dos preços e, portanto, “não apresenta uma visão muito realista dos mercados” em que as partes possuem assimetrias informacionais sobre as forças de oferta e demanda. Em outras palavras: “uma pesquisa de preços só atingiria seu verdadeiro objetivo se ela pudesse retratar uma contratação nas mesmas condições da primeira usada como paradigma”, o que dificilmente podemos dizer que aconteceu nos primeiros meses da pandemia. 1.2. A pesquisa de preços, nos moldes delineados pela Orientação Técnica CCE nº 08/2020, não se mostra o



instrumento apto à resolução do problema informacional relacionado ao preço dos produtos médico-hospitalares comercializados, durante o mercado pandêmico, com a administração pública, podendo muito mais exprimir um “indicador enviesado da relação negocial”.

2. “Afronta os princípios do contraditório e da ampla defesa a ausência da adequada descrição individualizada da conduta dos responsáveis arrolados nos autos, requisito indispensável para a responsabilização subjetiva de cada agente envolvido. A falta desse pressuposto implica o refazimento das audiências ou citações.” (Acórdão TCU nº 2062/2014 – Plenário).

3. O particular contratado pelo poder público pode ser responsabilizado solidariamente com o gestor pelo dano causado ao erário, quando, receptor de pagamentos por serviços superfaturados, contribui de qualquer forma para o cometimento do débito. 3.1. Não resta comprovado o nexo de causalidade entre a conduta considerada lesiva e o suposto resultado danoso, ou seja, o vínculo fático que liga o efeito (prejuízo ao erário) à causa (oferta de preços), se a ação da empresa não é potencialmente apta, per se, a produzir o evento lesivo.

VISTOS, relatados e discutidos os autos do Processo TCE-PE Nº 20100491-4, ACORDAM, à unanimidade, os Conselheiros da SEGUNDA CÂMARA do Tribunal de

Contas do Estado de Pernambuco, nos termos do voto do Relator, que integra o presente Acórdão,

CONSIDERANDO os termos do **Relatório de Auditoria** (Doc. 22), com a **Nota Técnica de Esclarecimento** (Doc. 54), e os argumentos da **Defesa Escrita** dos gestores municipais – Jaílson de Barros Correia, Secretário de Saúde e Mariah Simões da Mota Loureiro Amorim Bravo, Gerente de Conservação de Rede (Doc. 38); e, ainda, Felipe Soares Bittencourt, Diretor Executivo de Administração e Finanças (Doc. 43) –, bem como da empresa Asclépios Equipamentos Hospitalares Eireli (Doc. 45), – além da **documentação comprobatória dos pontos de auditoria e das alegações feitas nas peças de defesa**;

CONSIDERANDO que o gestor, comprometido com a causa pública e ciente da gravidade da pandemia da COVID-19 (na medida do que era possível saber naquele momento de muitas incertezas) – principalmente considerando o contexto da imediatidade de ofertar um número de leitos, nunca até então disponível na rede de saúde, para uma quantidade crescente de pessoas acometidas pelo novo coronavírus – **não poderia ficar dependente de circunstâncias de um ‘mercado pandêmico’, retardando uma contratação direta justificável, urgente e inadiável e, com isso, causando inimagináveis prejuízos à sociedade e, no limite, colocando em risco a vida das pessoas**;

CONSIDERANDO que não é razoável esta Corte de Contas aplicar, de forma genérica, entendimento albergado, em tempos de normalidade, pelo Tribunal de Contas da União (Acórdão TCU nº 124/2018 – Plenário), que versa sobre a necessidade da pesquisa mercadológica realizada para a elaboração do orçamento estimativo de uma licitação não se limitar à consulta de potenciais fornecedores da administração, mas constituir uma verdadeira cesta de preços com fontes diversas, abrangendo contratações similares realizadas por outros órgãos ou entidades públicas, mídias e sítios eletrônicos especializados, portais oficiais de referência de custos e, inclusive, os contratos anteriores do próprio órgão, olvidando que o próprio legislador provisório, antevendo que a regular instrução de um processo de contratação – principalmente a morosa busca de preços para estabelecer um valor de referência, num mercado conturbado pela pandemia –, mesmo sob condições diferenciadas e simplificadas, tornar-se-ia intempestiva e, muitas vezes, totalmente



inadequada para o efetivo enfrentamento do novo coronavírus, tratou de dispensar, excepcional e justificadamente, a realização de estimativa de preços (art. 4º-E, § 2º, Lei Federal nº 13.979/2020);

CONSIDERANDO que o tempo ordinário (e mesmo excepcional) exigido pelos padrões de costume seria insuficiente para uma “rigorosa instrução formal do procedimento”, mediante a construção de laboriosa (e morosa) “cesta de preços”, mostra-se inaceitável para a coletividade – em nome de uma obsequiosa reverência ao princípio da legalidade (art. 37, *caput*, da Constituição Federal) e diante dos números crescentes de casos e óbitos, durante uma pandemia aterrorizadora – o retardo do início da prestação de um serviço essencial (saúde pública), sobretudo a imperiosa necessidade de adquirir, naquele momento, unidades de “Aeropuff Estéril - Câmara Retrátil” para uso nos hospitais provisórios instalados para atender a população do município acometida pelo novo coronavírus;

CONSIDERANDO que é possível encontrar vários precedentes nas deliberações deste Tribunal (**Processos TCE-PE nºs 18100001-5, 1740003-0, 1460157-6 e 1301860-7**), que **relativizam deficiências ocorridas na cotação de preços, quando não suficientemente demonstrada a má-fé do agente público, mesmo em tempos de calamaria;**

CONSIDERANDO que a coletividade, em seu sentimento médio, decerto, não esperaria dos gestores municipais, durante uma pandemia nunca antes vista (pelo menos, na nossa geração), um outro comportamento que não o de usar de modo ágil e desburocratizado os recursos públicos, assumindo os riscos inerentes à condição de gerir a coisa pública e superando os temores paralisantes de responsabilização por possíveis falhas;

CONSIDERANDO que os preços dos “Aeropuff Estéril - Câmara Retrátil” não estavam disponibilizados para fácil consulta dos gestores da Secretaria de Saúde do Recife, tanto que foram encontrados pouquíssimos preços públicos válidos pela auditoria;

CONSIDERANDO que, atento às conhecidas dificuldades de realizar uma vasta pesquisa de preços na administração pública – potencializadas durante a pandemia –, principalmente pela expectativa de quase total desinteresse das empresas em formular propostas, **andaram bem** – e com respaldo da legislação emergen-

cial e provisória (Lei nº 13.979/2020) que exsurgira para viabilizar as contratações públicas necessárias ao enfrentamento célere e efetivo da pandemia da COVID-19 (art. 4º-E, § 1º, VI, ‘e’) – **os gestores que, após consulta a potenciais fornecedores, optaram por firmar, num prazo diminuto, contrato emergencial de fornecimento de “Aeropuff Estéril - Câmara Retrátil”, com base em cotação de preço ofertada pelo único fornecedor, com disponibilidade dos produtos para entrega em curto lapso de tempo, que manifestara interesse, justificando a dispensa de orçamentação, posteriormente, no Relatório Descritivo da Razão da Escolha do Fornecedor (Doc. 04, págs. 47-48), nos termos art. 4º-E, § 2º, da Lei nº 13.979/2020;**

CONSIDERANDO que os gestores municipais, na valoração dos princípios constitucionais, optaram acertadamente por proteger o direito à vida (art. 5º, *caput*, da Constituição Federal) – “como o mais fundamental de todos os direitos, já que se constitui pré-requisito à existência e exercício de todos os demais direitos” (MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 17.ed. São Paulo: Atlas, 2005, p. 30) – em seus dois significados: direito de continuar vivo e direito à vida digna (especificamente quanto ao dever de proteger à saúde);

CONSIDERANDO que “o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco já consolidou, em diversas decisões, entendimento sobre a realização de estimativa de preços, durante a pandemia da COVID-19, nos procedimentos de dispensa de licitação, entre as quais o Acórdão nº 689/2022 – Plenário, do Acórdão nº 24/2023 – Plenário, do Acórdão nº 2054/2021 – Primeira Câmara, o Acórdão nº 1290/2022 – Segunda Câmara, o Acórdão nº 805/2022 – Primeira Câmara, o Acórdão nº 976/2022 – Segunda Câmara e o Acórdão nº 1911/2022 – Segunda Câmara”;

CONSIDERANDO que a auditoria, na Nota Técnica de Esclarecimento (Doc. 54), limita-se a afirmar que “os preços obtidos pelas fontes de pesquisa sugeridas pela OT CCE nº 08/2020 nos itens I (notas fiscais das compras realizadas pelas unidades jurisdicionadas desta Corte de Contas) e II (sistemas de registro e consulta de informações sobre compras governamentais), utilizados pela equipe técnica, conseguem formar um preço de mercado com produtos disponibilizados por fornecedores, nas quantidades e condições requeridas pela Administração, tendo em vista o rigoroso procedimento que passam essas cotações para compor os preços de mercado do



item da dispensa de licitação sob análise”, discorrendo, sumariamente, sobre certos aspectos da Orientação Técnica CCE nº 08/2020, mas **não esclarece como o Método de Aferição de Preços TCE assegura à administração produtos disponíveis, em quantidades e condições (principalmente, prazo de entrega), durante a pandemia, pelo “preço de mercado” aferido;**

CONSIDERANDO que a unidade técnica deste Tribunal reconhece, na Nota Técnica de Esclarecimento (Doc. 54), que “as compras governamentais consultadas no sistema Tome Conta - Auditoria, com base em notas fiscais emitidas contra unidades jurisdicionadas desta Corte de Contas, referem-se aos preços dos produtos no momento da emissão das respectivas notas fiscais, isto é, referem-se aos valores pagos (em tese) pela Administração diante de fornecimentos concretizados”, razão pela qual **“não se pode garantir que a data da negociação (valores contratados) dos preços dos produtos constantes nas notas fiscais é posterior a 03 de fevereiro de 2020, ou seja, que a referida negociação ocorreu no contexto de mercado de escassez provocado pela pandemia da Covid-19”;**

CONSIDERANDO que a auditoria utilizou como critério, para selecionar sua amostra de preços, a data da homologação/ratificação de licitações/dispensas ocorridas após a data em que foi declarada Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN) em decorrência da Infecção Humana pelo novo coronavírus (03/02/2020), quando deveria ter-se orientado pelo cadastro da cotação, necessariamente posterior a esta data – ou, tanto melhor, à data do efetivo reconhecimento da pandemia da COVID-19, quando os efeitos passaram a ser mais sentidos (e percebidos) no nosso país –, e não apenas à homologação da licitação ou ratificação da dispensa, porquanto **a data do resultado de uma licitação/dispensa ou de registro da emissão de uma nota fiscal (neste caso, admitido pela auditoria, e incorporado ao texto da Orientação Técnica CCE nº 08/2020), nos sistemas consultados, dificilmente representará as mesmas circunstâncias que influenciaram a oferta de preço inicial de um fornecedor perante um mercado de escassez como ocorreu na pandemia da COVID-19;**

CONSIDERANDO que a unidade técnica deste Tribunal, na Nota Técnica de Esclarecimento (Doc. 54), elucida que **“não é possível a aplicação do Teste de Mercado Temporal”**, pois “no período de 11/03/2020 a 14/04/2020 constam 9 (nove) cotações” e “no período de 03/02/2020

a 04/04/2020 constam 10 (dez) cotações”, motivo pelo qual também **não é possível responder se “ao longo do período considerado na pesquisa de levantamento de preços [03/02/2020 a 14/04/2020], houve diferença significativa no preço de mercado do produto, de tal forma que compras efetuadas em datas mais distantes devam ser desconsideradas para fins de aferição do preço de mercado (vide a primeira coluna da planilha constante do Apêndice 2)”;**

CONSIDERANDO que, sopesando as respostas aos quesitos elaborados por esta relatoria como também os dados informados pelo Relatório de Aferição de Preço (Doc. 50) produzido pela auditoria para subsidiar a elaboração da Nota Técnica de Esclarecimento (Doc. 54), constata-se, em todos os cenários, (i) um **reduzido tamanho da amostra (entre 09 e 10 dados válidos)** e (ii) a indevida utilização de **dados anteriores à classificação da COVID-19 pela Organização Mundial da Saúde - OMS como “pandemia”** (inclusive com um dos preços públicos originários de pregão autuado em 2019), os quais foram aproveitados para o cálculo da “referência de mercado” adotada pela auditoria;

CONSIDERANDO que, **diante de um espaço amostral tão pequeno e de um mercado de escassez tão atípico, é muito frágil apontar um sobrepreço/superfaturamento significativo para a imputação de débito**, na Dispensa de Licitação nº 147/2020, mesmo porque a própria Orientação Técnica CCE nº 08/2020 destaca que **“o tamanho da amostra de dados é diretamente proporcional à precisão estatística associada ao preço de mercado calculado”** (fl. 19);

CONSIDERANDO que **as datas em que, realmente, foram estabelecidos os preços** – oferta das cotações de preços (abertura das propostas cadastradas e início dos lances) –, por serem bem anteriores à data da homologação das licitações (pregões) e da ratificação das dispensas licitatórias consultadas também **são anteriores à data estipulada pela OT CCE nº 08/2020 (04/02/2020) e, por óbvio, antecedem ao início da pandemia (11/03/2020)**, razão pela qual **não é possível utilizar esses dados anteriores, com segurança, como referência para o cálculo do preço médio**, na Dispensa de Licitação nº 147/2020;

CONSIDERANDO que **os frágeis resultados que chegaram a auditoria carecem da necessária precisão (que não é possível transacionar) porquanto as amostras, com dados anteriores ao período pandêmi-**



co, que referenciaram o valor afiançado pela unidade técnica deste Tribunal como “preço de mercado” não refletem, com segurança, os preços praticados por mercado de escassez tão atípico;

CONSIDERANDO que – como a amostra de preços não se mostra mais apta a revelar, assertivamente, o “preço de mercado” – o suposto superfaturamento total revelado na Nota Técnica de Esclarecimento (R\$ 164.305,00) não é válido para fins da imputação de débito aos responsáveis, necessitando os presentes autos, retornar à instrução para recalcular a referência do mercado – procedimento que não se justifica diante da exigível economia processual e das considerações do Acórdão T.C. nº 2.013/2022, as quais condensam o entendimento deste Tribunal sobre a aferição do preço de mercado durante a pandemia;

CONSIDERANDO que os métodos comumente adotados para a pesquisa de preços ou a estimativa de custos são pouco flexíveis e muito burocráticos, a exemplo dos “Procedimentos para Aferição do Preço de Mercado de Produtos Adquiridos pelos Jurisdicionados (Orientação Técnica CCE nº 08/2020)”, revelando uma metodologia comparativa simplista, pouco afeita a precisar uma referência para “algo extremamente dinâmico e flexível” – o preço –, principalmente “em períodos de extraordinária oscilação” como uma pandemia;

CONSIDERANDO que os bens outrora ordinários, durante a pandemia, tornaram-se essenciais, o que “desequilíbrio a relação oferta x demanda de alguns produtos” e causou “uma frenética oscilação de preços, em curto espaço de tempo”, dificultando diferenciar “o que seria o preço justo ou o que seria um preço abusivo”;

CONSIDERANDO que o chamado “preço de mercado” obtido por meio de pesquisa de preços – que procura um ponto de equilíbrio, considerando o preço como um elemento unidimensional e desprezando outros fatores (em especial, o custo do imediatismo, o custo da escassez e o custo da essencialidade) que são fundamentais para a formação do próprio mercado – não captura as circunstâncias que levam à determinação dos preços e, portanto, “não apresenta uma visão muito realista dos mercados” em que as partes possuem assimetrias informacionais sobre as forças de oferta e demanda. Em outras palavras: “uma pesquisa de preços só atingiria seu verdadeiro objetivo se ela

pudesse retratar uma contratação nas mesmas condições da primeira usada como paradigma”, o que dificilmente podemos dizer que aconteceu nos primeiros meses da pandemia;

CONSIDERANDO que o temor do gestor público incorrer em sobrepreço/superfaturamento nas contratações diretas processadas nos primeiros meses da pandemia da COVID-19, dada a impossibilidade da realização de uma minuciosa e rápida estimativa de preços, capaz de afastar a incerteza sobre o preço de mercado (assimetria informacional), poderia vir a favorecer a inação administrativa causadora de danos irreparáveis à população;

CONSIDERANDO que a pesquisa de preços, nos moldes delineados pela Orientação Técnica CCE nº 08/2020, não se mostra o instrumento apto à resolução do problema informacional relacionado ao preço dos produtos médico-hospitalares comercializados, durante o mercado pandêmico, com a administração pública, podendo muito mais exprimir um “indicador enviesado da relação negocial”;

CONSIDERANDO os precedentes da jurisprudência que se vem sedimentando, no Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, em diversas decisões sobre as dificuldades de apuração do preço de mercado e a inaplicabilidade do Método de Aferição de Preços TCE, regulado pela Orientação Técnica CCE nº 08/2020 (e atualizações), durante a pandemia de COVID-19, que seguem: Acórdão nº 388/2023 – Primeira Câmara, Acórdão nº 549/2022 – Primeira Câmara, Acórdão nº 1607/2022 – Segunda Câmara, Acórdão nº 24/2023 – Pleno, Acórdão nº 1290/2022 – Segunda Câmara, Acórdão nº 805/2022 – Primeira Câmara, Acórdão nº 1937/2022 – Primeira Câmara, Acórdão nº 976/2022 – Segunda Câmara, Acórdão nº 989/2022 – Primeira Câmara, Acórdão nº 1973/2022 – Primeira Câmara, Acórdão nº 1621/2022 – Primeira Câmara, Acórdão nº 1911/2022 – Segunda Câmara, Acórdão nº 1187/2022 – Segunda Câmara, Acórdão nº 1477/2022 – Primeira Câmara, Acórdão nº 1414/2022 – Segunda Câmara, Acórdão T.C. nº 793/2023 – Segunda Câmara e Acórdão T.C. nº 831/2023 – Segunda Câmara);

CONSIDERANDO que, mais recentemente, outros julgados se somaram a essa lista, a exemplo do Acórdão T.C. nº 1280/2023, prolatado pela Primeira Câmara deste Tribunal, na sessão realizada em 08/08/2023, sob a relatoria do Conselheiro Substituto Carlos Pimentel, cujos



excertos do Inteiro Teor da Decisão seguem: “(...) É certo que a garantia da transparência e a análise cuidadosa dos contratos são essenciais para equacionar as necessidades do período com a adequada responsabilidade fiscal da Administração Pública. No entanto, **como bem destacado pela Procuradora Germana Laureano, a urgência das aquisições, a escassez de recursos e a disponibilidade limitada de fornecedores e insumos revelam-se motivos ensejadores das altas variações de preços ocorridas naquele contexto pandêmico. No julgamento da Auditoria Especial TCE-PE nº 20100653-4, o colegiado da Segunda Câmara deste TCE considerou a atipicidade vivenciada à época e seguiu a orientação do voto condutor no sentido de relevar variações de preços na aquisição dos mesmos produtos. No mesmo sentido são os precedentes jurisprudenciais estabelecidos por meio dos Acórdãos T.C. nºs 388/2023, 549/2022, 1607/2022, 24/2023, dentre outros. A representante do Ministério Público de Contas também chamou a atenção para a possível inadequação da metodologia utilizada pela área técnica na aferição dos supostos sobrepreços/superfaturamentos, consubstanciada na Orientação Técnica CCE nº 008/2020, esse considerado valioso instrumento a ser utilizado em períodos de normalidade, que não é o caso dos autos. Afastados os débitos sugeridos, remanescem irregularidades formais que, apesar de ensejarem a necessária expedição de recomendações, não possuem o condão de tornar irregular o objeto auditado ou mesmo aplicação de multa contra os agentes públicos”;**

CONSIDERANDO que, muito embora se compreenda que o particular contratado pelo poder público pode (na verdade, deve) ser responsabilizado solidariamente com o gestor pelo dano causado ao erário, “quando, receptor de pagamentos por serviços superfaturados, contribui de qualquer forma para o cometimento do débito” (Acórdão nº 2.262/2015 – Plenário, Rel. Ministro Benjamin Zymler, j. 09/09/2015), **in casu sub examine, não se encontra suficientemente demonstrada a efetiva contribuição da empresa contratada para a sugerida irregularidade (superfaturamento, que, ademais, não subsiste às diversas questões suscitadas nos presentes autos), pois “cotar e contratar por valor superior ao preço de mercado” tampouco “fornecer Aeropuff Estéril - Câmara Retrátil, no âmbito da Dispensa de Licitação nº 147/2020, por val-**

ores superiores aos preços de mercado” não são condições que revelam aptidão para causação da aquisição dos itens por valores superiores ao preço de mercado;

CONSIDERANDO que se acata a preliminar de “irresponsabilidade por ausência de nexo de causalidade” suscitada pelo Diretor Executivo de Administração e Finanças da Secretaria de Saúde do Recife, Sr. Felipe Soares Bittencourt, referente ao achado de fiscalização “aquisição de produto com indício de conluio” (item 2.1.3 do Relatório de Auditoria), porquanto o **Relatório Descritivo da Razão da Escolha do Fornecedor (firmado pelo referido gestor, conjuntamente com a Sra. Mariah Simões da Mota Loureiro Amorim Bravo, Gerente de Conservação de Rede), dada a sua natureza declaratória, foi confeccionado, posteriormente, à conclusão do procedimento de dispensa licitatória, para fins de registrar a posteriori a motivação (e suas circunstâncias) da decisão tomada por quem de direito e, se necessário, suprir eventuais omissões provocadas pela urgência da pandemia ou por alguma deficiência estrutural, e não para fundamentar ou justificar a contratação;**

CONSIDERANDO que a própria unidade técnica deste Tribunal, na Nota Técnica de Esclarecimento (Doc. 54), entende que “são procedentes as alegações das defesas no sentido de que não houve a devida caracterização de conluio no Processo de Dispensa nº 147/2020”, pois (i) “no caso do Processo de Dispensa de Licitação nº 147/2020, não há elementos suficientes para essa caracterização”; (ii) “não consta nenhum documento nos autos do processo da empresa no qual se alega o possível conluio (Cirúrgica São Felipe)”; (iii) “houve apenas a indicação de que essa empresa foi contactada para fornecer o item Aeropuff Estéril - Câmara Retrátil, não apenas ela, mas outras três empresas (Newmed, Servmed, Medlevensohn)”; e (iv) “essa consulta não foi documentada”;

CONSIDERANDO o art. 22, *caput* e §1º, do Decreto-Lei nº 4.657/1942, acrescidos pela Lei Federal nº 13.655/2018 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB);

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



JULGAR regular com ressalvas o objeto do presente processo de auditoria especial - Conformidade:

JAILSON DE BARROS CORREIA

MARIAH SIMOES DA MOTA LOUREIRO AMORIM BRAVO

EXCLUIR o Sr. Felipe Soares Bittencourt (Diretor Executivo de Administração e Finanças da Secretaria de Saúde) e a Sra. Mariah Simões da Mota Loureiro Amorim Bravo (Gerente de Conservação de Rede) da cadeia de responsabilidade consignada no achado de fiscalização “aquisição de produto com indício de conluio” (item 2.1.3 do Relatório de Auditoria), porquanto não resta comprovado o nexo de causalidade entre a conduta considerada lesiva (“assinar o Relatório Descritivo da Razão da Escolha do Fornecedor”) e o suposto resultado danoso (“contratação irregular”).

EXCLUIR a empresa Asclépios Equipamentos Hospitalares Eireli da cadeia de responsabilidades consignada nos achados de fiscalização “Contratar por dispensa com indício de sobrepreço” (item 2.1.1 do Relatório de Auditoria) e “Aquisição de produto com indício de superfaturamento” (item 2.1.2 do Relatório de Auditoria), porquanto não resta comprovado o nexo de causalidade entre a conduta considerada lesiva e o suposto resultado danoso, ou seja, o vínculo fático que liga o efeito (prejuízo ao erário municipal) à causa (cotar, contratar e, posteriormente, fornecer Aeropuff Estéril - Câmara Retrátil à administração), além da motivação que deixou de imputar débito aos agentes públicos.

DAR QUITAÇÃO aos demais interessados, nos termos do artigo 61, § 1º da Lei Estadual nº 12.600/2004 e alterações.

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

Que se dê a conclusão, no prazo de **180 (cento e oitenta) dias**, a partir da data de publicação desta deliberação, e o ulterior encaminhamento dos autos – ou das necessárias justificativas para a inação administrativa, após largo **lapso temporal** transcorrido desde constituição da Comissão de Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) pela Portaria nº 046/2020 -

GAB/SS, de 29.07.2020, e a informação dos defendentes de que o PAR “se encontrava em ‘fase de conclusão’, em 06/11/2020, ‘após a notificação da empresa Asclépios Equipamentos Hospitalares Eireli para abertura dos custos’ – a esta Corte de Contas.

Prazo para cumprimento: 180 dias

Que estruture uma unidade de coordenação do controle interno, com quadro próprio de pessoal efetivo, num prazo de **180 (cento e oitenta) dias**, a partir da data de publicação desta deliberação, a fim de que esta cumpra o papel que a Constituição Federal lhe conferiu (art. 74) – implementar adequada e contínua rotina de controle dos segmentos administrativos da Secretaria de Saúde, fiscalizando as despesas quanto aos aspectos de (a) legalidade (conformidade dos atos); e (b) avaliação dos resultados (desempenho da gestão) –, sob pena de aplicação da multa prevista no inciso XII do art. 73 da Lei Estadual nº 12.600/2004.

Prazo para cumprimento: 180 dias

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

1. Que, em futuras contratações relacionadas ao fornecimento de medicamentos, insumos e equipamentos médico-hospitalares para as unidades de saúde do município, o processo de avaliação da referência do mercado seja plenamente apto a evidenciar a plausibilidade dos preços praticados e, por consequência, a razão da escolha do fornecedor, de modo a minorar quaisquer riscos de sobrepreço/superfaturamento.

DETERMINAR, por fim, o seguinte:

À Diretoria de Controle Externo:

a. Que, por meio de suas unidades fiscalizadoras, verifique, nas auditorias/inspeções que se seguirem, o cumprimento das determinações, destarte zelando pela efetividade das deliberações desta Casa.

À Diretoria de Plenário:

a. Que encaminhe cópia do inteiro teor desta deliberação à **Secretaria de Saúde** e à **Controladoria Geral do Município** para adoção das medidas cabíveis, em face da previsão contida no parágrafo único do art. 69 da Lei Orgânica deste Tribunal: “O controle interno dos Poderes e Órgãos submetidos à competência do Tribunal de Contas deverá manter arquivo atualizado de todas as recomendações exaradas em suas Deliberações de forma a observar o seu devido cumprimento”.



Presentes durante o julgamento do processo:
CONSELHEIRO RODRIGO NOVAES, Presidente da Sessão : Acompanha
CONSELHEIRO CARLOS NEVES, relator do processo
CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR : Acompanha
Procuradora do Ministério Público de Contas: GERMANA LAUREANO

34ª SESSÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA CÂMARA REALIZADA EM 26/10/2023

PROCESSO TCE-PE Nº 17100152-7

RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO ADRIANO CISNEIROS

MODALIDADE - TIPO: Prestação de Contas - Governo

EXERCÍCIO: 2016

UNIDADE(S) JURISDICIONADA(S): Prefeitura Municipal dos Bezerros

INTERESSADOS:

SEVERINO OTÁVIO RAPOSO MONTEIRO
ROBERTO GILSON RAIMUNDO FILHO (OAB 18558-PE)

ORGÃO JULGADOR: SEGUNDA CÂMARA
PRESIDENTE, EM EXERCÍCIO, DA SESSÃO: CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR

PARECER PRÉVIO

CONTAS DE GOVERNO. SUPERESTIMATIVA DA RECEITA ORÇAMENTÁRIA. CONTRIBUIÇÕES PATRONAIS E ESPECIAIS - RPPS - GRAVIDADE. ÚNICA IRREGULARIDADE. REGULAR COM RESSALVAS.

1. Previsão da receita total em valores superestimados não correspondentes à real capacidade de arrecadação do município, contudo houve superávit de execução orçamentária.

2. A ausência de repasse integral ao RPPS da contribuição patronal normal e da contribuição patronal especial revelou-se expressiva, correspondendo a cerca de 32,94% do total das contribuições previdenciárias devidas (RGPS+RPPS), sendo a única irregularidade grave remanescente.

3. As despesas empenhadas e vinculadas aos recursos do FUNDEB sem lastro financeiro, no montante de R\$ - 2.621.182,88, correspondeu a, aproximadamente, 28% da arrecadação mensal do município, a provocar comprometimento da receita do exercício subsequente.

4. Há precedentes nesta Casa que afastam a gravidade quando a única irregularidade remanescente está associada a percentual não exorbitante a ponto de comprometer a capacidade de investimento do município.

Decidiu, à unanimidade, a SEGUNDA CÂMARA do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco em sessão Ordinária realizada em 26/10/2023,

SEVERINO OTAVIO RAPOSO MONTEIRO:

CONSIDERANDO que o presente processo trata de auditoria realizada nas Contas de Governo, compreendendo, primordialmente, a verificação do cumprimento de limites constitucionais e legais;

CONSIDERANDO que, à exceção do limite com despesas de pessoal, houve o cumprimento dos limites constitucionais e legais;

CONSIDERANDO que, a superestimativa da receita da ordem de 15% não é material a ponto de comprometer o orçamento;

CONSIDERANDO a ausência de registro, em conta redutora, de Provisão para Perdas de Dívida Ativa, evidencian-



do, no Balanço Patrimonial, situação incompatível com a realidade, a contrariar a Portaria 564 da Secretaria do Tesouro Nacional, bem assim a incapacidade do ente de honrar imediatamente ou no curto prazo seus compromissos de até 12 meses, ao revés do exigido no Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (MCASP);

CONSIDERANDO que as despesas empenhadas e vinculadas aos recursos do FUNDEB sem lastro financeiro em montante acima da receita arrecadada, no montante de R\$ 2.621.182,88, correspondeu a aproximadamente 28% da arrecadação mensal do município, a provocar comprometimento da receita do exercício subsequente;

CONSIDERANDO que foi ultrapassado o limite da Despesa Total com Pessoal (DTP) previsto na LRF, alcançando 54,04%, 58,02% e 57,75% da Receita Corrente Líquida (RCL) no 1º, 2º e 3º quadrimestres de 2016;

CONSIDERANDO que, em virtude do Acórdão T.C. 1716/19 desta Casa, que julgou o Processo TCE-PE nº 1960001-0, de Gestão Fiscal do exercício de 2016 pela regularidade com ressalvas, e pela coerência dos julgados, que a irregularidade relativa ao limite de despesas com pessoal não possui o condão de macular as presentes contas;

CONSIDERANDO a ausência de recolhimento integral ao RPPS da contribuição patronal normal e da contribuição patronal especial, deixando de ser devidamente repassado ao RPPS os montantes de R\$ 3.323.628,58 e R\$ 1.979.034,70;

CONSIDERANDO que o montante de R\$ 5.302.072,99 não repassado ao RPPS corresponde a 32,94% das contribuições previdenciárias totais no montante de R\$ 15.271.961,10 (RGPS = R\$ 4.399.873,36 + RPPS = R\$ 10.872.087,70);

CONSIDERANDO o agravamento do déficit atuarial do Plano Financeiro do RPPS, com resultado previdenciário negativo no valor de R\$ 1.173.133,12;

CONSIDERANDO os precedentes deste Tribunal, que afastam a gravidade quando a única irregularidade remanescente está associada a percentual não exorbitante a ponto de comprometer a capacidade de investimento do município, não devendo levar ao opinativo pela rejeição de contas;

CONSIDERANDO os Princípios da Razoabilidade e da Proporcionalidade e a coerência dos julgados,

CONSIDERANDO o disposto nos artigos 70 e 71, inciso I, combinados com o artigo 75, bem como com os artigos

31, §§ 1º e 2º, da Constituição Federal e o artigo 86, § 1º, da Constituição de Pernambuco;

EMITIR Parecer Prévio recomendando à Câmara Municipal de Bezerros a **aprovação com ressalvas** das contas do(a) Sr(a). SEVERINO OTAVIO RAPOSO MONTEIRO, relativas ao exercício financeiro de 2016.

Presentes durante o julgamento do processo:
CONSELHEIRO SUBSTITUTO ADRIANO CISNEIROS, relator do processo
CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR, Presidente, em exercício, da Sessão : Acompanha
CONSELHEIRO CARLOS NEVES : Acompanha
Procuradora do Ministério Público de Contas: GERMANA LAUREANO

34ª SESSÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA CÂMARA REALIZADA EM 26/10/2023

PROCESSO TCE-PE Nº 22100490-7

RELATOR: CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR

MODALIDADE - TIPO: Prestação de Contas - Governo

EXERCÍCIO: 2021

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

INTERESSADOS:

JOSE WELLINGTON CORDEIRO MACIEL

DIANA PATRICIA LOPES CAMARA (OAB 24863-PE)

WEVERTTON BARROS DE SIQUEIRA

GABRIEL HENRIQUE XAVIER LANDIM DE FARIAS (OAB 47980-PE)

ORGÃO JULGADOR: SEGUNDA CÂMARA

PRESIDENTE DA SESSÃO: CONSELHEIRO RODRIGO NOVAES

PARECER PRÉVIO

CONTAS DE GOVERNO.
LOA. CRÉDITOS ADICIONAIS. LIMITE EDUCAÇÃO.
PARECER PRÉVIO. APROVAÇÃO COM RESSALVAS.



1. LOA em desacordo com os incisos VI e VII, do art. 167, da Constituição, no tocante à abertura de créditos adicionais;
2. Créditos adicionais abertos acima do limite autorizado, falha com gravidade mitigada, contexto da pandemia, c/ arri-mo no art. 22 da LINDB e os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade;
3. Despesa com Educação abaixo do limite mínimo estabelecido no art. 212 da CF, mas que foi afastada por determinação da EC 119/22.

Decidiu, à unanimidade, a SEGUNDA CÂMARA do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco em sessão Ordinária realizada em 26/10/2023,

Jose Wellington Cordeiro Maciel:

CONSIDERANDO o Relatório de Auditoria e as peças de defesas apresentadas;

CONSIDERANDO que os limites legais e constitucionais foram cumpridos, com exceção do limite da educação, visto que o Município aplicou apenas **23,35%**, descumprindo assim, o artigo 212, da CF/88;

CONSIDERANDO que o Congresso Nacional promulgou Emenda Constitucional – EC nº 119/22, determinando a impossibilidade de responsabilização dos agentes públicos pelo descumprimento, nos exercícios financeiros de 2020 e 2021, do disposto no artigo 212 da CF;

CONSIDERANDO que as contribuições previdenciárias foram repassadas integralmente para o RGPS e RPPS no exercício destas contas, itens 3.4 e 8.4 do Relatório de Auditoria;

CONSIDERANDO que o Município estava em estado de calamidade pública em virtude da Pandemia do Coronavírus (COVID19-nCoV), por força do Decreto Legislativo Federal nº 6/20 e do Decreto Legislativo Estadual nº 9/20, em âmbito nacional e estadual, respectivamente, até 31 de dezembro de 2021;

CONSIDERANDO que remanesceu apenas a abertura de créditos adicionais em patamar superior ao limite permitido na LOA do exercício dessas contas, precisamente o limite

estabelecido na *alínea a*, do art. 8º, da LOA (40,00%); **CONSIDERANDO** o disposto no artigo 22, *caput* e §2º, da LINDB, visto que no presente caso, a irregularidade remanescente, não a consideramos, *de per si*, capaz de macular o conjunto das contas do exercício;

CONSIDERANDO os princípios da razoabilidade e proporcionalidade;

CONSIDERANDO que as demais irregularidades não são capazes de provocar a rejeição das contas, ficando adstritas ao campo das ressalvas e recomendações;

CONSIDERANDO o disposto nos artigos 70 e 71, inciso I, combinados com o artigo 75, bem como com os artigos 31, §§ 1º e 2º, da Constituição Federal e o artigo 86, § 1º, da Constituição de Pernambuco ;

EMITIR Parecer Prévio recomendando à Câmara Municipal de Arcoverde a **aprovação com ressalvas** das contas do(a) Sr(a). Jose Wellington Cordeiro Maciel, relativas ao exercício financeiro de 2021.

Weverton Barros de Siqueira:

CONSIDERANDO o Relatório de Auditoria e as peças de defesas apresentadas;

CONSIDERANDO que os limites legais e constitucionais foram cumpridos, com exceção do limite da educação, visto que o Município aplicou apenas **23,35%**, descumprindo assim, o artigo 212, da CF/88;

CONSIDERANDO que o Congresso Nacional promulgou Emenda Constitucional – EC nº 119/22, determinando a impossibilidade de responsabilização dos agentes públicos pelo descumprimento, nos exercícios financeiros de 2020 e 2021, do disposto no artigo 212 da CF;

CONSIDERANDO que as contribuições previdenciárias foram repassadas integralmente para o RGPS e RPPS no exercício destas contas, itens 3.4 e 8.4 do Relatório de Auditoria;

CONSIDERANDO que o Município estava em estado de calamidade pública em virtude da Pandemia do Coronavírus (COVID19-nCoV), por força do Decreto Legislativo Federal nº 6/20 e do Decreto Legislativo Estadual nº 9/20, em âmbito nacional e estadual, respectivamente, até 31 de dezembro de 2021;

CONSIDERANDO que remanesceu apenas a abertura de créditos adicionais em patamar superior ao limite permitido na LOA do exercício dessas contas, precisamente o limite estabelecido na *alínea a*, do art. 8º, da LOA (40,00%);

CONSIDERANDO o disposto no artigo 22, *caput* e §2º, da LINDB, visto que no presente caso, a irregularidade



remanescente, não a consideramos, *de per se*, capaz de macular o conjunto das contas do exercício;

CONSIDERANDO os princípios da razoabilidade e proporcionalidade;

CONSIDERANDO que as demais irregularidades não são capazes de provocar a rejeição das contas, ficando adstritas ao campo das ressalvas e recomendações;

CONSIDERANDO o disposto nos artigos 70 e 71, inciso I, combinados com o artigo 75, bem como com os artigos 31, §§ 1º e 2º, da Constituição Federal e o artigo 86, § 1º, da Constituição de Pernambuco ;

EMITIR Parecer Prévio recomendando à Câmara Municipal de Arcoverde a **aprovação com ressalvas** das contas do(a) Sr(a). Weverton Barros de Siqueira, relativas ao exercício financeiro de 2021.

DETERMINAR, com base no disposto no artigo 69 combinado com o artigo 70, inciso V, ambos da Lei Estadual nº 12.600/2004, ao atual gestor do(a) Prefeitura Municipal de Arcoverde, ou quem vier a sucedê-lo, que atenda, nos prazos indicados, se houver, as medidas a seguir relacionadas:

1. Aplicar na Educação até o exercício de 2023 a diferença não aplicada em 2021, que foi de R\$ 1.760.135,08 - EC 119/22;

Prazo para cumprimento: até 31/12/2023

2. Elaborar/encaminhar projeto de lei para o Poder Legislativo para implantar/adotar a segregação de massas dos segurados do regime próprio, com fito de atenuar o déficit atuarial no Município;

Prazo para cumprimento: 180 dias

3. Elaborar a LOA, nos termos da legislação pertinente ao assunto, notadamente na fixação do limite para abertura de créditos adicionais;

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

1. Elaborar o Balanço Patrimonial com Quadro de Superavit /Deficit apresentando as justificativas e notas explicativas, e também os demais demonstrativos contábeis, nos termos estabelecido pelas normas de contabilidade aplicada;

2. Evitar a inscrição em restos a pagar processados e não processados sem disponibilidade financeira, nos termos da legislação pertinente ao assunto;

3. Que a Prefeitura Municipal de Arcoverde elabore os demonstrativos contábeis nos termos da legislação perti-

nente ao assunto, notadamente MCASP, com vistas a atender os padrões contábeis exigidos pela Contabilidade Pública;

DETERMINAR, por fim, o seguinte:

À Diretoria de Controle Externo:

a. Que a DEX, por meio de seus órgãos fiscalizadores, verifique, nas auditorias/inspeções que se seguirem, o cumprimento das presentes determinações, destarte zelando pela efetividade das deliberações desta Casa.

À Diretoria de Plenário:

a. Que a Diretoria de Plenário encaminhe cópia do Parecer Prévio emitido por esta Corte de Contas para o Prefeito de Arcoverde, para ciência da seguinte determinação: a) compensar em 2023 o *quantum* não aplicado em 2021 na Educação, item . 6.1 do Relatório de Auditoria.

Presentes durante o julgamento do processo:

CONSELHEIRO RODRIGO NOVAES , Presidente da Sessão : Acompanha

CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR , relator do processo

CONSELHEIRO CARLOS NEVES : Acompanha

Procuradora do Ministério Público de Contas: GERMANA LAUREANO

01.11.2023

PROCESSO TCE-PE Nº 0805791-6

SESSÃO ORDINÁRIA REALIZADA EM 20/08/2019

AUDITORIA ESPECIAL

UNIDADE GESTORA: PREFEITURA MUNICIPAL DO JABOATÃO DOS GUARARAPES

INTERESSADOS: NEWTON D'EMERY CARNEIRO, JOSÉ EDSON CALADO, MANUEL DA NÓBREGA JÚNIOR, ANA CLÁUDIA AZEVEDO MIRANDA, GIOVANI BARBALHO NETO, VALDEMAR MATIAS DE



MEDEIROS, WELLINGTON LEONARDO SALES DE ARAÚJO, RIVÂNIA MARIA LIMA QUEIROZ, CONSTRUTORA SAM LTDA, UNITERRA – UNIÃO TERRAPLENAGEM E CONSTRUÇÕES LTDA - EPP E ABOUTIT COMUNICAÇÃO LTDA.

ADVOGADOS: Drs. **LEONARDO OLIVEIRA SILVA – OAB/PE Nº 21.761, MADSON GOMES FRAZÃO – OAB/PE Nº 20.784, RAFAEL GOMES PIMENTEL – OAB/PE Nº 30.989, EDIEL LOPES FRAZÃO – OAB/PE Nº 13.497, GUILHERME MELO DA COSTA E SILVA – OAB/PE Nº 20.719, RENATO DE MENDONÇA CANUTO NETO – OAB/PE Nº 16.114, WASHINGTON LUÍS MACÊDO DE AMORIM – OAB/PE Nº 13.102, ALEXANDRE DIMITRI MOREIRA DE MEDEIROS – OAB/PE Nº 20.305, ANDRÉ LINS E SILVA PIRES – OAB/PE Nº 24.335, E PAULO MARCELO RAPOSO – OAB/PE Nº 3.687**

RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO MARCOS NÓBREGA

ÓRGÃO JULGADOR: SEGUNDA CÂMARA

ACÓRDÃO T.C. Nº 1140/19

VISTOS, relatados e discutidos os autos do Processo TCE-PE nº 0805791-6, **ACORDAM**, à unanimidade, os Conselheiros da Segunda Câmara do Tribunal de Contas do Estado, nos termos do voto do Relator, que integra o presente Acórdão,

CONSIDERANDO que não restou caracterizado o cerceamento de defesa, suscitado pela empresa Aboutit Comunicação Ltda na sua petição de fls. 1.659-1.670, pelos motivos expostos durante a análise da questão às fls. 25-26 do voto do Relator;

Em não acolher a preliminar de cerceamento de defesa suscitada pela empresa Aboutit Comunicação Ltda.

E,
CONSIDERANDO que na execução de serviços de publicidade pela empresa Aboutit Comunicação Ltda (Oem Comunicação), parte das supostas despesas com empresa subcontratada Utopia Produções de Vídeos Ltda foram comprovadas através de 02 Notas Fiscais falsas, caracterizando pagamento por serviços não prestados no montante de R\$ 319.762,10;

CONSIDERANDO que na execução de supostos serviços de locação de 05 equipamentos e máquinas e pagamentos por uma quantidade elevada de 7.738 horas em favor da Construtora SAM Ltda., inexistiu a comprovação dos

supostos serviços e resultado final das obras, caracterizando dano ao Erário de R\$ 1.493.844,06;

CONSIDERANDO o descumprimento da Medida Gaudelar de 09/10/2008 de suspensão dos pagamentos dos serviços referentes ao 1º Termo Aditivo ao Contrato nº 061/2008 expedida pelo TCE-PE, pois foram realizados pagamentos nos últimos dias do exercício de 2008 (24 e 28/12/2008) no valor total de R\$ 850.505,59;

CONSIDERANDO que na execução dos serviços de enrocamento na Orla da Praia de Piedade (Dispensa nº 01/2008, Contrato nº 10/2008) em favor da empresa Construtora UNITERRA – União Terraplenagem e Construções Ltda, houve demonstração de serviços não comprovados, serviços medidos/pagos em duplicidade, configurando dano ao Erário de R\$ 139.296,62;

CONSIDERANDO que, diante da impossibilidade de realização de novas diligências, foram afastadas as irregularidades relativas aos serviços não realizados, serviços em quantitativos superiores aos executados e utilização de preços superiores aos de mercado, verificadas na execução dos serviços de enrocamento na Orla da Praia de Piedade (Dispensa nº 01/2008, Contrato nº 10/2008);

CONSIDERANDO que a fiscalização do TCE-PE ocorreu quase que simultaneamente à realização das despesas, dentro da denominada “Operação Eleições”, deflagrada pelo TCE-PE nos exercícios em que acontecem eleições para Prefeito e Vereadores;

CONSIDERANDO o disposto nos artigos 70 e 71, incisos II e VIII, § 3º, combinados com o artigo 75, da Constituição Federal, e no artigo 59, inciso III, alíneas “b”, “c”, “d” e “e”, da Lei Estadual nº 12.600/2004 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco),

Em julgar **IRREGULARES** as contas objeto desta Auditoria Especial, com imputação de débito total de R\$ 1.952.903,18 aos agentes públicos e pessoas jurídicas contratadas, abaixo relacionados, que deverão ser atualizados monetariamente a partir do primeiro dia do exercício financeiro subsequente ao das contas ora analisadas, segundo os índices e condições estabelecidos na legislação local para atualização dos créditos da Fazenda Pública Municipal, e recolhidos aos cofres públicos municipais no prazo de 15 (quinze) dias do trânsito em julgado deste Acórdão, devendo cópias das Guias de Recolhimento serem enviadas a este Tribunal para baixa dos débitos e, não o fazendo, que seja extraída Certidão do Débito e encaminhada à Procuradoria do Município para as providências cabíveis.



Dar quitação à empresa Construtora SAM Ltda. Deixar de aplicar multa devido ao decurso do prazo máximo de 05 (cinco) anos previsto no artigo 73, § 6º, da Lei Orgânica deste Tribunal.

Quanto aos serviços de publicidade supostamente prestados pela empresa Aboutit Comunicação Ltda. e ainda não pagos, no valor total de R\$ 235.364,23, em decorrência de medida cautelar do TCE-PE, considerando que a fiscalização do TCE-PE não impugnou as Notas Fiscais de tais empresas subcontratadas, nem há qualquer outra prova ou conjunto de indícios de que os serviços supracitados não foram prestados, ao contrário de outras despesas glosadas, autorizar tais pagamentos em favor da empresa Aboutit Comunicação Ltda. desde que satisfeitas simultaneamente as seguintes condições:

- Ato de Atesto de que tais serviços foram prestados, assinado por comissão instituída pela atual gestão com esta finalidade específica;
- Notas fiscais das empresas subcontratadas e da Aboutit Comunicação Ltda acompanhadas de declaração de representante legal de tais empresas de que os serviços foram prestados;
- Comprovação da prestação do serviço através de outros meios que não seja apenas a Nota Fiscal, a exemplo do serviço de veiculação de publicidade que pode ser demonstrado com os anúncios das propagandas nos jornais, rádios e TV's;
- Ressarcimento ao Erário municipal pela empresa Aboutit Comunicação Ltda. dos valores de despesas não comprovadas de R\$ 348.540,69 (Processo TCE-PE nº 0805791-6) e R\$ 542.683,29 (Processo TCE-PE nº 0704997-3).

DETERMINAR, com base no disposto no artigo 69 da Lei Estadual nº 12.600/2004, que o atual Prefeito do Município do Jaboatão dos Guararapes adote as seguintes medidas, a partir da data de publicação deste Acórdão, sob pena de aplicação da multa prevista no inciso XII do artigo 73 do citado Diploma legal:

- Repassar, sem atrasos, os valores referentes às cotas (patronal e servidores) ao regime de previdência próprio JABOATÃOPREV;
- Na execução dos serviços de publicidade por terceiros subcontratados pela agência de publicidade, deve-se condicionar o pagamento à verificação da idoneidade das Notas fiscais e efetiva prestação dos serviços;
- Na execução de serviços de recuperação de ruas e avenidas e recapeamento asfáltico, abstenha-se de defla-

grar Licitação e Contratação através de locação de máquinas e pagamento por horas sem a indicação precisa do resultado final a ser alcançado;

d) Nos próximos procedimentos de dispensa de Licitação com fundamento no artigo 24, inciso IV, da Lei Federal nº 8.666/93, proceda ao orçamento prévio das obras e serviços a serem contratados, a partir de composições de custos com tabelas de referência, e/ou ampla consulta às empresas dos setores.

Por fim, DETERMINAR o envio dos autos ao MPCO para avaliação da remessa ao Ministério Público de Pernambuco – MPPE para fins de eventuais proposituras de ações penais e de improbidade nas condutas aqui relatadas, especialmente no ato da empresa Aboutit Comunicação Ltda. de enviar notas fiscais falsificadas para comprovação de despesas.

DETERMINAR a juntada de cópias desta deliberação ao processo de prestação de contas da Prefeitura Municipal de Jaboatão dos Guararapes relativo ao exercício financeiro de 2008 (Processo TCE-PE nº 0920019-8).

Recife, 27 de agosto de 2019.

Conselheiro Carlos Porto – Presidente, em exercício, da Segunda Câmara

Conselheiro Substituto Marcos Nóbrega – Relator

Conselheiro Dirceu Rodolfo de Melo Júnior

Presente: Dr. Ricardo Alexandre de Almeida Santos – Procurador

JC/RCX

REPUBLIUCADO POR HAVER SAÍDO COM INCORREÇÕES

34ª SESSÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA CÂMARA REALIZADA EM 26/10/2023

PROCESSO TCE-PE Nº 23100029-7

RELATOR: CONSELHEIRO CARLOS NEVES

MODALIDADE - TIPO: Auditoria Especial - Conformidade
EXERCÍCIO: 2022

UNIDADE(S) JURISDICIONADA(S): Prefeitura Municipal de São Vicente Férrer

INTERESSADOS:

MARCONE VICENTE DOS SANTOS



FELIPE DE MORAES ANDRADE (OAB 15337-PB)
NUANY FRANCA DE ALMEIDA
FELIPE DE MORAES ANDRADE (OAB 15337-PB)
ORGÃO JULGADOR: SEGUNDA CÂMARA
PRESIDENTE DA SESSÃO: CONSELHEIRO RODRIGO NOVAES

ACÓRDÃO Nº 1816 / 2023

AUDITORIA ESPECIAL.
INEXISTÊNCIA DE REGISTRO NO PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. RECEBIMENTO E NÃO DESTINAÇÃO DE VERBA EMERGENCIAL. APLICAÇÃO DE MULTA.

1. O recebimento, pelo Município, da verba relativa ao “Auxílio Pernambuco”, visando a atender vítimas em situação de emergência, e o não repasse dela, no prazo previsto, aos destinatários finais, implica aplicação de multa aos responsáveis.

VISTOS, relatados e discutidos os autos do Processo TCE-PE Nº 23100029-7, ACORDAM, à unanimidade, os Conselheiros da SEGUNDA CÂMARA do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, nos termos do voto do Relator, que integra o presente Acórdão,

CONSIDERANDO que as defesas apresentadas não foram suficientes para sanarem as falhas apontadas no Relatório de Auditoria;

CONSIDERANDO a inexistência de registro no Portal da Transparência dos recursos recebidos concernentes ao “Auxílio Pernambuco”

CONSIDERANDO o recebimento, pelo Município, da verba relativa ao “Auxílio Pernambuco”, e o não repasse dela, no prazo previsto, aos destinatários finais;

CONSIDERANDO o disposto nos artigos 70 e 71, inciso II e VIII, § 3º, combinados com o artigo 75, da Constituição Federal, e no artigo 59, inciso II, combinado com o artigo 71 da Lei Estadual nº 12.600/04 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco);

JULGAR regular com ressalvas o objeto do presente processo de auditoria especial - Conformidade.

APLICAR multa no valor de R\$ 4.591,50, prevista no Artigo 73 da Lei Estadual 12.600/04 inciso(s) I, ao(à) Sr(a) Marcone Vicente dos Santos, que deverá ser recolhida, no prazo de 15 (quinze) dias do trânsito em julgado desta deliberação, ao Fundo de Aperfeiçoamento Profissional e Reequipamento Técnico do Tribunal, por intermédio de boleto bancário a ser emitido no sítio da internet deste Tribunal de Contas (www.tce.pe.gov.br).

APLICAR multa no valor de R\$ 4.591,50, prevista no Artigo 73 da Lei Estadual 12.600/04 inciso(s) I, ao(à) Sr(a) NUANY FRANCA DE ALMEIDA, que deverá ser recolhida, no prazo de 15 (quinze) dias do trânsito em julgado desta deliberação, ao Fundo de Aperfeiçoamento Profissional e Reequipamento Técnico do Tribunal, por intermédio de boleto bancário a ser emitido no sítio da internet deste Tribunal de Contas (www.tce.pe.gov.br).

Presentes durante o julgamento do processo:
CONSELHEIRO RODRIGO NOVAES, Presidente da Sessão : Acompanha
CONSELHEIRO CARLOS NEVES, relator do processo
CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR : Acompanha
Procuradora do Ministério Público de Contas: GERMANA LAUREANO

34ª SESSÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA CÂMARA REALIZADA EM 26/10/2023

PROCESSO DIGITAL TCE-PE Nº 1727885-5

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL

UNIDADE GESTORA: FUNDAÇÃO DE AMPARO À CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO ESTADO DE PERNAMBUCO

INTERESSADOS: INOVE INFORMÁTICA LTDA, PAULO THIAGO GOMES DA SILVA, THIAGO BURGO BELO E CARLOS EDUARDO MONTEIRO RODRIGUES

RELATOR: CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR

ÓRGÃO JULGADOR: SEGUNDA CÂMARA



ACÓRDÃO T.C. Nº 1817/2023

REPASSE DE TERCEIROS. PRESTAÇÃO DE CONTAS. AUSÊNCIA. ARQUIVAMENTO.

Deficiência na prestação de contas dos recursos recebidos através de convênio.

VISTOS, relatados e discutidos os autos do Processo TCE-PE nº 1727885-5, **ACORDAM**, à unanimidade, os Conselheiros da Segunda Câmara do Tribunal de Contas do Estado, nos termos do voto do Relator, que integra o presente Acórdão,

CONSIDERANDO os termos dos Relatórios de Auditoria e das defesas apresentadas pelos interessados;

CONSIDERANDO os termos do Parecer do Ministério Público de Contas;

CONSIDERANDO a ocorrência da prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória desta Corte de Contas relacionada ao Sr. Madson Menezes;

CONSIDERANDO que, nos processos de exercícios financeiros findos há mais de 10 anos, a recuperação de documentos se revela difícil (ou mesmo impossível), seja pela má conservação dos documentos, seja pela perda de informações e documentos relativos aos atos de gestão neles registrados;

CONSIDERANDO ser irrazoável e atentatória ao princípio da eficiência a promoção de novas diligências relacionados às execuções contratuais que ocorreram há mais de 10 anos;

CONSIDERANDO a extinção do prazo de 05 (cinco) anos, previsto na cláusula sexta, item 2, alínea “d” do contrato de Concessão entre a Fundação de Amparo à Ciência e Tecnologia do Estado e a empresa Inove Informática LTDA, para que a contratante mantivesse a documentação referente aos registros financeiros e contábeis, bem como os demonstrativos financeiros dos recursos transferidos;

CONSIDERANDO os Princípios da Segurança Jurídica e da Boa-Fé, que asseguram que o decurso do tempo pode ser, por si mesmo, causa bastante para estabilizar certos direitos;

CONSIDERANDO a observância aos princípios constitucionais do contraditório, da ampla defesa e da razoável duração do processo;

CONSIDERANDO não ser de grande expressão o valor ainda passível de regular comprovação (menos de 6% do valor total da subvenção),

Em **ARQUIVAR** o objeto do presente processo de Tomada de Contas Especial - PC Especial - Repasse a Terceiros.

Recife, 31 de outubro de 2023.

Conselheiro Rodrigo Novaes - Presidente da Segunda Câmara

Conselheiro Dirceu Rodolfo de Melo Júnior - Relator

Conselheiro Carlos Neves

Presente: Dra. Germana Laureano - Procuradora

02.11.2023

39ª SESSÃO ORDINÁRIA DA PRIMEIRA CÂMARA
REALIZADA EM 31/10/2023

PROCESSO TCE-PE Nº 23100913-6

RELATOR: CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL

MODALIDADE - TIPO: Medida Cautelar - Medida Cautelar

EXERCÍCIO: 2023

UNIDADE(S) JURISDICIONADA(S): Universidade de Pernambuco

INTERESSADOS:

ANNE CARINNE DA COSTA SILVA

ADRIANO MEDEIROS FONTANELLI

ORGÃO JULGADOR: PRIMEIRA CÂMARA



PRESIDENTE DA SESSÃO: CONSELHEIRO EDUARDO LYRA PORTO

ACÓRDÃO Nº 1818 / 2023

PROCESSO CAUTELAR. PREGÃO ELETRÔNICO. REPRESENTAÇÃO. PLAUSIBILIDADE JURÍDICA. INDÍCIOS DE RESTRIÇÃO À COMPETITIVIDADE. CERTIFICADOS ISO. UNIVERSIDADE SUSPENDEU TEMPORARIAMENTE O CERTAME APÓS A REPRESENTAÇÃO. AFASTAMENTO DO PERIGO DA DEMORA. REFERENDAR A DECISÃO QUE NEGOU A CAUTELAR, MAS EMITIU ALERTA. AUDITORIA ESPECIAL PARA EXAMINAR MÉRITO.

1. A despeito de restar caracterizada a plausibilidade jurídica de Representação que aponta possíveis irregularidades no edital, a sustação do certame pela Administração afasta o perigo da demora, devendo a cautelar ser indeferida, com a abertura de Auditoria Especial.

2. Havendo plausibilidade de indícios de irregularidades no Edital do certame, cabe emissão de Alerta de Responsabilização.

VISTOS, relatados e discutidos os autos do Processo TCE-PE Nº 23100913-6, ACORDAM, à unanimidade, os Conselheiros da PRIMEIRA CÂMARA do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, nos termos do voto do Relator, que integra o presente Acórdão, CONSIDERANDO a Decisão Monocrática, emitida em 16.10.23, que indeferiu o pedido de cautelar, em Representação a este TCE, para suspender o Pregão Eletrônico nº 21/2023, que tem por objeto a formação de

registro de preços para eventual contratação de serviço de tradução e revisão de artigos da língua portuguesa para a língua inglesa, destinados ao curso de Pós-Graduação Stricto Sensu da UPE, Campus Petrolina - UPE; CONSIDERANDO, em princípio, que as contrarrazões da Universidade de Pernambuco, doc. 8, consoante o Parecer da Gerência de Auditoria de Procedimentos Licitatórios (GLIC), doc. 10, não elidem as aparentes infrações indicadas na citada Representação; CONSIDERANDO vislumbrar, em juízo inicial, que a despeito dos indícios de irregularidades no edital - que vão de encontro à Constituição da República, artigos 5º e 37, *caput* e XXI, Lei Licitações, artigos 2º e 3º, Lei Federal nº 10.520/02, bem assim a jurisprudência deste Tribunal e TCU -, a UPE suspendeu de modo temporário a licitação, o que, neste momento, afasta o perigo da demora, cabendo, contudo, a emissão de Alerta aos gestores, bem assim determinar o exame de mérito em sede de Auditoria Especial (Carta Magna, artigo 71, *caput* e inciso IV, c/c a LRF, artigo 59); CONSIDERANDO os termos da CF, artigo 71, Lei Orgânica, artigo 18, Resolução TC nº 155/2021, LINDB, artigos 21 a 23, bem assim o poder geral de cautela dos Tribunais de Contas, inclusive reconhecido expressamente pelo Supremo Tribunal Federal (STF: MS 24.510 e MS 26.547),

HOMOLOGAR a decisão monocrática

Que indeferiu o pedido de Medida Cautelar, mas emitiu Alerta de Responsabilização ao Chefe do Poder Executivo local.

DETERMINAR, por fim, o seguinte:

À Diretoria de Plenário:

a. Enviar cópia do Acórdão e do Inteiro Teor à UPE, bem como à DEX.

À Diretoria de Controle Externo:

a. Instaurar Auditoria Especial, CF, artigo 71, *caput* e inciso IV.

Presentes durante o julgamento do processo:

CONSELHEIRO EDUARDO LYRA PORTO, Presidente da Sessão : Acompanha

CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL, relator do processo

CONSELHEIRO MARCOS LORETO : Acompanha



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

do o perigo da demora, o que enseja referendar a Decisão pelo indeferimento da cautelar suscitada, mas emitir Alerta de Responsabilização.

39ª SESSÃO ORDINÁRIA DA PRIMEIRA CÂMARA REALIZADA EM 31/10/2023

PROCESSO TCE-PE Nº 23100947-1

RELATOR: CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL

MODALIDADE - TIPO: Medida Cautelar - Medida Cautelar

EXERCÍCIO: 2023

UNIDADE(S) JURISDICIONADA(S): Prefeitura Municipal de João Alfredo

INTERESSADOS:

JOSE ANTONIO MARTINS DA SILVA

PAULO GABRIEL DOMINGUES DE REZENDE (OAB 26965-D-PE)

ORGÃO JULGADOR: PRIMEIRA CÂMARA

PRESIDENTE DA SESSÃO: CONSELHEIRO EDUARDO LYRA PORTO

ACÓRDÃO Nº 1819 / 2023

PROCESSO DE MEDIDA CAUTELAR. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇO DE TRANSPORTE ESCOLAR. FORTES INDÍCIOS DE VEÍCULO NÃO ATENDER À LEGISLAÇÃO DE TRÂNSITO. A PREFEITURA SUSPENDEU A CONTRATAÇÃO. AFASTAMENTO DO PERIGO DA DEMORA. REFERENDAR A DECISÃO QUE NEGOU A CAUTELAR, MAS EMITIU ALERTA. AUDITORIA ESPECIAL PARA EXAMINAR MÉRITO.

1. A despeito dos indícios de fortes indícios de irregularidades graves, a Prefeitura suspendeu de forma temporária a contratação, afastan-

VISTOS, relatados e discutidos os autos do Processo TCE-PE Nº 23100947-1, ACORDAM, à unanimidade, os Conselheiros da PRIMEIRA CÂMARA do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, nos termos do voto do Relator, que integra o presente Acórdão,

CONSIDERANDO a Decisão Monocrática, emitida em 18.10.23, que indeferiu o pedido de cautelar da Gerência de Educação (GEDU) deste Tribunal de Contas para suspender a utilização de veículo irregular de transporte escolar, substituindo-o por outro que atenda aos parâmetros legais;

CONSIDERANDO, em sede de cognição sumária, que, embora haja fortes indícios de irregularidades graves na contratação de um veículo que não atende as normas elementares dos transportes escolares - em aparente afronta à Carta Magna, artigos 5º, 37 e 208, Código Brasileiro de Trânsito e legislação infralegal que regulamenta a matéria, bem assim à jurisprudência deste Tribunal e do TCU -, a Prefeitura Municipal suspendeu de modo temporário a contratação, o que, neste momento, afasta o perigo da demora, cabendo, contudo, a emissão de Alerta aos gestores, bem assim que haverá o exame de mérito em sede de Auditoria Especial já instaurada para tal fim, Processo TCE-PE nº 23100945-8 (Carta Magna, artigo 71, caput e inciso IV, c/c a LRF, artigo 59);

CONSIDERANDO os termos da CF, artigo 71, Lei Orgânica, artigo 18, Resolução TC nº 155/2021, LINDB, artigos 21 a 23, bem assim o poder geral de cautela dos Tribunais de Contas, inclusive reconhecido expressamente pelo Supremo Tribunal Federal (STF: MS 24.510 e MS 26.547),

HOMOLOGAR a decisão monocrática que indeferiu o pedido de Medida Cautelar, mas emitiu Alerta de Responsabilização ao Chefe do Poder Executivo local e determinou à Diretoria de Controle Externo (DEX) realizar uma nova inspeção, no prazo de até 15 dias da publicação da Decisão Monocrática, a fim de averiguar a contratação sob exame de veículo com fortes indícios de graves irregularidades.



DETERMINAR, por fim, o seguinte:

À Diretoria de Controle Externo:

a. Realizar uma nova inspeção, no prazo de até 15 dias da publicação da Decisão Monocrática, a fim de averiguar a contratação sob exame de veículo com fortes indícios de graves irregularidades.

À Diretoria de Plenário:

a. Enviar cópia deste Acórdão e respectivo inteiro teor à Prefeitura Municipal, bem como à DEX, e ao MPCO para fins de remessa ao MPPE, CF, 71, caput e XI.

b. Juntar cópia deste Acórdão e respectivo inteiro teor ao Processo TCE-PE nº 23100945-8, Auditoria Especial.

Presentes durante o julgamento do processo:

CONSELHEIRO EDUARDO LYRA PORTO, Presidente da Sessão : Acompanha

CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL, relator do processo

CONSELHEIRO MARCOS LORETO : Acompanha

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

34ª SESSÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA CÂMARA REALIZADA EM 26/10/2023

PROCESSO TCE-PE Nº 21100074-7

RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO ADRIANO CISNEIROS

MODALIDADE - TIPO: Gestão Fiscal - Gestão Fiscal

EXERCÍCIO: 2017

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

INTERESSADOS:

JOAMY ALVES DE OLIVEIRA

RAPHAEL PARENTE OLIVEIRA (OAB 26433-PE)

ORGÃO JULGADOR: SEGUNDA CÂMARA

PRESIDENTE DA SESSÃO: CONSELHEIRO RODRIGO NOVAES

ACÓRDÃO Nº 1820 / 2023

RESPONSABILIDADE FISCAL. DESPESA COM PESSOAL. EXTRAPOLAÇÃO DO

LIMITE. NÃO ADOÇÃO DE MEDIDAS. PRAZO LEGAL. INFRAÇÃO ADMINISTRATIVA. SANÇÃO INSTITUCIONAL.

VISTOS, relatados e discutidos os autos do Processo TCE-PE Nº 21100074-7, ACORDAM, à unanimidade, os Conselheiros da SEGUNDA CÂMARA do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, nos termos do voto do Relator, que integra o presente Acórdão,

CONSIDERANDO o Relatório de Auditoria;

CONSIDERANDO a Defesa apresentada;

CONSIDERANDO que a Lei Complementar Federal nº 101, de 04 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal, estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dispõe, em seu artigo 59, sobre as atribuições dos Tribunais de Contas na fiscalização de seu cumprimento, ratificadas pela Lei Orgânica do TCE/PE, especialmente, no artigo 14;

CONSIDERANDO, a competência do Tribunal de Contas de processar e julgar infração administrativa contra as leis de finanças públicas, consoante disposição expressa da Lei Federal nº 10.028/2000 (Lei de Crimes Fiscais), notadamente no artigo 5º, tendo ainda a Corte de Contas o poder de imputar multa (proporcional ao período de apuração) de 30% dos vencimentos do responsável pela prática da infração, conforme artigo 5º, § 1º, da própria Lei de Crimes Fiscais, e artigo 74 da Lei Estadual nº 12.600/2004 (Lei Orgânica do TCE/PE), combinado com o artigo 14 da Resolução TC nº 20/2015;

CONSIDERANDO que a Despesa Total com Pessoal da Prefeitura Municipal de Araçoiaba permaneceu acima do limite legal previsto pela Lei de Responsabilidade Fiscal desde, pelo menos, o 3º quadrimestre de 2017, até o 3º quadrimestre de 2017, ultrapassando o limite legal estabelecido pelo artigo 20, inciso III, alínea "b", da Lei de Responsabilidade Fiscal (54%), não sendo reduzido o excesso no prazo estabelecido pelo artigo 23 daquele mesmo diploma;

CONSIDERANDO a inaplicabilidade do artigo 66 da Lei de Responsabilidade Fiscal ao presente caso;

CONSIDERANDO que a Chefe do Poder Executivo do Município não adotou medidas efetivas para redução do excesso da Despesa Total com Pessoal, hipótese de aplicação de multa de 30% dos seus vencimentos, proporcionalmente ao período de verificação, no caso, três



quadrimestres (artigo 74 da Lei Orgânica e artigo 14 da Resolução TC nº 20/2015);

CONSIDERANDO, contudo, que, no exercício de 2017, o município teve uma pequena queda em seu percentual de despesas com pessoal;

CONSIDERANDO que a Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro - LINDB (Decreto-lei nº 4.657, de 04 de setembro de 1942) estabelece, em seu artigo 22 e parágrafos, que na interpretação das normas é necessário analisar os reais obstáculos e dificuldades do gestor, aplicando-se sanções de acordo com a natureza e a gravidade da infração, os danos decorrentes da irregularidade, as circunstâncias agravantes e atenuantes;

CONSIDERANDO que, há muito, a legislação vem priorizando a realidade dos fatos na aplicação da penalidade, para que esta seja proporcional ao ato praticado;

CONSIDERANDO que este Tribunal tem se embasado na norma prevista na LINDB, valorando a realidade dos fatos e suas consequências, para determinar a penalidade cabível, a exemplo de recentíssimo julgado desta Corte, através do qual o Conselheiro Eduardo Porto, nos autos do Processo TCE-PE nº 21100107- 7, Gestão Fiscal da Prefeitura Municipal de Itambé, analisada na sessão da 1ª Câmara de 26/09/2023, se utilizou da orientação prevista na LINDB, encaminhando o resultado do julgamento para o campo das determinações e recomendações;

CONSIDERANDO, portanto, que os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade têm relação direta com a adequação, a congruência lógica entre o fato e a medida adotada, e que tais imperativos principiológicos passaram a se manifestar de maneira objetiva na nova redação da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, Lei nº 13.655/2018, no seu artigo 22, §2º;

CONSIDERANDO, também, que os supracitados princípios possibilitam a dosimetria da referida multa, por analogia, ao intervalo de variação estabelecida no inciso III do artigo 73 da Lei Estadual nº 12.600 /2004, por se tratar de conduta conexa;

JULGAR irregular o presente processo de Gestão Fiscal, responsabilizando:
Joamy Alves de Oliveira

APLICAR multa no valor de R\$ 11.520,00, prevista no Artigo 74 da Lei Estadual 12.600/04 , ao(à) Sr(a) Joamy Alves de Oliveira, que deverá ser recolhida, no prazo de 15 (quinze) dias do trânsito em julgado desta deliberação, ao

Fundo de Aperfeiçoamento Profissional e Reequipamento Técnico do Tribunal, por intermédio de boleto bancário a ser emitido no sítio da internet deste Tribunal de Contas (www.tce.pe.gov.br) .

Presentes durante o julgamento do processo:
CONSELHEIRO RODRIGO NOVAES , Presidente da Sessão : Acompanha
CONSELHEIRO SUBSTITUTO ADRIANO CISNEIROS , relator do processo
CONSELHEIRO CARLOS NEVES : Acompanha
Procuradora do Ministério Público de Contas: GERMANA LAUREANO

34ª SESSÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA CÂMARA REALIZADA EM 26/10/2023

PROCESSO TCE-PE Nº 21100082-6

RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO ADRIANO CISNEIROS

MODALIDADE - TIPO: Gestão Fiscal - Gestão Fiscal

EXERCÍCIO: 2018

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

INTERESSADOS:

ANTONIO CASSIANO DA SILVA

LUIZ CAVALCANTI DE PETRIBU NETO (OAB 22943-PE)

ORGÃO JULGADOR: SEGUNDA CÂMARA

PRESIDENTE, EM EXERCÍCIO, DA SESSÃO: CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR

ACÓRDÃO Nº 1821 / 2023

RESPONSABILIDADE FISCAL. DESPESA COM PESSOAL. EXTRAPOLAÇÃO DO LIMITE. NÃO ADOÇÃO DE MEDIDAS. PRAZO LEGAL. INFRAÇÃO ADMINISTRATIVA. SANÇÃO INSTITUCIONAL.

VISTOS, relatados e discutidos os autos do Processo TCE-PE Nº 21100082-6, ACORDAM, por maioria, os



Conselheiros da SEGUNDA CÂMARA do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, nos termos do voto do Relator, que integra o presente Acórdão,

CONSIDERANDO o Relatório de Auditoria;

CONSIDERANDO a Defesa apresentada;

CONSIDERANDO que a Lei Complementar Federal n.º 101, de 04 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal, estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dispõe, em seu artigo 59, sobre as atribuições dos Tribunais de Contas na fiscalização de seu cumprimento, ratificadas pela Lei Orgânica do TCE/PE, especialmente, no artigo 14;

CONSIDERANDO a competência do Tribunal de Contas de processar e julgar infração administrativa contra as leis de finanças públicas, consoante disposição expressa da Lei Federal n.º 10.028/2000 (Lei de Crimes Fiscais), notadamente no artigo 5º, tendo ainda a Corte de Contas o poder de imputar multa (proporcional ao período de apuração) de 30% dos vencimentos do responsável pela prática da infração, conforme artigo 5º, § 1º, da própria Lei de Crimes Fiscais, e artigo 74 da Lei Estadual n.º 12.600/2004 (Lei Orgânica do TCE/PE), combinado com o artigo 14 da Resolução TC n.º 20/2015;

CONSIDERANDO que a Despesa Total com Pessoal da Prefeitura Municipal de Condado permaneceu acima do limite legal previsto pela Lei de Responsabilidade Fiscal desde, pelo menos, o 3º quadrimestre de 2017, até o 3º quadrimestre de 2018, ultrapassando o limite legal estabelecido pelo artigo 20, inciso III, alínea "b", da Lei de Responsabilidade Fiscal (54%), não sendo reduzido o excesso no prazo estabelecido pelo artigo 23 daquele mesmo diploma;

CONSIDERANDO a inaplicabilidade do artigo 66 da Lei de Responsabilidade Fiscal ao presente caso;

CONSIDERANDO que o Chefe do Poder Executivo do Município não adotou medidas efetivas para redução do excesso da Despesa Total com Pessoal, hipótese de aplicação de multa de 30% dos seus vencimentos, proporcionalmente ao período de verificação, no caso, três quadrimestres (artigo 74 da Lei Orgânica e artigo 14 da Resolução TC n.º 20/2015);

CONSIDERANDO, contudo, que ao final do exercício de 2018, o município teve uma pequena queda em seu percentual de despesas com pessoal, chegando a 59,72%;

CONSIDERANDO que a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB (Decreto-lei n.º 4.657, de 04 de setembro de 1942) estabelece, em seu artigo 22 e pará-

grafos, que na interpretação das normas é necessário analisar os reais obstáculos e dificuldades do gestor, aplicando-se sanções de acordo com a natureza e a gravidade da infração, os danos decorrentes da irregularidade, as circunstâncias agravantes e atenuantes;

CONSIDERANDO que, há muito, a legislação vem priorizando a realidade dos fatos na aplicação da penalidade, para que esta seja proporcional ao ato praticado;

CONSIDERANDO que este Tribunal tem se embasado na norma prevista na LINDB, valorando a realidade dos fatos e suas consequências, para determinar a penalidade cabível, a exemplo de recentíssimo julgado desta Corte, através do qual o Conselheiro Eduardo Porto, nos autos do Processo TCE-PE n.º 21100107-7, Gestão Fiscal da Prefeitura Municipal de Itambé, analisada na sessão da 1ª Câmara de 26/09/2023, se utilizou da orientação prevista na LINDB, encaminhando o resultado do julgamento para o campo das determinações e recomendações;

CONSIDERANDO, portanto, que os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade têm relação direta com a adequação, a congruência lógica entre o fato e a medida adotada, e que tais imperativos principiológicos passaram a se manifestar de maneira objetiva na nova redação da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, Lei n.º 13.655/2018, no seu artigo 22, §2º;

CONSIDERANDO, também, que os supracitados princípios possibilitam a dosimetria da referida multa, por analogia, ao intervalo de variação estabelecida no inciso III do artigo 73 da Lei Estadual n.º 12.600/2004, por se tratar de conduta conexa;

JULGAR irregular o presente processo de Gestão Fiscal, responsabilizando:

ANTONIO CASSIANO DA SILVA

APLICAR multa no valor de R\$ 10.800,00, prevista no Artigo 74 da Lei Estadual 12.600/04, ao(à) Sr(a) ANTONIO CASSIANO DA SILVA, que deverá ser recolhida, no prazo de 15 (quinze) dias do trânsito em julgado desta deliberação, ao Fundo de Aperfeiçoamento Profissional e Reequipamento Técnico do Tribunal, por intermédio de boleto bancário a ser emitido no sítio da internet deste Tribunal de Contas (www.tce.pe.gov.br).

Presentes durante o julgamento do processo:

CONSELHEIRO SUBSTITUTO ADRIANO CISNEIROS, relator do processo



CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR
, Presidente, em exercício, da Sessão : Diverge
CONSELHEIRO CARLOS NEVES : Acompanha
Procuradora do Ministério Público de Contas: GERMANA
LAUREANO

34ª SESSÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA CÂMARA
REALIZADA EM 26/10/2023

PROCESSO TCE-PE Nº 20100489-6

RELATOR: CONSELHEIRO CARLOS NEVES

MODALIDADE - TIPO: Auditoria Especial - Conformidade
EXERCÍCIO: 2020

UNIDADE(S) JURISDICIONADA(S): Secretaria de
Saúde do Recife

INTERESSADOS:

FELIPE SOARES BITTENCOURT

JAILSON DE BARROS CORREIA

FBS SAUDE BRASIL COMERCIO DE MATERIAIS
MEDICOS EIRELI

RAFAEL GOMES PIMENTEL (OAB 30989-PE)

ANA PAULA GOMES MEDEIROS FERNANDES DA
COSTA (OAB 46405-PE)

JOAO MAURICIO DE ALMEIDA

GUSTAVO SALES AFONSO DE MELO

PAULO HENRIQUE MOTTA MATTOSO

MEGAMED

RAIMUNDO GILBERTO DE MENDONCA

ORGÃO JULGADOR: SEGUNDA CÂMARA

PRESIDENTE DA SESSÃO: CONSELHEIRO RODRIGO
NOVAES

ACÓRDÃO Nº 1822 / 2023

CULPA IN ELEGENDO E
CULPA IN VIGILANDO. DIRE-
ITO PROVISÓRIO. PAN-
DEMIA. COVID-19. ARTIGO
4º-E, § 1º, II DA LEI FEDERAL
Nº 13.979/2020: FUNDAMEN-
TAÇÃO SIMPLIFICADA DA
CONTRATAÇÃO. ARTIGO 4º-
B DA LEI FEDERAL Nº
13.979/2020: COMPROVA-

ÇÃO DA PARCELA NECES-
SÁRIA AO PRONTO ATENDI-
MENTO DA SITUAÇÃO DE
E M E R G Ê N C I A .
PRESUNÇÃO LEGAL (JURIS
TANTUM OU ET DE JURE).
ORIENTAÇÃO TÉCNICA
CCE Nº 08/2020. PREÇO DE
MERCADO. PESQUISA DE
PREÇOS. ASSIMETRIA
INFORMACIONAL. ARTIGO
4º-E, § 1º E § 2º, VI, DA LEI
FEDERAL Nº 13.979/2020:
ESTIMATIVA DE PREÇOS.
DISPENSA DE LICITAÇÃO.
“CONSULTA” A INTERESSA-
DOS. JUSTIFICATIVA DO
PREÇO. RESPONSABILIZA-
ÇÃO DO AGENTE PÚBLICO:
INDIVIDUALIZAÇÃO DA
CONDUTA LESIVA. RES-
PONSABILIZAÇÃO DE PAR-
TICULAR: DÉBITO SOLI-
DÁRIO.

1. Os gestores públicos
podem responder por culpa in
elegendo e in vigilando, em
função do dever funcional de
escolher os seus subordina-
dos com desvelo, bem como
de acompanhar, controlar e fis-
calizar a execução dos atos
por eles praticados.

2. A contratação realizada para
o enfrentamento da emergên-
cia provocada pela pandemia
de COVID-19, nos termos da
Lei Federal nº 13.979/20 (arti-
go 4º-B, incisos II e IV, c/c o
artigo 4º-E, § 1º, inciso II),
pode prescindir da compro-
vação do quantitativo de itens
necessários ao atendimento
da situação emergencial, em
face da presunção estabeleci-
da pela legislação provisória e
extraordinária (“presumem-se



comprovadas as condições”).

2.1. A presunção legal (juris tantum ou et de jure) prescrita no artigo 4º-B da Lei Federal nº 13.979/20 importa comprovação antevista da “ocorrência da situação de emergência” (inciso I), da “necessidade de pronto atendimento” (inciso II), da “existência de risco à segurança de pessoas, de obras, de prestação de serviços, de equipamentos e de outros bens, públicos ou particulares” (inciso III) e da “limitação da contratação à parcela necessária ao atendimento da situação de emergência” (inciso IV), salvo prova em contrário (no caso de presunção relativa) ou não (se admitida a presunção absoluta).

3. Os “Procedimentos para Aferição do Preço de Mercado de Produtos Adquiridos pelos Jurisdicionados (Orientação Técnica CCE nº 08/2020)” revelam uma metodologia comparativa simplista, pouco afeita a precisar uma referência para “algo extremamente dinâmico e flexível” – o preço –, principalmente “em períodos de extraordinária oscilação” como uma pandemia. 3.1. O chamado “preço de mercado” obtido por meio de pesquisa de preços – que procura um ponto de equilíbrio, considerando o preço como um elemento unidimensional e desprezando outros fatores (em especial, o custo do imediatismo, o custo da escassez e o custo da essencialidade) que são fundamentais para a for-

mação do próprio mercado – não captura as circunstâncias que levam à determinação dos preços e, portanto, “não apresenta uma visão muito realista dos mercados” onde as partes possuem assimetrias informacionais sobre as forças de oferta e demanda. Em outras palavras: “uma pesquisa de preços só atingiria seu verdadeiro objetivo se ela pudesse retratar uma contratação nas mesmas condições da primeira usada como paradigma”, o que dificilmente podemos dizer que aconteceu nos primeiros meses da pandemia. 3.2. A pesquisa de preços, nos moldes delineados pela Orientação Técnica CCE nº 08/2020, não se mostra o instrumento apto à resolução do problema informacional relacionado ao preço dos produtos médico-hospitalares comercializados, durante o mercado pandêmico, com a administração pública, podendo muito mais exprimir um “indicador enviesado da relação negocial”.

4. O próprio legislador provisório, antevendo que a regular instrução de um processo de contratação – principalmente a morosa busca de preços para estabelecer um valor de referência, num mercado conturbado pela pandemia –, mesmo sob condições diferenciadas e simplificadas, tornar-se-ia intempestiva e, muitas vezes, totalmente inadequada para o efetivo enfrentamento do novo



coronavírus, dispensou, excepcional e justificadamente, a realização de estimativa de preços (art. 4º-E, § 2º, Lei Federal nº 13.979/2020).

5. Num procedimento de dispensa de licitação, a consulta a possíveis interessados feita pela administração municipal representa simplesmente uma forma objetiva de justificar o preço do futuro contrato. 5.1. “Não é obrigatório que em contratações diretas haja alguma espécie de disputa entre possíveis interessados. Basta, apenas, que a escolha do futuro contratado seja motivada e que o preço seja compatível com o mercado, o que não depende, insista-se, de cotações de preços com outros fornecedores ou interessados” (NIEBUHR, Joel de Menezes).

6. “Afronta os princípios do contraditório e da ampla defesa a ausência da adequada descrição individualizada da conduta dos responsáveis arrolados nos autos, requisito indispensável para a responsabilização subjetiva de cada agente envolvido. A falta desse pressuposto implica o refazimento das audiências ou citações.” (Acórdão TCU nº 2062/2014 – Plenário).

7. O particular contratado pelo poder público pode ser responsabilizado solidariamente com o gestor pelo dano causado ao erário, quando, receptor de pagamentos por serviços superfaturados, contribui de qualquer forma para o cometimento do débito. 7.1.

Não resta comprovado o nexo de causalidade entre a conduta considerada lesiva e o suposto resultado danoso, ou seja, o vínculo fático que liga o efeito (prejuízo ao erário) à causa (oferta de preços), se a ação da empresa não é potencialmente apta, per se, a produzir o evento lesivo.

VISTOS, relatados e discutidos os autos do Processo TCE-PE Nº 20100489-6, ACORDAM, à unanimidade, os Conselheiros da SEGUNDA CÂMARA do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, nos termos do voto do Relator, que integra o presente Acórdão,

CONSIDERANDO os termos do **Relatório de Auditoria** (Doc. 10), com a **Nota Técnica de Esclarecimento** (Doc. 66), e os argumentos da **Defesa Escrita** dos gestores municipais (Docs. 39, 56 e 60) – Jaílson de Barros Correia, Secretário de Saúde; Paulo Henrique Motta Mattoso (Gerente de Compras) e João Maurício de Almeida (Gestor da Unidade de Assistência Farmacêutica); e, ainda, Felipe Soares Bittencourt, Diretor Executivo de Administração e Finanças –, bem como da empresa Saúde Brasil Comércio de Materiais Médicos Eireli, – além da **documentação comprobatória dos pontos de auditoria e das alegações feitas nas peças de defesa;**

CONSIDERANDO que, no tocante à alegação de “**irresponsabilidade por ausência de nexo de causalidade**” suscitada pelo Diretor Executivo de Administração e Finanças da Secretaria de Saúde do Recife, Sr. Felipe Soares Bittencourt, referente aos achados de fiscalização “Sobrepreço na contratação de fornecimento de material médico hospitalar” (item 2.1.2 do Relatório de Auditoria); e “Superfaturamento no pagamento de despesas de material médico-hospitalar” (item 2.1.3 do Relatório de Auditoria), **acata-se a preliminar**, porquanto o **Relatório Descritivo da Razão da Escolha do Fornecedor (firmado pelo referido gestor, conjuntamente com a Sr. Paulo Henrique Motta Mattoso (Gerente de Compras), dada a sua natureza declaratória, foi confeccionado, posteriormente, à conclusão do procedimento de dispensa licitatória, para fins de registrar a posteriori a motivação (e suas circunstâncias) da decisão tomada por quem de direito e, se necessário, suprir eventuais omissões provocadas pela urgência da pandemia ou por alguma**



deficiência estrutural, e não para fundamentar ou justificar a contratação;

CONSIDERANDO que o **nexo causal entre a conduta do agente e o suposto resultado danoso produzido não pode ser descrito de forma genérica**, consoante entendimento da doutrina especializada (ZYMLER, Benjamin. *Direito Administrativo e Controle*. 4ª ed. Fórum, 2015, p. 208), já consolidado no âmbito do Tribunal de Contas da União (TCU. Acórdão nº 2062/2014 – Plenário. Processo TC nº 011.547/2008-8. Relator Ministro Aroldo Cedraz, j. 06/08/2014);

CONSIDERANDO que, no que concerne ao achado de fiscalização “Inconsistências no Relatório Descritivo da Razão da Escolha do Fornecedor” (item 2.1.1 do Relatório de Auditoria), a **questão preliminar de ilegitimidade passiva ad causam** (art. 330, inciso II, do Código de Processo Civil) aventada pelo Diretor Executivo de Administração e Finanças da Secretaria de Saúde do Recife, Sr. Felipe Soares Bittencourt, **também merece prosperar**, pois – muito embora o achado de fiscalização inserto no Relatório descreva, expressamente, a conduta realizada pelo defendente, qual seja, “elaborar Relatório Descritivo da Razão de Escolha do Fornecedor com inconsistências e impropriedades, tais como, ausência de justificativa para contratação da empresa Saúde Brasil, inexistência de estimativa de quantitativos de materiais médicos a serem adquiridos, bem como de insuficiente pesquisa de preços, quando deveria assegurar o adequado detalhamento desses elementos que subsidiam a contratação”, arrazoando que “inconsistências e impropriedades na elaboração do Relatório Descritivo resultaram na contratação de quantidades maiores que as necessárias acarretando a aquisição antieconômica e dano ao município” –, parece óbvio que, no caso, **o nexo de causalidade que liga a conduta considerada lesiva (elaborar Relatório Descritivo da Razão de Escolha do Fornecedor com inconsistências e impropriedades) ao suposto resultado danoso (contratação de quantidades maiores que as necessárias acarretando a aquisição antieconômica e dano ao município) não está configurado**, não sendo ele, pois, “parte manifestamente ilegítima” para figurar no polo passivo da presente relação jurídico-processual;

CONSIDERANDO que, igualmente, acata-se a **preliminar de ilegitimidade passiva ad causam para figurar no polo passivo da relação jurídico-processual** instada pela empresa Saúde Brasil Comércio de Materiais

Médicos Eireli, em relação aos achados de fiscalização “Sobrepço na contratação de fornecimento de material médico hospitalar” (item 2.1.2 do Relatório de Auditoria) e “Superfaturamento no pagamento de despesas de material médico-hospitalar” (item 2.1.3 do Relatório de Auditoria), pois – embora se compreenda que o particular contratado pelo poder público pode (na verdade, deve) ser responsabilizado solidariamente com o gestor pelo dano causado ao erário, “quando, receptor de pagamentos por serviços superfaturados, **contribui de qualquer forma para o cometimento do débito**” (Acórdão nº 2.262/2015 – Plenário, Rel. Ministro Benjamin Zymler, j. 09/09/2015) –, *in casu sub examine*, **não se encontra suficientemente demonstrada a efetiva contribuição da empresa contratada para a sugerida irregularidade (superfaturamento)**, pois **o encaminhamento da proposta de preços, a celebração do contrato e o ulterior fornecimento dos bens à administração não são condições que revelam aptidão para causação da aquisição dos itens por valores superiores ao preço de mercado**. Em outras palavras, não é provável que da proposta decorra o superfaturamento, simplesmente porque não é o que normalmente acontece e, como nos lembra a defendente, a empresa contratada apenas participara do processo de dispensa licitatória, não lhe cabendo a responsabilidade de conduzir os procedimentos, tampouco de avaliar requisitos e condições necessários à perfeita conclusão do processo, cujo poder-dever recai sobre o ente público contratante;

CONSIDERANDO que, quanto às **deficiências e/ou inconsistências na escolha do fornecedor “Saúde Brasil Comércio de Materiais Médicos”**, ressaltadas no item 2.1.1 do Relatório de Auditoria, acolhe-se integralmente os argumentos da defesa, sumariados neste voto, mantendo-se, dessarte, coerente com a posição manifestada pela relatoria do **Processo TCE-PE nº 20100094-5**, em situação similar, bem como com outros julgados prolatados por esta Casa (Processo TCE-PE nº 20100094-5. **Acórdão T.C. nº 378/2021 – 1ª Câmara**. Rel. Conselheiro Carlos Neves, j. 30/03/2021; Processo TCE-PE nº 21100139-9. **Acórdão T.C. nº 976/2022 – 2ª Câmara**. Rel. Conselheiro Substituto Luiz Arcoverde Filho, j. 07/07/2022; e Processo TCE-PE nº 20100843-9. **Acórdão T.C. nº 976/2022 – 2ª Câmara**. Rel. Conselheira Substituta Alda Magalhães, j. 25/08/2022);

CONSIDERANDO que, quanto à incompletude da justificativa (quantitativa) do objeto a ser contratado disposta



nos Termos de Dispensa (ausência de justificativa técnica para os “**quantitativos dos produtos adquiridos**”), evidenciada no item 2.1.1 do Relatório de Auditoria, entende-se que **a exigência prescrita no art. 15, § 7º, II, da Lei nº 8.666/1993 deve ser compreendida como requisitos** (“justificativas específicas da necessidade da contratação, da quantidade dos bens ou serviços a serem contratados com as respectivas memórias de cálculo e com a destinação do objeto contratado”) **que devem ser cumpridos pela administração, durante o processo de contratação, e não como documentos obrigatórios à instrução do processo licitatório**, consoante Acórdão TCU nº 1.737/2015 – Plenário, do Tribunal de Contas da União;

CONSIDERANDO que **caberia à auditoria demonstrar que a quantidade de coletores de urina (sistema aberto e sistema fechado) adquiridos pela Secretaria de Saúde do Recife não correspondera à parcela necessária ao pronto atendimento da situação de emergência**, porquanto “a necessidade de pronto atendimento” e “a limitação da contratação à parcela necessária à situação de emergência” são presumidas na Dispensa nº 053/2020 e, portanto, são consideradas **verdadeiras até que se prove o contrário** – o que não se afigura nos autos sob exame;

CONSIDERANDO a **justificativa da aquisição** e os **objetos dos Termos de Dispensa**, bem como os demais elementos do procedimento de Dispensa de Licitação nº 053/2020 – **além dos cálculos explicitados pelos defendentes como “o prognóstico inicial do avanço do coronavírus” (acompanhados das necessárias justificativas técnicas) e dos critérios adotados pela Secretaria para a previsão dos pacientes e dos tipos de leitos (UTI e enfermaria), com as respectivas unidades por paciente** – Coletor de Urina, PVC, Sistema Fechado: quantidade dimensionada (43.750) = 5.000 pacientes de UTI (durante 6 meses) x 5 unidades por paciente + 10.000 pacientes de enfermaria (durante 6 meses) x 1 unidade por paciente; e Coletor de Urina Sistema Aberto: quantidade dimensionada (56.250) = 5.000 pacientes de UTI (durante 6 meses) x 5 unidades por paciente + 10.000 pacientes de enfermaria (durante 6 meses) x 2 unidades por paciente –, vê-se que, de fato, **não houve desperdício pela perda efetiva dos equipamentos adquiridos pela administração municipal, em face do não uso ou destinação indevida dos itens contratados**, pois – como lembram os defendentes – “**não**

havam parâmetros confiáveis para realização de um cálculo de necessidade dos produtos, de modo que a prudência recomendava adotar cálculos com base em previsões aterrorizantes”, mas precipuamente **rememorando o lapso temporal pelo qual a pandemia de COVID-19 ainda acometeu a humanidade (e, naturalmente, a população da cidade do Recife), além dos 06 (seis) meses inicialmente previstos;**

CONSIDERANDO que **o gestor, comprometido com a causa pública e ciente da gravidade da pandemia da COVID-19 (na medida do que era possível saber naquele momento de muitas incertezas)** – principalmente considerando o contexto da imediatidade de ofertar um número de leitos, nunca até então disponível na rede de saúde, para uma quantidade crescente de pessoas acometidas pelo novo coronavírus – **não poderia ficar dependente de circunstâncias de um ‘mercado pandêmico’, retardando uma contratação direta justificável, urgente e inadiável e, com isso, causando inimagináveis prejuízos à sociedade e, no limite, colocando em risco a vida das pessoas;**

CONSIDERANDO que, atento às **conhecidas dificuldades de realizar uma vasta pesquisa de preços na administração pública** – potencializadas durante a pandemia –, principalmente pela expectativa de quase total desinteresse das empresas em formular propostas, **andaram bem** – e com respaldo da legislação emergencial e provisória (Lei nº 13.979/2020) que exsurgira para viabilizar as contratações públicas necessárias ao enfrentamento célere e efetivo da pandemia da COVID-19 (art. 4º-E, § 1º, VI, ‘e’) – **os gestores que optaram por firmar, num prazo diminuto, contratos emergenciais, com vistas à aquisição de 48.000 “coletores de urina, sistema aberto, formato de tubo em plástico, semi-rígido, com pinça, escala de graduação, alça de sustentação, conexão universal para sonda e tampa protetora, capacidade de 1.200 ml” e de 36.000 “coletores de urina, PVC, sistema fechado, cerca de 2.000 ml, graduação de 100 em 100 ml, válvula anti-refluxo, clamp corta fluxo, filtro hidrofóbico/bacteriológico, câmara pasteur flexível para fixação perna, membrana autocicatrizante, estéril, descartável”, no valor total de R\$ 840.000,00 (oitocentos e quarenta mil reais), com as empresas Megamed Comércio Ltda. e Saúde Brasil Comércio de Materiais Médicos – EIRELI, baseados em “pesquisa” realizada com potenciais fornecedores, com disponibilidade dos produtos para entrega em curto lapso de tempo, cujo preço praticado foi rat-**



ificado/justificado, posteriormente, pelo Relatório Descritivo da Razão da Escolha do Fornecedor (Doc. 04, págs. 124-127), nos termos art. 4º-E, § 1º, VI, 'c' ("sites especializados ou de domínio amplo") da Lei nº 13.979/2020;

CONSIDERANDO que o tempo ordinário (e mesmo excepcional) exigido pelos padrões de costume seria insuficiente para uma "rigorosa instrução formal do procedimento", mediante a construção de laboriosa (e morosa) "cesta de preços", mostra-se inaceitável para a coletividade – em nome de uma obsequiosa reverência ao princípio da legalidade (art. 37, *caput*, da Constituição Federal) e diante dos números crescentes de casos e óbitos, durante uma pandemia aterradorizadora – o retardo do início da prestação de um serviço essencial (saúde pública), sobretudo a imperiosa necessidade de adquirir, naquele momento, coletores de urina (sistema aberto e sistema fechado), para atender à população do município acometida pelo novo coronavírus;

CONSIDERANDO que as "falhas" apontadas pela unidade técnica deste Tribunal na estimativa de preços que fundou a Dispensa de Licitação nº 053/2020, se são admissíveis, circunstancialmente, em tempos de normalidade, são muito mais justificáveis em tempos de pandemia, não denotando a malsinada fraude ou burla no processamento da dispensa licitatória, visando ao direcionamento da escolha do fornecedor e, por conseguinte, a frustração do caráter competitivo;

CONSIDERANDO que é possível encontrar vários precedentes nas deliberações deste Tribunal (Processos TCE-PE nº 18100001-5, nº 1740003-0, nº 1460157-6 e nº 1301860-7), que relativizam deficiências ocorridas na cotação de preços, quando não suficientemente demonstrada a má-fé do agente público, mesmo em tempos de calma;

CONSIDERANDO que a coletividade, em seu sentimento médio, decerto, não esperaria dos gestores municipais, durante uma pandemia nunca antes vista (pelo menos, na nossa geração), um outro comportamento que não o de usar de modo ágil e desburocratizado os recursos públicos, assumindo os riscos inerentes à condição de gerir a coisa pública e superando os temores paralisantes de responsabilização por possíveis falhas;

CONSIDERANDO que não é razoável esta Corte de Contas aplicar, de forma genérica, entendimento

albergado, em tempos de normalidade, pelo Tribunal de Contas da União (Acórdão TCU nº 124/2018 – Plenário), que versa sobre a necessidade da pesquisa mercadológica realizada para a elaboração do orçamento estimativo de uma licitação não se limitar à consulta de potenciais fornecedores da administração, mas constituir uma verdadeira cesta de preços com fontes diversas, abrangendo contratações similares realizadas por outros órgãos ou entidades públicas, mídias e sítios eletrônicos especializados, portais oficiais de referência de custos e, inclusive, os contratos anteriores do próprio órgão, olvidando que o próprio legislador provisório, antevendo que a regular instrução de um processo de contratação – principalmente a morosa busca de preços para estabelecer um valor de referência, num mercado conturbado pela pandemia –, mesmo sob condições diferenciadas e simplificadas, tornar-se-ia intempestiva e, muitas vezes, totalmente inadequada para o efetivo enfrentamento do novo coronavírus, tratou de dispensar, excepcional e justificadamente, a realização de estimativa de preços (art. 4º-E, § 2º, Lei Federal nº 13.979/2020);

CONSIDERANDO que os gestores da Secretaria de Saúde do Recife não chegaram ao limite – como autorizaria a legislação provisória – de dispensar, completamente, a orçamentação dos valores fixados no contrato, mas, sim, procuraram uma forma de superar os obstáculos do momento, estimando os preços dos coletores de urina (sistema aberto e sistema fechado), com base em cotações de preços ofertadas pelos fornecedores, com disponibilidade dos produtos para entrega em curto lapso de tempo, que manifestaram interesse;

CONSIDERANDO que os preços dos coletores de urina (sistema aberto e sistema fechado) não estavam disponibilizados para fácil consulta dos gestores da Secretaria de Saúde do Recife, tanto que foram encontrados poucos preços públicos válidos pela auditoria;

CONSIDERANDO que os gestores municipais, na valoração dos princípios constitucionais, optaram acertadamente por proteger o direito à vida (art. 5º, *caput*, da Constituição Federal) – 'como o mais fundamental de todos os direitos, já que se constitui pré-requisito à existência e exercício de todos os demais direitos' (MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 17.ed. São Paulo: Atlas, 2005, p. 30) – em seus dois significados: direito de



continuar vivo e direito à vida digna (especificamente quanto ao dever de proteger à saúde);

CONSIDERANDO que “o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco já consolidou, em diversas decisões, entendimento sobre a realização de estimativa de preços, durante a pandemia da COVID-19, nos procedimentos de dispensa de licitação, entre as quais o Acórdão nº 689/2022 – Plenário, do Acórdão nº 24/2023 – Plenário, do Acórdão nº 2054/2021 – Primeira Câmara, o Acórdão nº 1290/2022 – Segunda Câmara, o Acórdão nº 805/2022 – Primeira Câmara, o Acórdão nº 976/2022 – Segunda Câmara e o Acórdão nº 1911/2022 – Segunda Câmara”;

CONSIDERANDO que, no caso da alegada divergência de especificação técnica dos itens da amostra da auditoria, a auditoria – muito embora a Orientação Técnica CCE Nº 08/2020 (OT CCE 08/2020) determine a realização de “criteriosa verificação das especificações dos produtos obtidos em sua consulta ao mercado para que atendam às características do item adquirido” – **não demonstra, assertivamente, a similaridade técnica entre os produtos adquiridos e aqueles que serviram de parâmetro para os valores estipulados no Relatório de Auditoria (Doc. 10), porquanto a própria Nota Técnica de Esclarecimento (Doc. 66) – apesar de concluir que “não houve distinção nas especificações utilizadas pela auditoria para imputar sobrepreço” – reconhece, (i) quanto ao COLETOR DE URINA SISTEMA ABERTO (Apêndice 1), que “em 02 (duas) cotações [na planilha do Banco de Preços Negócios Públicos], constantes das linhas 6 e 8 (Apêndice 1A), ocorreram divergências quanto ao volume/capacidade dos produtos que eram de 1500 ml e 2000 ml, respectivamente” e que “07 (sete) cotações [da planilha do sistema Tome Conta] não fazem referência ao volume/capacidade, conforme linhas 11, 12, 13, 14, 16, 18 e 19 (Apêndice 1C)”;** e (ii) quanto ao **COLETOR DE URINA SISTEMA FECHADO (Apêndice 2), que “09 (nove) cotações [da planilha do sistema Tome Conta] não apresentavam o volume/capacidade, linhas 8, 10, 13, 15, 17, 19, 21, 22 e 23 e na linha 8 o volume especificado era de 1200 ml”;** **CONSIDERANDO** que é impossível apreender-se, com a segurança necessária, a equivalência dos equipamentos mencionados nos quadros comparativos elaborados pela auditoria com os produtos efetivamente adquiridos pela Secretaria de Saúde do Recife, sopesando, precipuamente, os documentos/informações anexados aos autos

pelo Sr. Felipe Soares Bittencourt (Diretor Executivo de Administração e Finanças) e as notas fiscais consultadas pela unidade técnica deste Tribunal (que não indicam o tipo de coletor), razão pela qual se considera **imprestável a referência adotada pela auditoria como preço de mercado;**

CONSIDERANDO que, quanto aos “dados válidos” utilizados pela auditoria – **40 cotações de “coletor de urina de sistema aberto” e 35 cotações “coletor de urina de sistema fechado”** – para o cálculo da “referência de mercado por meio da média aritmética [média aparada] dos preços pesquisados” (excluídos os preços inferiores ao preço correspondente ao primeiro quartil da amostra e os preços superiores ao preço correspondente ao terceiro quartil), far-se-ia inevitável **redefinir a amostra inicial do Relatório de Auditoria (que tem uma reduzida representatividade de “dados úteis”, sendo apenas 07 preços públicos de coletor de urina sistema aberto e 04 preços públicos de coletor de urina sistema fechado)**, em face da Orientação Técnica CCE nº 08/2020, que estabelece que o tamanho ideal da amostra de dados para fins de aferição do preço de mercado deve ter **“pelo menos, 70 amostras válidas”** (fl. 20) ou, dizendo de outra forma, **“a partir de 70 cotações válidas o ganho marginal auferido com a expansão das amostras é tão pequeno que, em geral, pode não compensar o esforço operacional empregado nessa atividade”** (versão de março/2021, fl. 21);

CONSIDERANDO que a Orientação Técnica CCE nº 08/2020 foi alterada em março de 2021, acertadamente, para reconhecer que “algumas notas fiscais emitidas posteriormente ao dia 03/02/2020 podem fazer referência a contratações firmadas anteriormente a essa data” e, assim, sugerir que “não sejam utilizadas notas fiscais na análise de sobrepreço e/ou superfaturamento de produtos relacionados com o combate da pandemia e que tenham sido adquiridos ao longo do exercício de 2020”, razão pela qual urge **excluir da amostra de preços as notas fiscais consultadas no banco de preços Portal Tome Conta Auditoria** (ferramenta de consulta avançada que compila dados de notas fiscais emitidas para unidades jurisdicionadas municipais e estaduais de Pernambuco): **04 cotações de “coletor de urina de sistema aberto” e 04 cotações “coletor de urina de sistema aberto” (nos dados úteis);**

CONSIDERANDO que a auditoria utilizou como critério, para selecionar sua amostra de preços, a data da homolo-



gação/ratificação de licitações/dispensas ocorridas após a data em que foi declarada Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN) em decorrência da Infecção Humana pelo novo coronavírus (03/02/2020), quando deveria ter-se orientado pelo cadastro da cotação necessariamente posterior a esta data – ou, tanto melhor, à data do efetivo reconhecimento da pandemia da COVID-19, quando os efeitos passaram a ser mais sentidos (e percebidos) no nosso país –, e não apenas à homologação da licitação ou ratificação da dispensa, porquanto **a data do resultado de uma licitação/dispensa ou de registro da emissão de uma nota fiscal, nos sistemas consultados, dificilmente representará as mesmas circunstâncias que influenciaram a oferta de preço inicial de um fornecedor perante um mercado de escassez como ocorreu na pandemia da COVID-19.** Diante disso, cumpre **excluir da amostra de preços quase todos os demais valores da amostra, os quais foram extraídos de licitações, cujo cadastro da cotação se deu antes da classificação da COVID-19 pela Organização Mundial da Saúde - OMS como “pandemia”: 02 dados de “coletor de urina de sistema aberto” são originários de pregões eletrônicos realizados em 2019;**

CONSIDERANDO que – como a amostra de preços não se mostra mais apta a revelar, assertivamente, o “preço de mercado” – o suposto superfaturamento total revelado na Nota Técnica de Esclarecimento (R\$ 471.510,00) não é válido para fins da imputação de débito aos responsáveis, necessitando os presentes autos, **retornar, uma vez mais, à instrução para recalcular a referência do mercado** – procedimento que **não se justifica diante da exigível economia processual;**

CONSIDERANDO que – como “o tamanho da amostra de dados é diretamente proporcional à precisão estatística associada ao preço de mercado calculado” e as “conclusões serão mais ou menos precisas a depender de quão representativa é essa amostra em relação à população de dados de interesse” (OT CCE nº 08/2020, fl. 19) – **os frágeis resultados que chegaram a auditoria carecem da necessária precisão (que não é possível transacionar) porquanto as amostras, com dados anteriores ao período pandêmico, que referenciaram o valor afiançado pela unidade técnica deste Tribunal como “preço de mercado” não refletem, com segurança, os preços praticados por mercado de escassez tão atípico;**

CONSIDERANDO que os métodos comumente adotados para a pesquisa de preços ou a estimativa de custos são pouco flexíveis e muito burocráticos, a exemplo dos “Procedimentos para Aferição do Preço de Mercado de Produtos Adquiridos pelos Jurisdicionados (Orientação Técnica CCE nº 08/2020)”, revelando uma metodologia comparativa simplista, pouco afeita a precisar uma referência para “algo extremamente dinâmico e flexível” – o preço –, principalmente “em períodos de extraordinária oscilação” como uma pandemia;

CONSIDERANDO que os bens outrora ordinários, durante a pandemia, tornaram-se essenciais, o que “desequilíbrio a relação oferta x demanda de alguns produtos” e causou “uma frenética oscilação de preços, em curto espaço de tempo”, dificultando diferenciar “o que seria o preço justo ou o que seria um preço abusivo”;

CONSIDERANDO que o chamado “preço de mercado” obtido por meio de pesquisa de preços – que procura um ponto de equilíbrio, considerando o preço como um elemento unidimensional e desprezando outros fatores (em especial, o custo do imediatismo, o custo da escassez e o custo da essencialidade) que são fundamentais para a formação do próprio mercado – não captura as circunstâncias que levam à determinação dos preços e, portanto, “não apresenta uma visão muito realista dos mercados” onde as partes possuem assimetrias informacionais sobre as forças de oferta e demanda. Em outras palavras: “uma pesquisa de preços só atingiria seu verdadeiro objetivo se ela pudesse retratar uma contratação nas mesmas condições da primeira usada como paradigma”, o que dificilmente podemos dizer que aconteceu nos primeiros meses da pandemia;

CONSIDERANDO que o temor do gestor público incorrer em sobrepreço/superfaturamento nas contratações diretas processadas nos primeiros meses da pandemia da COVID-19, dada a impossibilidade da realização de uma minuciosa e rápida estimativa de preços, capaz de afastar a incerteza sobre o preço de mercado (assimetria informacional), poderia vir a favorecer a inação administrativa causadora de danos irreparáveis à população;

CONSIDERANDO que a pesquisa de preços, nos moldes delineados pela Orientação Técnica CCE nº 08/2020, não se mostra o instrumento apto à res-



olução do problema informacional relacionado ao preço dos produtos médico-hospitalares comercializados, durante o mercado pandêmico, com a administração pública, podendo muito mais exprimir um “indicador enviesado da relação negocial”;

CONSIDERANDO os precedentes da jurisprudência que vem-se sedimentando, no Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, em diversas decisões sobre as dificuldades de apuração do preço de mercado e a inaplicabilidade do Método de Aferição de Preços TCE, regulado pela Orientação Técnica CCE nº 08/2020 (e atualizações), durante a pandemia de COVID-19, que seguem: Acórdão nº 388/2023 – Primeira Câmara, Acórdão nº 549/2022 – Primeira Câmara, Acórdão nº 1607/2022 – Segunda Câmara, Acórdão nº 24/2023 – Pleno, Acórdão nº 1290/2022 – Segunda Câmara, Acórdão nº 805/2022 – Primeira Câmara, Acórdão nº 1937/2022 – Primeira Câmara, Acórdão nº 976/2022 – Segunda Câmara, Acórdão nº 989/2022 – Primeira Câmara, Acórdão nº 1973/2022 – Primeira Câmara, Acórdão nº 1621/2022 – Primeira Câmara, Acórdão nº 1911/2022 – Segunda Câmara, Acórdão nº 1187/2022 – Segunda Câmara, Acórdão nº 1477/2022 – Primeira Câmara, Acórdão nº 1414/2022 – Segunda Câmara, Acórdão T.C. nº 793/2023 – Segunda Câmara e Acórdão T.C. nº 831/2023 – Segunda Câmara);

CONSIDERANDO que, mais recentemente, outros julgados se somaram a essa lista, a exemplo do Acórdão T.C. nº 1280/2023, prolatado pela Primeira Câmara deste Tribunal, na sessão realizada em 08/08/2023, sob a relatoria do Conselheiro Substituto Carlos Pimentel, cujos excertos do Inteiro Teor da Decisão seguem: “(...) É certo que a garantia da transparência e a análise cuidadosa dos contratos são essenciais para equacionar as necessidades do período com a adequada responsabilidade fiscal da Administração Pública. No entanto, como bem destacado pela Procuradora Germana Laureano, a urgência das aquisições, a escassez de recursos e a disponibilidade limitada de fornecedores e insumos revelam-se motivos ensejadores das altas variações de preços ocorridas naquele contexto pandêmico. No julgamento da Auditoria Especial TCE-PE nº 20100653-4, o colegiado da Segunda Câmara deste TCE considerou a atipicidade vivenciada à época e seguiu a orientação do voto condutor no sentido de relevar variações de preços na aquisição dos mesmos produtos. No mesmo sentido são os precedentes jurisprudenciais

estabelecidos por meio dos Acórdãos T.C. nºs 388/2023, 549/2022, 1607/2022, 24/2023, dentre outros. A representante do Ministério Público de Contas também chamou a atenção para a possível inadequação da metodologia utilizada pela área técnica na aferição dos supostos sobrepreços/superfaturamentos, consubstanciada na Orientação Técnica CCE nº 008/2020, esse considerado valioso instrumento a ser utilizado em períodos de normalidade, que não é o caso dos autos. Afastados os débitos sugeridos, remanescem irregularidades formais que, apesar de ensejarem a necessária expedição de recomendações, não possuem o condão de tornar irregular o objeto auditado ou mesmo aplicação de multa contra os agentes públicos”;

CONSIDERANDO que a unidade técnica deste Tribunal limita-se a informar que “o saldo final registrado no relatório de movimentação de produtos apresenta uma diferença a menor de 22.475 coletores de urina sistema aberto e 14.481 coletores de urina sistema fechado”, olvidando – como alerta o Sr. Felipe Soares Bittencourt (Diretor Executivo de Administração e Finanças) – que “**deveria considerar a POSIÇÃO de ESTOQUE (que é o todo) e NÃO O RELATÓRIO DE MOVIMENTAÇÃO (que é apenas 01 LOTE por cada vez)**”, ou seja, (i) **Coletor de Urina, PVC, Sistema Fechado:** Posição de Estoque Hórus em 09/03 (3.042) + Entrada (36.000) – Saída (12.855) – Baixa (201) = Posição de Estoque Hórus em 08/09 (25.986); e (ii) **Coletor de Urina Sistema Aberto:** Posição de Estoque Hórus em 09/03 (1.008) + Entrada (48.000) – Saída (11.711) – Baixa (0) = Posição de Estoque Hórus em 08/09 (37.297);

CONSIDERANDO que a baixa registrada de 201 coletores de urina (sistema fechado), no sistema Hórus, é justificada por “dois eventos”: a) “**materiais com alguma deficiência**”; ou b) “**empréstimo a outras entidades SUS, em conta corrente em auxílio momentâneo**”. Parece-me razoável! É um percentual residual (0,5% do somatório do estoque inicial com as entradas no período), devidamente assentado no controle de estoque mantido pela Secretaria, que não caracteriza “extravio” desidioso a sujeitar ressarcimento ao erário;

CONSIDERANDO o art. 22, caput e §1º, do Decreto-Lei nº 4.657/1942, acrescidos pela Lei Federal nº 13.655/2018 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB);



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

JULGAR regular com ressalvas o objeto do presente processo de auditoria especial - Conformidade:

JAILSON DE BARROS CORREIA

JOAO MAURICIO DE ALMEIDA

EXCLUIR o Sr. Felipe Soares Bittencourt (Diretor Executivo de Administração e Finanças da Secretaria de Saúde) e a Sr. Paulo Henrique Motta Mattoso (Gerente de Compras) da cadeia de responsabilidades consignada no achado de fiscalização “Inconsistências no Relatório Descritivo da Razão da Escolha do Fornecedor” (item 2.1.1 do Relatório de Auditoria), porquanto não resta comprovado o nexo de causalidade entre a conduta considerada lesiva (“elaborar Relatório Descritivo da Razão de Escolha do Fornecedor com inconsistências e impropriedades”) e o suposto resultado danoso (“contratação de quantidades maiores que as necessárias acarretando a aquisição antieconômica e dano ao município”).

EXCLUIR o Sr. Felipe Soares Bittencourt (Diretor Executivo de Administração e Finanças da Secretaria de Saúde) e a Sr. Paulo Henrique Motta Mattoso (Gerente de Compras) da cadeia de responsabilidades consignada nos achados de fiscalização “Sobrepreço na contratação de fornecimento de material médico hospitalar” (item 2.1.2 do Relatório de Auditoria) e “Superfaturamento no pagamento de despesas de material médico-hospitalar” (item 2.1.3 do Relatório de Auditoria), porquanto a conduta dos gestores municipais (“assinar o Relatório Descritivo da Razão da Escolha do Fornecedor”) não guarda correlação com as possíveis irregularidades descritas pela auditoria (“contratação com preços superiores aos níveis de mercado e conseqüente sobrepreço da Dispensa nº 53/2020”, bem como “pagamento de despesa com dano ao erário”).

EXCLUIR a empresas Megamed Comércio Ltda. e Saúde Brasil Comércio de Materiais Médicos – EIRELI da cadeia de responsabilidades consignada nos achados de fiscalização “Sobrepreço na contratação de fornecimento de material médico hospitalar” (item 2.1.2 do Relatório de Auditoria) e “Superfaturamento no pagamento de despesas de material médico-hospita-

lar” (item 2.1.3 do Relatório de Auditoria), porquanto não resta comprovado o nexo de causalidade entre a conduta considerada lesiva e o suposto resultado danoso, ou seja, o vínculo fático que liga o efeito (prejuízo ao erário municipal) à causa (fornecimento dos produtos médico-hospitalares à administração), além da motivação que deixou de imputar débito aos agentes públicos.

DAR QUITAÇÃO aos demais interessados, nos termos do artigo 61, § 1º da Lei Estadual nº 12.600/2004 e alterações.

DETERMINAR, com base no disposto no artigo 69 combinado com o artigo 70, inciso V, ambos da Lei Estadual nº 12.600/2004, ao atual gestor do(a) Secretaria de Saúde do Recife, ou quem vier a sucedê-lo, que atenda, nos prazos indicados, se houver, as medidas a seguir relacionadas sob pena de aplicação da multa prevista no inciso XII do artigo 73 do citado diploma legal:

1. Adotar providências, no prazo de **360 (trezentos e sessenta) dias**, a partir da data de publicação desta deliberação, visando à integração dos dois sistemas operados para o controle de estoque (o Sistema Portal de Compras e o Sistema Hórus), ou outros equivalentes que os substituam, de maneira que evitem o “retrabalho”, a “defasagem das informações”, os “registros manuais” e a ausência de “transparência das informações”, por pertinência temática, consoante desenvolvido nos autos do Processo TCE-PE nº 20100091-0.

Prazo para cumprimento: 360 dias

2. Estruturar uma verdadeira unidade de coordenação do controle interno, com quadro próprio de pessoal efetivo, num prazo de **180 (cento e oitenta) dias**, a partir da data de publicação desta deliberação, a fim de que esta cumpra o papel que a Constituição Federal lhe conferiu (art. 74) – implementar adequada e contínua rotina de controle dos segmentos administrativos da Secretaria de Saúde, fiscalizando as despesas quanto aos aspectos de (a) legalidade (conformidade dos atos); e (b) avaliação dos resultados (desempenho da gestão) –, sob pena de aplicação da multa prevista no inciso XII do art. 73 da Lei Estadual nº 12.600/2004.

Prazo para cumprimento: 180 dias

RECOMENDAR, com base no disposto no artigo 69, parágrafo único da Lei Estadual nº 12.600/2004, aos atuais gestores do(a) Secretaria de Saúde do Recife,



ou quem vier a sucedê-los, que atendam as medidas a seguir relacionadas :

1. Adotar sistemático planejamento das aquisições de insumos médico-hospitalares necessários à rede municipal de saúde – com a realização de estudos e/ou justificativas técnicas capazes de informar a estimativa dos produtos ou materiais destinados a realização de procedimentos nos pacientes, bem como critérios adotados para a previsão das unidades de saúde beneficiadas –, de modo a permitir, nos processos licitatórios e nos procedimentos de dispensa de licitação, a especificação adequada do objeto inserto nos respectivos termos utilizados para a seleção da empresa contratada.

2. Empreender, em futuras contratações relacionadas ao fornecimento de medicamentos, produtos e equipamentos médico-hospitalares para as unidades de saúde do município, processo de avaliação da referência do mercado plenamente apto a evidenciar a plausibilidade dos preços praticados e, por consequência, a razão da escolha do fornecedor, de modo a minorar quaisquer riscos de sobrepreço/superfaturamento.

DETERMINAR, por fim, o seguinte:

À Diretoria de Controle Externo:

a. Verificar, por meio de suas unidades fiscalizadoras, nas auditorias/inspeções que se seguirem, o cumprimento das determinações, destarte zelando pela efetividade das deliberações desta Casa.

À Diretoria de Plenário:

a. Encaminhar cópia do inteiro teor desta deliberação à **Secretaria de Saúde** e à **Controladoria Geral do Município** para adoção das medidas cabíveis, em face da previsão contida no parágrafo único do art. 69 da Lei Orgânica deste Tribunal: “O controle interno dos Poderes e Órgãos submetidos à competência do Tribunal de Contas deverá manter arquivo atualizado de todas as recomendações exaradas em suas Deliberações de forma a observar o seu devido cumprimento”.

Presentes durante o julgamento do processo:

CONSELHEIRO RODRIGO NOVAES , Presidente da Sessão : Acompanha

CONSELHEIRO CARLOS NEVES , relator do processo
CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR : Acompanha

Procuradora do Ministério Público de Contas: GERMANA LAUREANO

34ª SESSÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA CÂMARA REALIZADA EM 26/10/2023

PROCESSO TCE-PE Nº 20100519-0

RELATOR: CONSELHEIRO CARLOS NEVES

MODALIDADE - TIPO: Auditoria Especial - Conformidade

EXERCÍCIO: 2020

UNIDADE(S) JURISDICIONADA(S): Secretaria de Saúde do Recife

INTERESSADOS:

CARLA CRISTINA DE GODOY NOVAES

FELIPE SOARES BITTENCOURT

GERALDO JULIO DE MELLO FILHO

ITACIRA SOARES FELICIANO MARTINS

ANDRE FRANCA DE ANDRADE VELLOSO

TIAGO MAGGI DE SOUSA (OAB 23180-PE)

JAILSON DE BARROS CORREIA

ARTS COMUNICACAO VISUAL E SERVICOS

TIAGO MAGGI DE SOUSA (OAB 23180-PE)

ORGÃO JULGADOR: SEGUNDA CÂMARA

PRESIDENTE DA SESSÃO: CONSELHEIRO RODRIGO NOVAES

ACÓRDÃO Nº 1823 / 2023

EMERGÊNCIA EM SAÚDE PÚBLICA DE IMPORTÂNCIA NACIONAL (ESPIN) EM DECORRÊNCIA DA INFECÇÃO HUMANA PELO NOVO CORONAVÍRUS (2019-NCOV) NO BRASIL. LEGISLAÇÃO PROVISÓRIA QUE INSTITUI REGIME ESPECIAL DE CONTRAÇÃO.

1. A legislação provisória editada para o enfrentamento de estado de calamidade pública prevalece sobre a legislação ordinária, devendo esta ser aplicada apenas subsidiariamente naquilo em que o direito provisório for omissivo.

2. O regramento excepcional tem por fim conferir celeridade às medidas administrativas voltadas ao combate da situação de crise sanitária



nacional, não se coadunando com tal finalidade reputá-las inquinadas de vícios por ausência de formalidade que não comprometa a licitude da contratação.

VISTOS, relatados e discutidos os autos do Processo TCE-PE Nº 20100519-0, ACORDAM, à unanimidade, os Conselheiros da SEGUNDA CÂMARA do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, nos termos do voto do Relator, que integra o presente Acórdão, CONSIDERANDO os termos do Relatório de Auditoria, as defesas técnicas dos interessados, bem como a Nota Técnica de Esclarecimento; CONSIDERANDO que o Prefeito Municipal, mesmo não sendo ordenador de despesa, responde perante os colegiados de contas se consubstanciadas culpa *in eligendo* e *in vigilando*, pelo que pode figurar como interessado nos processos de competência desta Corte; CONSIDERANDO o regramento excepcional que flexibilizou regras voltadas às contratações relacionadas ao enfrentamento da Covid-19, notadamente aquele estabelecido pela Lei nº 13.379/2020 e Lei nº 13.979/2020; CONSIDERANDO o art. 22 da Lei nº 13.655/2018 o qual impõe ao aplicador da lei que sejam considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados; CONSIDERANDO as circunstâncias adversas decorrentes da emergência de saúde pública que impuseram esforços das gestões públicas no sentido de preservar a saúde e a vida dos indivíduos; CONSIDERANDO os precedentes da jurisprudência que vem-se sedimentando, neste Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, em diversas decisões sobre as dificuldades de apuração do preço de mercado e aplicabilidade da Lei nº 13.379/2020 e Lei nº 13.979/2020 durante a pandemia de COVID-19, que seguem: Acórdão nº 388/2023 – Primeira Câmara, Acórdão nº 549/2022 – Primeira Câmara, Acórdão nº 1607/2022 – Segunda Câmara, Acórdão nº 24/2023 – Pleno, Acórdão nº 1290/2022 – Segunda Câmara, Acórdão nº 805/2022 – Primeira Câmara, Acórdão nº 1937/2022 – Primeira Câmara, Acórdão nº 976/2022 – Segunda Câmara, Acórdão nº 989/2022 – Primeira Câmara, Acórdão nº 1973/2022 – Primeira Câmara, Acórdão nº 1621/2022 –

Primeira Câmara, Acórdão nº 1911/2022 – Segunda Câmara, Acórdão nº 1187/2022 – Segunda Câmara, Acórdão nº 1477/2022 – Primeira Câmara, Acórdão nº 1414/2022 – Segunda Câmara, Acórdão T.C. nº 793/2023 – Segunda Câmara e Acórdão T.C. nº 831/2023 – Segunda Câmara); CONSIDERANDO que, *in casu sub examine*, não se encontra suficientemente demonstrado o sobrepreço; **CONSIDERANDO** o disposto nos artigos 70 e 71, inciso II, combinados com o artigo 75, da Constituição Federal, e no artigo 59, inciso II, combinado com o artigo 71 da Lei Estadual nº 12.600/04 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco);

JULGAR regular com ressalvas o objeto do presente processo de auditoria especial - Conformidade: CARLA CRISTINA DE GODOY NOVAES FELIPE SOARES BITTENCOURT ITACIRA SOARES FELICIANO MARTINS JAILSON DE BARROS CORREIA EXCLUIR o Sr. Geraldo Júlio de Mello Filho, ex-Prefeito do Município do Recife, da cadeia de responsabilidade consignada nos achados de fiscalização dos itens 2.1.4, 2.1.5, 2.1.6, 2.1.7, 2.1.8, 2.1.9, porquanto não resta comprovado o nexo de causalidade entre a sua ausência de conduta e as irregularidades ali descritas.

Dá-se quitação aos demais interessados.

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

1. Nas contratações de bens e serviços regidas pela Lei nº 13.979/2020, atente-se para o cumprimento das exigências legais, notadamente no que tange à melhor instrução dos processos licitatórios, fazendo acostar a documentação comprobatória dos atos ali praticados.

Presentes durante o julgamento do processo:
CONSELHEIRO RODRIGO NOVAES, Presidente da Sessão : Acompanha
CONSELHEIRO CARLOS NEVES, relator do processo
CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR : Acompanha
Procuradora do Ministério Público de Contas: GERMANA LAUREANO



39ª SESSÃO ORDINÁRIA DA PRIMEIRA CÂMARA
REALIZADA EM 31/10/2023

PROCESSO TCE-PE Nº 22101056-7

RELATOR: CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL

MODALIDADE - TIPO: Auditoria Especial - Conformidade

EXERCÍCIO: 2022

UNIDADE(S) JURISDICIONADA(S): Prefeitura Municipal
de Lagoa Grande

INTERESSADOS:

VILMAR CAPPELLARO

FABIO DE SOUZA LIMA (OAB 01633-PE)

ORGÃO JULGADOR: PRIMEIRA CÂMARA

PRESIDENTE DA SESSÃO: CONSELHEIRO EDUARDO LYRA PORTO

ACÓRDÃO Nº 1824 / 2023

CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA. AFRONTA AO PRINCÍPIO DO CONCURSO PÚBLICO. PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. DESATUALIZADO.

1. É dever do gestor realizar concurso público para necessidades permanentes, nos termos do artigo 37, inciso II, da Constituição Federal de 1988.

2. A contratação temporária exige como pressuposto o caráter excepcional e temporário das necessidades.

3. O portal da transparência deve divulgar, em tempo real, os dados e informações relativas à execução orçamentária e financeira do Município, conforme o art. 48, caput, e §1º, inciso II, da Lei Complementar Federal nº 101/2000, combinado com a Resolução TC nº 157/2021 art. 6º, caput, incisos II, assim como o art. 2º, IX, do Decreto Federal nº 10.540/2020.

VISTOS, relatados e discutidos os autos do Processo TCE-PE Nº 22101056-7, ACORDAM, à unanimidade, os

Conselheiros da PRIMEIRA CÂMARA do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, nos termos do voto do Relator, que integra o presente Acórdão, CONSIDERANDO o Relatório de Auditoria (Doc. 25), bem como os argumentos da defesa (Doc. 33); CONSIDERANDO que restou caracterizado afronta ao princípio Constitucional do Concurso Público, tendo em vista a realização de contratações temporárias reiteradas, sem a demonstração da excepcionalidade, inexistindo o caráter temporário das contratações, desrespeitando o artigo 37, inciso II, da Constituição Federal de 1988; CONSIDERANDO, ainda, a não divulgação, por meio do Portal de Transparência, em tempo real, dos dados e informações relativas à execução orçamentária e financeira do Município, em desrespeito ao artigo 48, caput, e §1º, inciso II, da Lei Complementar Federal nº 101/2000, combinado com a Resolução TC nº 157/2021 artigo 6º, caput, incisos II, assim como o artigo 2º, IX, do Decreto Federal nº 10.540/2020;

CONSIDERANDO o disposto nos artigos 70 e 71, inciso II e VIII, § 3º, combinados com o artigo 75, da Constituição Federal, e no artigo 59, inciso III, alínea(s) b, combinado com o artigo 71 da Lei Estadual nº 12.600/04 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco);

JULGAR irregular o objeto do presente processo de auditoria especial - Conformidade, responsabilizando: Vilmar Cappellaro

APLICAR multa no valor de R\$ 4.591,50, prevista no Artigo 73 da Lei Estadual 12.600/04 inciso(s) I, ao(à) Sr(a) Vilmar Cappellaro, que deverá ser recolhida, no prazo de 15 (quinze) dias do trânsito em julgado desta deliberação, ao Fundo de Aperfeiçoamento Profissional e Reequipamento Técnico do Tribunal, por intermédio de boleto bancário a ser emitido no sítio da internet deste Tribunal de Contas (www.tce.pe.gov.br).

Presentes durante o julgamento do processo:
CONSELHEIRO EDUARDO LYRA PORTO, Presidente da Sessão : Acompanha
CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL, relator do processo
CONSELHEIRO MARCOS LORETO : Acompanha
Procuradora do Ministério Público de Contas: ELIANA MARIA LAPENDA DE MORAES GUERRA



34ª SESSÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA CÂMARA
REALIZADA EM 26/10/2023

PROCESSO TCE-PE Nº 20100688-1

RELATOR: CONSELHEIRO CARLOS NEVES

MODALIDADE - TIPO: Auditoria Especial - Conformidade

EXERCÍCIO: 2020

UNIDADE(S) JURISDICIONADA(S): Secretaria de
Saúde do Recife

INTERESSADOS:

JAILSON DE BARROS CORREIA

FELIPE SOARES BITTENCOURT

MARIAH SIMOES DA MOTA LOUREIRO AMORIM
BRAVO

CIRURGICA SAO FELIPE

DIEGO DE BAURA MARCELINO DA SILVA (OAB 87844-
PR)

YOLANDA BATISTA MOREIRA

MARISTELA BELOTTO PELOZZO

ORGÃO JULGADOR: SEGUNDA CÂMARA

PRESIDENTE DA SESSÃO: CONSELHEIRO RODRIGO
NOVAES

ACÓRDÃO Nº 1825 / 2023

RESPONSABILIZAÇÃO DO AGENTE PÚBLICO. CULPA STRICTO SENSU. ERRO GROSSEIRO. LINDB. CULPA IN ELEGENDO E CULPA IN VIGILANDO. RESPONSABILIZAÇÃO DE PARTICULAR. DÉBITO: SOLIDARIEDADE. DIREITO PROVISÓRIO. PANDEMIA. COVID-19. ARTIGO 4º-E, § 1º E § 2º, VI, DA LEI FEDERAL Nº 13.979/2020: ESTIMATIVA DE PREÇOS. DISPENSA DE LICITAÇÃO. "CONSULTA" A INTERESSADOS. JUSTIFICATIVA DO PREÇO. PRINCÍPIO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA. ARTIGO 4º-E, § 1º, II DA LEI FEDERAL Nº 13.979/2020: FUNDAMENTAÇÃO SIMPLIFICADA DA CONTRATAÇÃO.

ARTIGO 4º-B DA LEI FEDERAL Nº 13.979/2020: COMPROVAÇÃO DA PARCELA NECESSÁRIA AO PRONTO ATENDIMENTO DA SITUAÇÃO DE EMERGÊNCIA. PRESUNÇÃO LEGAL (JURIS TANTUM OU ET DE JURE). ORIENTAÇÃO TÉCNICA CCE Nº 08/2020. PREÇO DE MERCADO. PESQUISA DE PREÇOS. ASSIMETRIA INFORMACIONAL. CONTROLE INTERNO.

1. A responsabilidade do agente público perante as Cortes de Contas, dentro do sistema de controle externo da administração pública delineado na Constituição da República, não depende de conduta dolosa, prova de desvio dos recursos ou locupletamento, mas apenas da existência de culpa stricto sensu depreendida do simples "descuido no atuar, um descumprimento de um dever, seja pela negligência, seja pela imprudência ou pela imperícia", sendo o dolo e o enriquecimento ilícito "circunstâncias que, quando presentes, conferem maior gravidade ao ato ilícito e devem ser avaliadas por ocasião da imposição da multa" (Acórdão nº 1517/2012 – 1ª Câmara e Acórdão nº 1942/2012 – 2ª Câmara).

2. O erro grosseiro é aquele que poderia ser, trivialmente, identificado "por pessoa com diligência abaixo do normal, ou seja, que seria evitado por pessoa com nível de atenção aquém do ordinário, consider-



adas as circunstâncias do negócio (...) é o que decorreu de uma grave inobservância de um dever de cuidado, isto é, que foi praticado com culpa grave” (Acórdão TCU nº 2.391/2018 - Plenário). 2.1. “O erro leve é o que somente seria percebido e, portanto, evitado por pessoa de diligência extraordinária, isto é, com grau de atenção acima do normal, consideradas as circunstâncias do negócio” (Acórdão TCU nº 2.391/2018 - Plenário). 3. A Lei nº 13.655/2018 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), que acrescentou o art. 28 ao Decreto-lei nº 4.657/1942 – “Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro” – não afasta, em absoluto, a possibilidade de responsabilização dos agentes públicos que venham a agir com “dolo” ou “culpa”, independentemente de cometer “erro grosseiro” em procedimentos administrativos, pois o “dever de indenizar prejuízos aos cofres públicos permanece sujeito à comprovação de dolo ou culpa, sem qualquer gradação, tendo em vista o tratamento constitucional dado à matéria (art. 37, § 6º, da Constituição Federal)” (Acórdão TCU nº 1958/2022). 4. Os gestores públicos podem responder por culpa in elegendo e in vigilando, em função do dever funcional de escolher os seus subordinados com desvelo, bem como

de acompanhar, controlar e fiscalizar a execução dos atos por eles praticados.

5. O particular contratado pelo poder público pode ser responsabilizado solidariamente com o gestor pelo dano causado ao erário, quando, recebedor de pagamentos por serviços superfaturados, contribui de qualquer forma para o cometimento do débito. 5.1. Não resta comprovado o nexo de causalidade entre a conduta lesiva e o suposto resultado danoso, ou seja, o vínculo fático que liga o efeito (prejuízo ao erário) à causa (oferta de preços), se a ação da empresa não é potencialmente apta, per se, a produzir o evento lesivo. 6. O próprio legislador provisório, antevendo que a regular instrução de um processo de contratação – principalmente a morosa busca de preços para estabelecer um valor de referência, num mercado conturbado pela pandemia –, mesmo sob condições diferenciadas e simplificadas, tornar-se-ia intempestiva e, muitas vezes, totalmente inadequada para o efetivo enfrentamento do novo coronavírus, dispensou, excepcional e justificadamente, a realização de estimativa de preços (art. 4º-E, § 2º, Lei Federal nº 13.979/2020). 7. Num procedimento de dispensa de licitação, a consulta a possíveis interessados feita pela administração municipal representa simplesmente uma forma objetiva de justificar o preço do futuro contrato. 7.1.



“Não é obrigatório que em contratações diretas haja alguma espécie de disputa entre possíveis interessados. Basta, apenas, que a escolha do futuro contratado seja motivada e que o preço seja compatível com o mercado, o que não depende, insista-se, de cotações de preços com outros fornecedores ou interessados” (NIEBUHR, Joel de Menezes).

8. O princípio da dignidade da pessoa humana, inserto no art. 1º, III, da Constituição Federal, corresponde ao atributo reconhecido a toda pessoa, em face de sua condição humana e independentemente de qualquer outro requisito (origem, sexo, cor, idade, condição social), de não ser reduzido à condição de mero objeto (respeitando a pessoa como valor em si mesmo e satisfazendo as suas carências elementares), como segue: (i) A necessidade do Estado de observar e proteger (ou melhor, impedir) qualquer tipo de violação, seja pelo próprio Estado, seja por terceiros, à dignidade da pessoa humana; e (ii) O dever do Estado de envidar todos os esforços necessários (e possíveis) a fim de promover meios que proporcionem, a todo e qualquer cidadão, o acesso aos valores, bens e utilidades indispensáveis a uma vida digna, a exemplo de prestações materiais positivas necessárias para uma vida digna, especificamente os meios indispensáveis para que todos tenham

acesso à saúde.

9. A contratação realizada para o enfrentamento da emergência provocada pela pandemia de COVID-19, nos termos da Lei Federal nº 13.979/20 (artigo 4º-B, incisos II e IV, c/c artigo 4º-E, § 1º, inciso II), pode prescindir da comprovação do quantitativo de itens necessários ao atendimento da situação emergencial, em face da presunção estabelecida pela legislação provisória e extraordinária (“presumem-se comprovadas as condições”).

9.1. A presunção legal (juris tantum ou et de jure) prescrita no artigo 4º-B da Lei Federal nº 13.979/20 importa comprovação antevista da “ocorrência da situação de emergência” (inciso I), da “necessidade de pronto atendimento” (inciso II), da “existência de risco à segurança de pessoas, de obras, de prestação de serviços, de equipamentos e de outros bens, públicos ou particulares” (inciso III) e da “limitação da contratação à parcela necessária ao atendimento da situação de emergência” (inciso IV), salvo prova em contrário (no caso de presunção relativa) ou não (se admitida a presunção absoluta).

10. Os “Procedimentos para Aferição do Preço de Mercado de Produtos Adquiridos pelos Jurisdicionados (Orientação Técnica CCE nº 08/2020)” revelam uma metodologia comparativa simplista, pouco afeita a precisar uma referência para “algo extremamente dinâmico



e flexível” – o preço –, principalmente “em períodos de extraordinária oscilação” como uma pandemia. 10.1. O chamado “preço de mercado” obtido por meio de pesquisa de preços – que procura um ponto de equilíbrio, considerando o preço como um elemento unidimensional e desprezando outros fatores (em especial, o custo do imediatismo, o custo da escassez e o custo da essencialidade) que são fundamentais para a formação do próprio mercado – não captura as circunstâncias que levam à determinação dos preços e, portanto, “não apresenta uma visão muito realista dos mercados” onde as partes possuem assimetrias informacionais sobre as forças de oferta e demanda. Em outras palavras: “uma pesquisa de preços só atingiria seu verdadeiro objetivo se ela pudesse retratar uma contratação nas mesmas condições da primeira usada como paradigma”, o que dificilmente podemos dizer que aconteceu nos primeiros meses da pandemia. 10.2. A pesquisa de preços, nos moldes delineados pela Orientação Técnica CCE nº 08/2020, não se mostra o instrumento apto à resolução do problema informacional relacionado ao preço dos produtos médico-hospitalares comercializados, durante o mercado pandêmico, com a administração pública, podendo muito mais exprimir um “indicador enviesado da

relação negocial”.

11. “O controle interno de um Município não é exercido por uma pessoa ou mesmo por um departamento integrante da estrutura organizacional, mas, por todos aqueles que respondem pelas diversas operações, em especial os que têm funções de comando” (CRUZ, Flávio; GLOCK, José Osvaldo).

VISTOS, relatados e discutidos os autos do Processo TCE-PE Nº 20100688-1, ACORDAM, à unanimidade, os Conselheiros da SEGUNDA CÂMARA do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, nos termos do voto do Relator, que integra o presente Acórdão,

CONSIDERANDO os termos do **Relatório de Auditoria** (Doc. 41), a **Nota Técnica de Esclarecimento** (Doc. 111), com **Questionário Complementar** (Doc. 109), e os argumentos da **Defesa Escrita** dos gestores municipais (Docs. 59, 62 e 65) – Jaílson de Barros Correia (Secretário de Saúde), Mariah Simões da Mota Loureiro Amorim Bravo (Gerente de Conservação de Rede) e Yolanda Batista Moreira (Gerente de Apoio Jurídico); e, ainda, Felipe Soares Bittencourt, Diretor Executivo de Administração e Finanças –, bem como da empresa Cirúrgica São Felipe Produtos para Saúde Eireli, – além da **documentação comprobatória dos pontos de auditoria e das alegações feitas nas peças de defesa**;

CONSIDERANDO que, no tocante à alegação de **ausência de indicação do dolo ou da culpa que tenham sido observados na conduta ilícita imputada nos achados de fiscalização** e de **ausência de vínculo entre a atuação individual dos agentes públicos e o suposto resultado danoso decorrente da contratação debatida** suscitada pelo Diretor Executivo de Administração e Finanças da Secretaria de Saúde do Recife, Sr. Felipe Soares Bittencourt, referente aos achados de fiscalização destacados pela unidade técnica deste Tribunal, nos itens 2.1.1 (“Indícios de montagem de procedimento administrativo para regularização de aquisição de produtos”), 2.1.2 (“Superdimensionamento na aquisição de materiais médico-hospitalares”) e 2.1.4 do Relatório de Auditoria (“Superfaturamento na compra de materiais médico-hospitalares”), é preciso esclarecer que **os achados de fiscal-**



ização insertos no Relatório descrevem, expressamente, a conduta realizada pelo defendente – quais sejam, “elaborar pesquisa de preços a posteriori (doc. 3, p. 91-111) com o intuito de caracterizar a legalidade da Dispensa nº 103/2020 e de respaldar a contratação com a empresa Cirúrgica São Felipe Produtos para Saúde Eireli, quando deveriam ter utilizado preços de referência que refletissem a real capacidade de contratação do mercado à época da realização da Dispensa nº 103/2020 para avaliar a proposta do fornecedor selecionado pela Secretaria de Saúde”, “autorizar (doc. 18, p. 3 e doc. 19, p. 4) o pagamento de R\$ 57.120,00 referente aos 48 laringoscópios para uso infantil adquiridos em excesso, quando deveria ter se absterido de autorizar pagamentos para aquisições de produtos em montantes superiores às reais necessidades da Secretaria de Saúde” e “autorizar o pagamento referente às notas de subempenho nº 2020.01869-01 (doc. 16, p. 3), nº 2020.01869-02 (doc. 17, p. 3), nº 2020.01870-01 (doc. 18, p. 3) e nº 2020.01870-02 (doc. 19, p. 4) para aquisição de materiais médico-hospitalares por preços superiores aos preços de mercado, quando deveria ter se absterido de realizar pagamentos de produtos adquiridos por preços superfaturados” –, razão pela qual **não acato a preliminar de ilegitimidade passiva ad causam para figurar no polo passivo da relação jurídico-processual**, em face de “irresponsabilidade por ausência de nexo de causalidade”;

CONSIDERANDO que a argumentação da necessidade do Relatório de Auditoria caracterizar a conduta lesiva, necessariamente dolosa ou eivada de erro grosseiro (culpa grave) do agente, não se sustenta nos precedentes do Tribunal de Contas da União (Acórdão nº 1517/2012 – 1ª Câmara e Acórdão nº 1942/2012 – 2ª Câmara), que desvelam a responsabilidade do agente público perante as Cortes de Contas, dentro do sistema de controle externo da administração pública delineado na Constituição da República: **A condenação do agente pelo Tribunal de Contas não depende de conduta dolosa, prova de desvio dos recursos ou locupletamento, mas apenas da existência de culpa stricto sensu** depreendida do simples “descuido no atuar, um descumprimento de um dever, seja pela negligência, seja pela imprudência ou pela imperícia”, sendo o dolo e o enriquecimento ilícito “circunstâncias que, quando presentes, conferem maior gravidade ao ato ilícito e devem ser avaliadas por ocasião da imposição da multa”;

CONSIDERANDO que ao Sr. Felipe Soares Bittencourt, Diretor Executivo de Administração e Finanças da Secretaria de Saúde do Município do Recife, cabe, entre outras atribuições necessárias e correlatas ao exercício do cargo, **gerir contratos e processos licitatórios – e, por decorrência lógica, dispensas emergenciais de licitação – para contratação e aquisição de insumos, bens e serviços da Secretaria, supervisionando as atividades dos segmentos administrativos vinculados à Diretoria, pelas quais responde**. Não se sustenta, pois, a preliminar, “porquanto a omissão no exercício de competências inerentes ao cargo para o qual foi investido – entre as quais, supervisionar as atividades atribuídas à Diretoria, nomeadamente as afetas à aquisição de insumos, bens e serviços da Secretaria, inclusive a realização de cotações de preços – expressamente conferidas pela autoridade delegante (ordenador de despesa originário), mediante Decreto Executivo, de modo irrenunciável e intransferível (quando muito, delegável a execução material), importa **responsabilidade, in thesis, por culpa in vigilando, ou seja, culpa por vigiar mal o exercício das funções desempenhadas pelos seus colaboradores**”, consoante recente deliberação prolatada pela 2ª Câmara deste Tribunal, sob minha relatoria (Processo TCE-PE nº 21100066-8. Acórdão T.C. nº 829/2023 – 2ª Câmara. Rel. Conselheiro Carlos Neves, j. 18/05/2023); **CONSIDERANDO** que, no que se refere ao achado de fiscalização “Superfaturamento na compra de materiais médico-hospitalares” (item 2.1.4 do Relatório de Auditoria), **acata-se a preliminar de ilegitimidade passiva ad causam para figurar no polo passivo da relação jurídico-processual** instada pela empresa Cirúrgica São Felipe Produtos para Saúde Eireli, pois – embora se compreenda que o particular contratado pelo poder público pode (na verdade, deve) ser responsabilizado solidariamente com o gestor pelo dano causado ao erário, “quando, recebedor de pagamentos por serviços superfaturados, **contribui de qualquer forma para o cometimento do débito**” (Acórdão nº 2.262/2015 – Plenário, Rel. Ministro Benjamin Zymler, j. 09/09/2015) –, *in casu sub examine*, não se encontra suficientemente demonstrada a efetiva contribuição da empresa contratada para a sugerida irregularidade (superfaturamento), pois **o encaminhamento da proposta de preços, a celebração do contrato e o ulterior fornecimento dos bens à administração não são condições que revelam aptidão para causação da aquisição dos itens por valores superiores ao preço**



de mercado;

CONSIDERANDO que o gestor, comprometido com a causa pública e ciente da gravidade da pandemia da COVID-19 (na medida do que era possível saber naquele momento de muitas incertezas) – principalmente considerando o contexto da imediatidade de ofertar um número de leitos, nunca até então disponível na rede de saúde, para uma quantidade crescente de pessoas acometidas pelo novo coronavírus – **não poderia ficar dependente de circunstâncias de um ‘mercado pandêmico’, retardando uma contratação direta justificável, urgente e inadiável e, com isso, causando inimagináveis prejuízos à sociedade e, no limite, colocando em risco a vida das pessoas;**

CONSIDERANDO que não é razoável esta Corte de Contas aplicar, de forma genérica, entendimento albergado, em tempos de normalidade, pelo Tribunal de Contas da União (Acórdão TCU nº 124/2018 – Plenário), que versa sobre a necessidade da pesquisa mercadológica realizada para a elaboração do orçamento estimativo de uma licitação não se limitar à consulta de potenciais fornecedores da administração, mas constituir uma verdadeira cesta de preços com fontes diversas, abrangendo contratações similares realizadas por outros órgãos ou entidades públicas, mídias e sítios eletrônicos especializados, portais oficiais de referência de custos e, inclusive, os contratos anteriores do próprio órgão, olvidando que o próprio legislador provisório, antevendo que a regular instrução de um processo de contratação – principalmente a morosa busca de preços para estabelecer um valor de referência, num mercado conturbado pela pandemia –, mesmo sob condições diferenciadas e simplificadas, tornar-se-ia intempestiva e, muitas vezes, totalmente inadequada para o efetivo enfrentamento do novo coronavírus, tratou de dispensar, excepcional e justificadamente, a realização de estimativa de preços (art. 4º-E, § 2º, Lei Federal nº 13.979/2020);

CONSIDERANDO que o tempo ordinário (e mesmo excepcional) exigido pelos padrões de costume seria insuficiente para uma “rigorosa instrução formal do procedimento”, mediante a construção de laboriosa (e morosa) “cesta de preços”, mostra-se inaceitável para a coletividade – em nome de uma obsequiosa reverência ao princípio da legalidade (art. 37, *caput*, da Constituição Federal) e diante dos números crescentes de casos e óbitos, durante uma pandemia ater-

rorizadora – o retardo do início da prestação de um serviço essencial (saúde pública), sobretudo a imperiosa necessidade de adquirir, naquele momento, equipamentos hospitalares – 100 laringoscópios (adulto com 6 lâminas), 50 laringoscópios (infantil), 40 cadeiras de rodas (adulto), 320 aparadeiras (comadre, em inox, com 3.500 ml), 320 papagaios (em inox, capacidade 1.000 ml), 110 aspiradores para rede canalizada de vácuo, 100 aspiradores de parede para rede canalizada de ar comprimido, 50 fluxômetros de ar comprimido, 255 fluxômetros de oxigênio, 100 válvulas reguladoras para rede canalizada de oxigênio e 100 válvulas reguladoras para rede canalizada de ar comprimido – para atender a população do município acometida pelo novo coronavírus;

CONSIDERANDO que é possível encontrar vários precedentes nas deliberações deste Tribunal (Processos TCE-PE nº 18100001-5, nº 1740003-0, nº 1460157-6 e nº 1301860-7), que relativizam deficiências ocorridas na cotação de preços, quando não suficientemente demonstrada a má-fé do agente público, mesmo em tempos de calma;

CONSIDERANDO que a coletividade, em seu sentimento médio, decerto, não esperaria dos gestores municipais, durante uma pandemia nunca antes vista (pelo menos, na nossa geração), um outro comportamento que não o de usar de modo ágil e desburocratizado os recursos públicos, assumindo os riscos inerentes à condição de gerir a coisa pública e superando os temores paralisantes de responsabilização por possíveis falhas;

CONSIDERANDO que os preços dos equipamentos hospitalares adquiridos – 100 laringoscópios (adulto com 6 lâminas), 50 laringoscópios (infantil), 40 cadeiras de rodas (adulto), 320 aparadeiras (comadre, em inox, com 3.500 ml), 320 papagaios (em inox, capacidade 1.000 ml), 110 aspiradores para rede canalizada de vácuo, 100 aspiradores de parede para rede canalizada de ar comprimido, 50 fluxômetros de ar comprimido, 255 fluxômetros de oxigênio, 100 válvulas reguladoras para rede canalizada de oxigênio e 100 válvulas reguladoras para rede canalizada de ar comprimido, no valor total de **R\$ 520.940,00 (quinhentos e vinte mil e novecentos e quarenta reais)**, com a empresa Cirúrgica São Felipe Produtos para Saúde Eireli –, **não estavam disponibilizados para fácil consulta** dos gestores da Secretaria de Saúde do Recife, tanto que **foram encontrados pouquíssimos preços públicos válidos pela auditoria;**



CONSIDERANDO que, atento às **conhecidas dificuldades de realizar uma vasta pesquisa de preços na administração pública** – potencializadas durante a pandemia –, principalmente pela expectativa de quase total desinteresse das empresas em formular propostas, **andaram bem** – e com respaldo da legislação emergencial e provisória (Lei nº 13.979/2020) que exsurgira para viabilizar as contratações públicas necessárias ao enfrentamento célere e efetivo da pandemia da COVID-19 (art. 4º-E, § 1º, VI, 'e') – **os gestores que, após consulta a potenciais fornecedores, optaram por firmar, num prazo diminuto, contrato emergencial de fornecimento de equipamentos hospitalares** – 100 laringoscópios (adulto com 6 lâminas), 50 laringoscópios (infantil), 40 cadeiras de rodas (adulto), 320 aparadeiras (comadre, em inox, com 3.500 ml), 320 papagaios (em inox, capacidade 1.000 ml), 110 aspiradores para rede canalizada de vácuo, 100 aspiradores de parede para rede canalizada de ar comprimido, 50 fluxômetros de ar comprimido, 255 fluxômetros de oxigênio, 100 válvulas reguladoras para rede canalizada de oxigênio e 100 válvulas reguladoras para rede canalizada de ar comprimido –, no valor total de **R\$ 520.940,00 (quinhentos e vinte mil e novecentos e quarenta reais)**, com a empresa Cirúrgica São Felipe Produtos para Saúde Eireli, **baseado em cotação de preço ofertada pelo único fornecedor, com disponibilidade dos produtos para entrega em curto lapso de tempo, que manifestara interesse, justificando o valor praticado, posteriormente, no Relatório Descritivo da Razão da Escolha do Fornecedor (Doc. 03, págs. 88-112), nos termos art. 4º-E, § 1º, VI, 'c' ("sites especializados ou de domínio amplo") e 'd' ("contratações similares de outros entes públicos") da Lei nº 13.979/2020;** **CONSIDERANDO** que **os gestores municipais, na valoração dos princípios constitucionais, optaram acertadamente por proteger o direito à vida** (art. 5º, *caput*, da Constituição Federal) – “como o mais fundamental de todos os direitos, já que se constitui pré-requisito à existência e exercício de todos os demais direitos” (MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 17.ed. São Paulo: Atlas, 2005, p. 30) – **em seus dois significados: direito de continuar vivo e direito à vida digna (especificamente quanto ao dever de proteger à saúde);** **CONSIDERANDO** que “o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco já consolidou, em diversas decisões, entendimento sobre a realização de estimativa de preços, durante a pandemia da COVID-19, nos proced-

imentos de dispensa de licitação, entre as quais o Acórdão nº 689/2022 – Plenário, do Acórdão nº 24/2023 – Plenário, do Acórdão nº 2054/2021 – Primeira Câmara, o Acórdão nº 1290/2022 – Segunda Câmara, o Acórdão nº 805/2022 – Primeira Câmara, o Acórdão nº 976/2022 – Segunda Câmara e o Acórdão nº 1911/2022 – Segunda Câmara”;

CONSIDERANDO que a exigência prescrita no **art. 15, § 7º, II, da Lei nº 8.666/1993** deve ser compreendida como requisitos (“**justificativas específicas da necessidade da contratação, da quantidade dos bens ou serviços a serem contratados com as respectivas memórias de cálculo e com a destinação do objeto contratado**”) que **devem ser cumpridos pela administração, durante o processo de contratação, e não como documentos obrigatórios à instrução do processo licitatório**, consoante Acórdão TCU nº 1.737/2015 – Plenário, do Tribunal de Contas da União, citado pela unidade técnica deste Tribunal;

CONSIDERANDO que, em relação à ausência, nos autos da Dispensa de Licitação nº 103/2020, da prova (declaração) de que a empresa contratada não emprega menores criticada no Relatório de Auditoria, acata-se a justificativa dos defendentes, porquanto – a despeito de “falha formal” detectada pela auditoria – tem-se plenamente satisfeita a exigência legal, considerando **as informações extraídas das telas do Portal de Compras da Prefeitura da Cidade do Recife, que se encontram reproduzidas nas peças de defesa, a destacar que (i) o referido documento é necessário ao cadastro do fornecedor (SICREF); (ii) a empresa Cirúrgica São Felipe Produtos para Saúde Eireli está cadastrada no portal de compras desde 10/07/2014 (Doc. 03, págs. 26-27). Além disso, a declaração exigida pelo art. 27, V, da Lei nº 8.666/1993, acrescido pela Lei nº 9.854/1999, e não dispensada pelo direito provisório exsurgido da crise pandêmica (Lei nº 13.979/2020), não integra o rol de documentos do portal com prazo de validade, sendo, pois, válido até prova em contrário; e (iii) o empenho (e posterior pagamento) da despesa somente pode ser autorizado no Sistema Orçamentário e Financeiro da Prefeitura da Cidade do Recife (SOFIN) para as empresas inscritas no SICREF;**

CONSIDERANDO que a auditoria, na Nota Técnica de Esclarecimento (Doc. 111), com seu Questionário Complementar (Doc. 109), limita-se a teorizar, com base em publicação do economista vencedor do Prêmio Nobel



em 2008, Paul Krugman (KRUGMAN, Paul. *Introdução à economia*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007), que “uma vez que o preço de mercado seria o ponto de convergência da atuação de múltiplos agentes econômicos (compradores e vendedores), conclui-se, portanto, que uma das maneiras de se aferir os níveis dos preços de mercado é por meio da pesquisa de contratações realizadas por órgãos e entidades da Administração Pública”, asseverando que “de modo a comprovar a exequibilidade dos preços indicados nos registros de contratação pública utilizados na análise, foi realizada a verificação da ocorrência da formalização das contratações identificadas (contratos ou notas de empenho)”, mas **não esclarece como o Método de Aferição de Preços TCE assegura à administração produtos disponíveis, em quantidades e condições (principalmente, prazo de entrega), durante a pandemia, pelo “preço de mercado” aferido;**

CONSIDERANDO que a unidade técnica deste Tribunal reconhece, na Nota Técnica de Esclarecimento (Doc. 111) e em seu Questionário Complementar (Doc. 109), que “**não é possível afirmar com grau absoluto de certeza que a data da emissão de uma nota fiscal seria próxima da data de realização da respectiva contratação (‘valor contratado’)**”, razão pela qual “a própria OT CCE nº 8/2020 (versão atual) informa que há a possibilidade de que notas fiscais emitidas posteriormente a 03/02/2020 possam ser relativas a contratações firmadas anteriormente a essa data (período pré-pandemia)”. Diante disso, **as compras governamentais consultadas no sistema Tome Conta - Auditoria, com base em notas fiscais emitidas contra unidades jurisdicionadas desta Corte de Contas, não foram aproveitadas na nova pesquisa realizada pela auditoria, porquanto os preços constantes nas notas fiscais se referem aos preços dos produtos no momento da emissão das respectivas notas fiscais, isto é, referem-se aos valores pagos (em tese) pela Administração diante de fornecimentos concretizados e não aos valores pactuados na data da negociação (valores contratados)**. Entrementes, **diversas compras retiradas de outros bancos de dados, que apresentavam semelhante problema (não representar efetivamente o valor do produto no tempo da negociação), foram mantidas na amostra de preços públicos;**

CONSIDERANDO que a auditoria utilizou como critério, para selecionar sua amostra de preços, a data da homologação/ratificação de licitações/dispensas

ocorridas após a data em que foi declarada Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN) em decorrência da Infecção Humana pelo novo coronavírus (03/02/2020), quando deveria ter-se orientado pelo cadastro da cotação, necessariamente posterior a esta data – ou, tanto melhor, à data do efetivo reconhecimento da pandemia da COVID-19, quando os efeitos passaram a ser mais sentidos (e percebidos) no nosso país –, e não apenas à homologação da licitação ou ratificação da dispensa, porquanto a data do resultado de uma licitação/dispensa ou de registro da emissão de uma nota fiscal (neste caso, admitido pela auditoria, e incorporado ao texto da Orientação Técnica CCE nº 08/2020), nos sistemas consultados, dificilmente representará as mesmas circunstâncias que influenciaram a oferta de preço inicial de um fornecedor perante um mercado de escassez como ocorreu na pandemia da COVID-19;

CONSIDERANDO que unidade técnica deste Tribunal, em revide ao exame proposto pela Relatoria – “expurgando da amostra inicial os valores que não tenham sido contratados (muito embora possam ter sido pagos), nas mesmas quantidades e condições e sob a influência dos efeitos advindos da pandemia do COVID-19 (vide a primeira coluna das planilhas constantes do Apêndice 2) –, qual o preço de mercado obtido de valores praticados a partir do momento (11 de março de 2020) que a Organização Mundial da Saúde - OMS classificou como uma pandemia, ‘de modo que a data de cotação com os fornecedores esteja localizada no centro do intervalo temporal da pesquisa, assegurando, assim, que os preços coletados representem a real capacidade de fornecimento do mercado à época da realização da Dispensa nº 103/2020?’” –, defende, na Nota Técnica de Esclarecimento (Doc. 111), com seu Questionário Complementar (Doc. 109), que “a data que melhor captaria os efeitos da mobilização para enfrentamento à emergência do vírus do *Covid-19* seria 04/02/2020, ou seja, 1 dia após a publicação da Portaria nº 188/2020 do Ministério da Saúde”, mas deixa **evidente, em todos os cenários trabalhados pela auditoria, a restrição do mercado pandêmico e a tentativa forçosa de se chegar a um suposto “preço de mercado”, ora recorrendo a preços anteriores ao momento da negociação (originários de processos instaurados em período pré-pandemia), ora alargando o período de apuração para além do momento da ratificação da dispensa (na**



busca de uma amostra minimamente representativa de um mercado totalmente volátil);

CONSIDERANDO que a unidade técnica deste Tribunal, na Nota Técnica de Esclarecimento (Doc. 111), com seu Questionário Complementar (Doc. 109), elucida que **não é possível a aplicação do Teste de Mercado Temporal**, pois “a baixa quantidade de registros coletadas no respectivo período não viabilizou a realização de um estudo estatístico de comparação para a análise da variação dos preços de mercado no que se refere ao respectivo intervalo temporal”, razão pela qual – afirma – “foi adotada a abordagem conservadora de não utilizar registros de contratações públicas anteriores à data de publicação da Portaria nº 188/2020 do Ministério da Saúde para a realização da estimativa do preço de mercado dos itens da Dispensa nº 103/2020”, não levando em conta que a auditoria utilizou a data da homologação de licitações ou da ratificação de dispensas licitatórias ocorridas após a declaração da Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN) em decorrência da Infecção Humana pelo novo coronavírus (03/02/2020) como referência para selecionar a amostra de preços, quando deveria ter-se orientado pelo cadastro da cotação, necessariamente posterior a esta data – ou, na avaliação deste Colegiado, à data do efetivo reconhecimento da pandemia da COVID-19 (11/03/2020) –, pois as negociações anteriores ao período pandêmico (apesar do resultado da licitação/dispensa ser posterior) dificilmente representarão as mesmas circunstâncias que influenciaram as propostas de preços de fornecedores envolvidos por um mercado de escassez característico da pandemia da COVID-19;

CONSIDERANDO que a unidade técnica deste Tribunal, ao realizar o estudo sugerido pela Relatoria, conclui, na Nota Técnica de Esclarecimento (Doc. 111), com seu Questionário Complementar (Doc. 109), que “houve alinhamento aos níveis de mercado no que se refere à aquisição dos itens ‘cadeira de rodas’ e ‘fluxômetro de oxigênio’”. Por sua vez, quanto ao item ‘laringoscópio’, foi verificado que a estimativa realizada com base na metodologia do TCU se situou em patamar ligeiramente inferior ao valor de aquisição no âmbito da Dispensa nº 103/2020 (R\$ 1.106,68 vs. R\$ 1.190). Além do mais, no que se refere aos demais itens, foram verificados indícios de aquisições por preços acima aos preços de mercado, em valores que variam de 26,72%

a 161,04%. À vista disso, estimou-se R\$ 163.831,28 a título de dano ao erário decorrente da aquisição de produtos por preços superiores aos preços de mercado no âmbito da Dispensa nº 103/2020”. Tal conclusão, apesar do entendimento da auditoria de que “a metodologia do TCE-PE é mais adequada [que a metodologia do TCU (média simples)] para a realização de estimativas de preços de mercado, uma vez que a aferição resultante não é influenciada de modo significativo pela presença de registros destoantes (*outliers*)”, de todo modo, **não teria como ser aproveitada por esta Casa, porquanto padece dos mesmos vícios já comentados alhures, em face dos critérios de seleção da base amostral utilizados no estudo, afora outras questões ventiladas neste voto;**

CONSIDERANDO que a unidade técnica deste Tribunal, em retorno às questões postas pela Relatoria – “A pequena amostra utilizada pela auditoria, redimensionada após resposta às questões ora propostas, é apta a representar, assertivamente, um ‘preço de mercado’? Com a ampliação do tamanho da amostra, por meio de pesquisa em outros bancos de preços (a exemplo do Painel de Preços do Ministério da Economia e do Banco de Preços em Saúde do Ministério da Saúde, ambos utilizados pela Controladoria Geral da União – CGU), qual seria o preço de mercado obtido pelo método TCE?” –, conclui que **não se pode afirmar, de antemão, que inferências realizadas com base em amostras de tamanho inferior a um número previamente definido – no caso, 70 cotações – serão automaticamente inválidas para fins de estimativa do preço de mercado de produtos adquiridos pelos órgãos e entidades da Administração Pública**”. A justificativa da auditoria, embora possa se revelar teoricamente correta e aplicável em tempos de normalidade, não se mostra concretamente realizável num cenário de guerra e coerente com a compreensão dos ex-professores eméritos da Universidade de Harvard e de Iowa, William G. Cochran e George W. Snedecor, respectivamente – reproduzida na Nota Técnica de Esclarecimento (Doc. 111) –, os quais postulam, segundo a auditoria, no livro *Statistical Methods*, que “**não haveria consenso acadêmico acerca do tamanho mínimo de uma amostra para fins de inferência por meio de médias amostrais**”: “(...) Para um usuário pragmático, uma questão chave é: **Quão grande deve ser n [tamanho da amostra] para que possamos utilizar a distribuição normal para X? [função da média amostral]? Não há resposta geral para isso**. Com certas variáveis



como por exemplo a altura de pessoas, a distribuição original é praticamente normal, de modo que a normalidade pode ser assumida para a maioria dos propósitos. Nesse caso, uma amostra de tamanho $n = 1$ já seria grande o suficiente. Também há populações com distribuições diferentes de uma distribuição normal, casos em que uma amostra de tamanho $n = 4$ ou 5 já será suficiente. Por outro lado, **algumas populações requerem amostras de tamanho superior a 100 para que a distribuição de X? se assemelhe a uma distribuição normal.**” (SNEDECOR, George W. COCHRAN, William G. *Statistical Methods*. 8ª Ed. Tradução própria);

CONSIDERANDO que a unidade técnica deste Tribunal, buscando atender a simulação solicitada pela Relatoria, concluir que **“houve alinhamento aos níveis de mercado para a aquisição dos itens ‘laringoscópio’ e ‘cadeira de rodas’.** Por sua vez, **quanto aos itens ‘fluxômetro de oxigênio’ e ‘válvula reguladora para rede canalizada de oxigênio’, foi verificado que as estimativas realizadas com base na metodologia do CGU se situaram em patamares ligeiramente inferiores aos valores de aquisição no âmbito da Dispensa nº 103/2020 (R\$ 62,32 vs. 68,00 e R\$ 220,00 vs. R\$ 230,00).** Por fim, **no que se refere aos demais itens, foram verificados indícios de aquisições por preços acima aos preços de mercado, em valores que variam de 19,51% a 144,14%.** À vista disso, estimou-se **R\$ 134.560,48** a título de dano ao erário decorrente da aquisição de produtos por preços superiores aos preços de mercado no âmbito da Dispensa nº 103/2020”. Tal estimativa, entretanto, a despeito do entendimento da auditoria de que “as análises de preço obtidas com base na metodologia da CGU (3º quartil) não são precisas o suficiente para serem usadas como modo de aferição da real capacidade de contratação do mercado, uma vez que resultam em estimativas superestimadas”, **não se presta para a conclusão de superfaturamento e conseguinte devolução de recursos ao erário, pois apresenta os mesmos defeitos de origem, quais sejam: os critérios utilizados pela auditoria para a seleção da amostra de preços e outras questões igualmente tratadas no presente voto;**

CONSIDERANDO que a unidade técnica deste Tribunal, em retorno às perguntas realizadas pela Relatoria – “Qual a avaliação da unidade técnica deste Tribunal, dado o preço praticado com a Secretaria de Saúde do Recife, sobre (a) o valor do produto (compra), com os impostos, e demais despesas inerentes à transação – vide

Demonstrativo dos Custos (Anexo III da Defesa Escrita) e documentos/informações apresentados pela empresa Cirúrgica São Felipe – e (b) a margem de lucro admissível, na comercialização de produtos/dispositivos médicos, durante a pandemia da COVID-19?” –, explica, na Nota Técnica de Esclarecimento (Doc. 111), com seu Questionário Complementar (Doc. 109), que “a estimativa do preço de mercado oriunda da pesquisa de contratações públicas resulta no ‘preço final’ dos produtos à Administração, de modo a não ser necessária, portanto, a inclusão de elementos adicionais de custo”, mas – **ao trazer, em seu auxílio, a lição da Ministra do TCU Ana Arraes – não atenta que nada mais corresponde aos grifos** (grifos da auditoria, acrescidos da parte ‘em itálico’ destacada pela relatoria) **do texto transcrito na Nota Técnica de Esclarecimento (Doc. 111) que a pandemia da COVID-19, conforme se vê: “A adoção dos custos efetivamente incorridos pela contratada para apuração de superfaturamento é medida excepcional, a ser utilizada unicamente quando ausentes referenciais de mercado consistentes e quando a diferença entre o valor real e o cobrado for expressiva em relação ao valor total do contrato,** acima de qualquer razoabilidade (TCU, Acórdão nº 9.385/2016, 2º Câmara, Min. Rel. Ana Arraes).”;

CONSIDERANDO que, examinando os Relatórios de Aferição de Preço (Docs. 97-99) produzidos pela auditoria para subsidiar a elaboração da Nota Técnica de Esclarecimento (Doc. 111), com seu Questionário Complementar (Doc. 109), constata-se, em todos os cenários, (i) um **reduzido tamanho da amostra - Cenário 1: 07** dados válidos de laringoscópio com 6 lâminas (adulto e infantil); **08** dados válidos de cadeira de rodas para adulto; **02** dados válidos de aparelho (comadre), em inox, 3500 ml; **05** dados válidos de papagaio (comadre), em inox, 1000 ml; **00** dado válido de aspirador para rede canalizada de vácuo; **00** dado válido de aspirador de parede para rede canalizada de ar comprimido; **06** dados válidos de fluxômetro de ar comprimido; **08** dados válidos de fluxômetro de oxigênio; **02** dados válidos de válvula reguladora para rede canalizada de oxigênio; e **04** dados válidos de válvula reguladora para rede canalizada de ar comprimido. **Cenário 2: 05** dados válidos de laringoscópio com 6 lâminas (adulto e infantil); **05** dados válidos de cadeira de rodas para adulto; **01** dado válido de aparelho (comadre), em inox, 3500 ml; **03** dados válidos de papagaio (comadre), em inox, 1000 ml; **00** dado válido



de aspirador para rede canalizada de vácuo; **00** dado válido de aspirador de parede para rede canalizada de ar comprimido; **04** dados válidos de fluxômetro de ar comprimido; **05** dados válidos de fluxômetro de oxigênio; **02** dados válidos de válvula reguladora para rede canalizada de oxigênio; e **03** dados válidos de válvula reguladora para rede canalizada de ar comprimido. **Cenário 3: 13** dados válidos de laringoscópio com 6 lâminas (adulto e infantil); **09** dados válidos de cadeira de rodas para adulto; **06** dados válidos de aparadeira (comadre), em inox, 3500 ml; **07** dados válidos de papagaio (comadre), em inox, 1000 ml; **12** dados válidos de aspirador para rede canalizada de vácuo; **10** dados válidos de aspirador de parede para rede canalizada de ar comprimido; **12** dados válidos de fluxômetro de ar comprimido; **20** dados válidos de fluxômetro de oxigênio; **21** dados válidos de válvula reguladora para rede canalizada de oxigênio; e **20** dados válidos de válvula reguladora para rede canalizada de ar comprimido – e (ii) a **indevida utilização de “dados úteis” oriundos de períodos não contemporâneos à realização do negócio jurídico** (sendo muitos desses preços públicos, inclusive, originários de pregões autuados em datas anteriores à classificação da COVID-19 pela Organização Mundial da Saúde - OMS como “pandemia”), os quais foram aproveitados para o cálculo da “referência de mercado” adotada pela auditoria;

CONSIDERANDO que, diante de um espaço amostral tão pequeno e de um mercado de escassez tão atípico, é muito frágil apontar um sobrepreço/superfaturamento significativo para a imputação de débito, na Dispensa de Licitação nº 103/2020, mesmo porque a própria Orientação Técnica CCE nº 08/2020 destaca que “o tamanho da amostra de dados é diretamente proporcional à precisão estatística associada ao preço de mercado calculado” (fl. 19);

CONSIDERANDO que as datas em que, realmente, foram estabelecidos os preços – oferta das cotações de preços (abertura das propostas cadastradas e início dos lances) –, por serem bem anteriores à data da homologação das licitações (pregões) e da ratificação das dispensas licitatórias consultadas também são anteriores à data estipulada pela OT CCE nº 08/2020 (04/02/2020) e, por óbvio, antecedem ao início da pandemia (11/03/2020), razão pela qual não é possível utilizar esses dados anteriores, com segurança, como referência para o cálculo do preço médio, na Dispensa de Licitação nº 103/2020;

CONSIDERANDO que os métodos comumente adotados para a pesquisa de preços ou a estimativa de custos são pouco flexíveis e muito burocráticos, a exemplo dos “Procedimentos para Aferição do Preço de Mercado de Produtos Adquiridos pelos Jurisdicionados (Orientação Técnica CCE nº 08/2020)”, revelando uma metodologia comparativa simplista, pouco afeita a precisar uma referência para “algo extremamente dinâmico e flexível” – o preço –, principalmente “em períodos de extraordinária oscilação” como uma pandemia;

CONSIDERANDO que os bens outrora ordinários, durante a pandemia, tornaram-se essenciais, o que “desequilíbrio a relação oferta x demanda de alguns produtos” e causou “uma frenética oscilação de preços, em curto espaço de tempo”, dificultando diferenciar ‘o que seria o preço justo ou o que seria um preço abusivo’;

CONSIDERANDO que o chamado “preço de mercado” obtido por meio de pesquisa de preços – que procura um ponto de equilíbrio, considerando o preço como um elemento unidimensional e desprezando outros fatores (em especial, o custo do imediatismo, o custo da escassez e o custo da essencialidade) que são fundamentais para a formação do próprio mercado – não captura as circunstâncias que levam à determinação dos preços e, portanto, “não apresenta uma visão muito realista dos mercados” onde as partes possuem assimetrias informacionais sobre as forças de oferta e demanda. Em outras palavras: “uma pesquisa de preços só atingiria seu verdadeiro objetivo se ela pudesse retratar uma contratação nas mesmas condições da primeira usada como paradigma”, o que dificilmente podemos dizer que aconteceu nos primeiros meses da pandemia;

CONSIDERANDO que o temor do gestor público incorrer em sobrepreço/superfaturamento nas contratações diretas processadas nos primeiros meses da pandemia da COVID-19, dada a impossibilidade da realização de uma minuciosa e rápida estimativa de preços, capaz de afastar a incerteza sobre o preço de mercado (assimetria informacional), poderia vir a favorecer a inação administrativa causadora de danos irreparáveis à população;

CONSIDERANDO que a pesquisa de preços, nos moldes delineados pela Orientação Técnica CCE nº 08/2020, não se mostra o instrumento apto à res-



olução do problema informacional relacionado ao preço dos produtos médico-hospitalares comercializados, durante o mercado pandêmico, com a administração pública, podendo muito mais exprimir um “indicador enviesado da relação negocial”;

CONSIDERANDO os precedentes da jurisprudência que vem-se sedimentando, no Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, em diversas decisões sobre as dificuldades de apuração do preço de mercado e a inaplicabilidade do Método de Aferição de Preços TCE, regulado pela Orientação Técnica CCE nº 08/2020 (e atualizações), durante a pandemia de COVID-19, que seguem: Acórdão nº 388/2023 – Primeira Câmara, Acórdão nº 549/2022 – Primeira Câmara, Acórdão nº 1607/2022 – Segunda Câmara, Acórdão nº 24/2023 – Pleno, Acórdão nº 1290/2022 – Segunda Câmara, Acórdão nº 805/2022 – Primeira Câmara, Acórdão nº 1937/2022 – Primeira Câmara, Acórdão nº 976/2022 – Segunda Câmara, Acórdão nº 989/2022 – Primeira Câmara, Acórdão nº 1973/2022 – Primeira Câmara, Acórdão nº 1621/2022 – Primeira Câmara, Acórdão nº 1911/2022 – Segunda Câmara, Acórdão nº 1187/2022 – Segunda Câmara, Acórdão nº 1477/2022 – Primeira Câmara, Acórdão nº 1414/2022 – Segunda Câmara, Acórdão TC nº 793/2023 – Segunda Câmara e Acórdão T.C. nº 831/2023 – Segunda Câmara);

CONSIDERANDO que, mais recentemente, outros julgados se somaram a essa lista, a exemplo do Acórdão T.C. nº 1280/2023, prolatado pela Primeira Câmara deste Tribunal, na sessão realizada em 08/08/2023, sob a relatoria do Conselheiro Substituto Carlos Pimentel, cujos excertos do Inteiro Teor da Decisão seguem: “(...) É certo que a garantia da transparência e a análise cuidadosa dos contratos são essenciais para equacionar as necessidades do período com a adequada responsabilidade fiscal da Administração Pública. No entanto, como bem destacado pela Procuradora Germana Laureano, a urgência das aquisições, a escassez de recursos e a disponibilidade limitada de fornecedores e insumos revelam-se motivos ensejadores das altas variações de preços ocorridas naquele contexto pandêmico. No julgamento da Auditoria Especial TCE-PE nº 20100653-4, o colegiado da Segunda Câmara deste TCE considerou a atipicidade vivenciada à época e seguiu a orientação do voto condutor no sentido de relevar variações de preços na aquisição dos mesmos produtos. No mesmo sentido são os precedentes jurisprudenciais

estabelecidos por meio dos Acórdãos T.C. nºs 388/2023, 549/2022, 1607/2022, 24/2023, dentre outros. A representante do Ministério Público de Contas também chamou a atenção para a possível inadequação da metodologia utilizada pela área técnica na aferição dos supostos sobrepreços/superfaturamentos, consubstanciada na Orientação Técnica CCE nº 008/2020, esse considerado valioso instrumento a ser utilizado em períodos de normalidade, que não é o caso dos autos. Afastados os débitos sugeridos, remanescem irregularidades formais que, apesar de ensejarem a necessária expedição de recomendações, não possuem o condão de tornar irregular o objeto auditado ou mesmo aplicação de multa contra os agentes públicos”;

CONSIDERANDO que, no que diz respeito ao achado de fiscalização “Alimentação do sistema LICON fora do prazo” (item 2.1.5 do Relatório de Auditoria), acolhe-se as justificativas trazidas pelos defendentes, com base na jurisprudência formada nesta Casa durante a pandemia da COVID-19 (Acórdão T.C. nº 314/2022 – 1ª Câmara, Acórdão T.C. nº 989/2022 – 1ª Câmara, Acórdão T.C. nº 1607/2022 – 2ª Câmara e Acórdão T.C. nº 1721/2022 – 2ª Câmara);

CONSIDERANDO o art. 22, caput e §1º, do Decreto-Lei nº 4.657/1942, acrescidos pela Lei Federal nº 13.655/2018 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB);

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

JULGAR regular com ressalvas o objeto do presente processo de auditoria especial - Conformidade:

JAILSON DE BARROS CORREIA

FELIPE SOARES BITTENCOURT

MARIAH SIMOES DA MOTA LOUREIRO AMORIM BRAVO

YOLANDA BATISTA MOREIRA

EXCLUIR a empresa Cirúrgica São Felipe Produtos para Saúde Eireli da cadeia de responsabilidades consignada no achado de fiscalização “Superfaturamento na compra de materiais médico-hospitalares” (item 2.1.4 do Relatório de Auditoria), porquanto não é provável que da proposta decorra o



superfaturamento, simplesmente porque não é o que normalmente acontece e, como nos lembra a defendente, **a empresa contratada apenas participou do processo de dispensa licitatória, não lhe cabendo a responsabilidade de conduzir os procedimentos, tampouco de avaliar requisitos e condições necessários à perfeita conclusão do processo**, cujo poder-dever recai sobre o ente público contratante.

DAR QUITAÇÃO aos demais interessados, nos termos do artigo 61, § 1º da Lei Estadual nº 12.600/2004 e alterações.

DETERMINAR, com base no disposto no artigo 69 combinado com o artigo 70, inciso V, ambos da Lei Estadual nº 12.600/2004, aos atuais gestores do(a) Secretaria de Saúde do Recife, ou quem vier a sucedê-los, que atendam, no prazo indicado, se houver, a medida a seguir relacionada sob pena de aplicação da multa prevista no inciso XII do artigo 73 do citado diploma legal:

Estruturar uma verdadeira unidade de coordenação do controle interno, com quadro próprio de pessoal efetivo, num prazo de **180 (cento e oitenta) dias**, a partir da data de publicação desta deliberação, a fim de que esta cumpra o papel que a Constituição Federal lhe conferiu (art. 74) – implementar adequada e contínua rotina de controle dos segmentos administrativos da Secretaria de Saúde, fiscalizando as despesas quanto aos aspectos de (a) legalidade (conformidade dos atos); e (b) avaliação dos resultados (desempenho da gestão) –, sob pena de aplicação da multa prevista no inciso XII do art. 73 da Lei Estadual nº 12.600/2004.

Prazo para cumprimento: 180 dias

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

1. Empreender, em futuras contratações relacionadas ao fornecimento de medicamentos, produtos e equipamentos médico-hospitalares, bem como mobiliários para as unidades de saúde do município, processo de avaliação da referência do mercado plenamente apto a evidenciar a plausibilidade dos preços praticados e, por consequência, a razão da escolha do fornecedor, de modo a minorar quaisquer riscos de sobrepreço/superfaturamento.

2. Adotar sistemático planejamento das aquisições de insumos médico-hospitalares necessárias à rede municipal de saúde, de modo a permitir, nos processos licitatórios e nos procedimentos de dispensa de licitação, a especificação

adequada do objeto, no Termo de Referência, com a previsão de requisitos de habilitação indispensáveis a garantir que a empresa interessada no futuro contrato com a administração pública está apta a cumprir adequadamente os termos do contrato (prover o fornecimento do bem ou a prestação do serviço contratado, no tempo e na forma requeridos pelas necessidades prementes da coletividade).
3. Observar, rigorosamente, as regras de transparência pública, notadamente aquelas contidas na Resolução TC nº 24/2016, que dispõe sobre o Módulo de Licitações e Contratos – LICON, do Sistema de Acompanhamento da Gestão dos Recursos da Sociedade – SAGRES e estabelece prazos e condições para o envio de dados e documentos a esta Corte.

DETERMINAR, por fim, o seguinte:

À Diretoria de Controle Externo:

a. Verificar, por meio de suas unidades fiscalizadoras, nas auditorias/inspeções que se seguirem, o cumprimento das determinações, destarte zelando pela efetividade das deliberações desta Casa.

À Diretoria de Plenário:

a. Encaminhar cópia do inteiro teor desta deliberação à **Secretaria de Saúde** e à **Controladoria Geral do Município** para adoção das medidas cabíveis, em face da previsão contida no parágrafo único do art. 69 da Lei Orgânica deste Tribunal: “O controle interno dos Poderes e Órgãos submetidos à competência do Tribunal de Contas deverá manter arquivo atualizado de todas as recomendações exaradas em suas Deliberações de forma a observar o seu devido cumprimento”.

Presentes durante o julgamento do processo:

CONSELHEIRO RODRIGO NOVAES , Presidente da Sessão : Acompanha

CONSELHEIRO CARLOS NEVES , relator do processo
CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR : Acompanha

Procuradora do Ministério Público de Contas: GERMANA LAUREANO

34ª SESSÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA CÂMARA
REALIZADA EM 26/10/2023

PROCESSO TCE-PE Nº 22100985-1



RELATOR: CONSELHEIRO CARLOS NEVES

MODALIDADE - TIPO: Auditoria Especial - Conformidade

EXERCÍCIO: 2021

UNIDADE(S) JURISDICIONADA(S): Controladoria Geral do Município do Recife

INTERESSADOS:

JOSE RICARDO WANDERLEY DANTAS DE OLIVEIRA

ORGÃO JULGADOR: SEGUNDA CÂMARA

PRESIDENTE DA SESSÃO: CONSELHEIRO RODRIGO NOVAES

ACÓRDÃO Nº 1826 / 2023

AUDITORIA ESPECIAL.
CONTROLADORIA GERAL
DO MUNICÍPIO. CONTROLE
INTERNO. PODER/DEVER
DE FISCALIZAR.

1. O poder/dever de fiscalizar do controle interno da Administração se exaure com os procedimentos fiscalizatórios efetuados tempestiva e corretamente, observando as normas básicas de fiscalização e buscando o cumprimento dos princípios contidos no “caput” do art. 37 da CF/88.

VISTOS, relatados e discutidos os autos do Processo TCE-PE Nº 22100985-1, ACORDAM, à unanimidade, os Conselheiros da SEGUNDA CÂMARA do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, nos termos do voto do Relator, que integra o presente Acórdão,

CONSIDERANDO que a defesa apresentada explicou satisfatoriamente as falhas apontadas no Relatório de Auditoria;

CONSIDERANDO que instado, ainda que verbalmente durante uma reunião, o interessado instalou e levou a cabo o procedimento de fiscalização que lhe foi pleiteado;

CONSIDERANDO que o valor constante como passível de devolução ao erário (R\$ 2.613.110,80) foi apontado em outro processo, o TCE-PE nº 21100701-8, no qual o interessado José Ricardo Wanderley Dantas de Oliveira (Controlador Geral do Município do Recife) não é parte interessada e nem ordenador de despesas;

CONSIDERANDO que o “manual de patrimônio do

Município”, ainda que não tivesse sido “oficialmente” instituído, não deveria ser desprezado pela CGM como importante instrumento auxiliar de controle, a ser observado de forma cogente, com base no que dispõe o §1º do art. 2º da Lei nº 17.867/13, mas que a natureza de tal achado não se mostra suficiente para ensejar penalidades ao defendente;

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

JULGAR regular com ressalvas o objeto do presente processo de auditoria especial - Conformidade, dando quitação ao interessado.

Presentes durante o julgamento do processo:

CONSELHEIRO RODRIGO NOVAES, Presidente da Sessão : Acompanha

CONSELHEIRO CARLOS NEVES, relator do processo

CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR : Acompanha

Procuradora do Ministério Público de Contas: GERMANA LAUREANO

34ª SESSÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA CÂMARA
REALIZADA EM 26/10/2023

PROCESSO TCE-PE Nº 20100092-1

RELATOR: CONSELHEIRO CARLOS NEVES

MODALIDADE - TIPO: Auditoria Especial - Conformidade

EXERCÍCIO: 2020

UNIDADE(S) JURISDICIONADA(S): Secretaria de Saúde do Recife

INTERESSADOS:

JAILSON DE BARROS CORREIA

FELIPE SOARES BITTENCOURT

MARIAH SIMOES DA MOTA LOUREIRO AMORIM BRAVO

NORDESTE MEDICAL

DELOSMAR DOMINGOS DE MENDONCA NETO (OAB 20200-PB)

LUCIANO SOUZA KOLBE



ORGÃO JULGADOR: SEGUNDA CÂMARA
PRESIDENTE DA SESSÃO: CONSELHEIRO RODRIGO NOVAES

ACÓRDÃO Nº 1827 / 2023

PANDEMIA. COVID-19. ORIENTAÇÃO TÉCNICA CCE N.º 08/2020. PREÇO DE MERCADO. PESQUISA DE PREÇOS. ASSIMETRIA INFORMACIONAL. RESPONSABILIZAÇÃO DO AGENTE PÚBLICO: INDIVIDUALIZAÇÃO DA CONDUTA LESIVA. RESPONSABILIZAÇÃO DE PARTICULAR: DÉBITO SOLIDÁRIO.

1. Os “Procedimentos para Aferição do Preço de Mercado de Produtos Adquiridos pelos Jurisdicionados (Orientação Técnica CCE nº 08/2020)” revelam uma metodologia comparativa simplista, pouco afeita a precisar uma referência para “algo extremamente dinâmico e flexível” – o preço –, principalmente “em períodos de extraordinária oscilação” como uma pandemia. 1.1. O chamado “preço de mercado” obtido por meio de pesquisa de preços – que procura um ponto de equilíbrio, considerando o preço como um elemento unidimensional e desprezando outros fatores (em especial, o custo do imediatismo, o custo da escassez e o custo da essencialidade) que são fundamentais para a formação do próprio mercado – não captura as circunstâncias que levam à determinação dos preços e, portanto, “não apresenta uma visão muito realista

dos mercados” onde as partes possuem assimetrias informacionais sobre as forças de oferta e demanda. Em outras palavras: “uma pesquisa de preços só atingiria seu verdadeiro objetivo se ela pudesse retratar uma contratação nas mesmas condições da primeira usada como paradigma”, o que dificilmente podemos dizer que aconteceu nos primeiros meses da pandemia. 1.2. A pesquisa de preços, nos moldes delineados pela Orientação Técnica CCE nº 08/2020, não se mostra o instrumento apto à resolução do problema informacional relacionado ao preço dos produtos médico-hospitalares comercializados, durante o mercado pandêmico, com a administração pública, podendo muito mais exprimir um “indicador enviesado da relação negocial”.

2. “Afronta os princípios do contraditório e da ampla defesa a ausência da adequada descrição individualizada da conduta dos responsáveis arrolados nos autos, requisito indispensável para a responsabilização subjetiva de cada agente envolvido. A falta desse pressuposto implica o refazimento das audiências ou citações.” (Acórdão TCU nº 2062/2014 – Plenário).

3. O particular contratado pelo poder público pode ser responsabilizado solidariamente com o gestor pelo dano causado ao erário, quando, recebedor de pagamentos por



serviços superfaturados, contribui de qualquer forma para o cometimento do débito. 3.1. Não resta comprovado o nexo de causalidade entre a conduta considerada lesiva e o suposto resultado danoso, ou seja, o vínculo fático que liga o efeito (prejuízo ao erário) à causa (oferta de preços), se a ação da empresa não é potencialmente apta, “per se”, a produzir o evento lesivo.

VISTOS, relatados e discutidos os autos do Processo TCE-PE Nº 20100092-1, ACORDAM, à unanimidade, os Conselheiros da SEGUNDA CÂMARA do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, nos termos do voto do Relator, que integra o presente Acórdão,

CONSIDERANDO os termos do **Relatório de Auditoria** (Docs. 08/31), com a **Nota Técnica de Esclarecimento** (Doc. 71), e os argumentos da **Defesa Escrita** (Docs. 33, 37 e 43), inclusive as **manifestações complementares** (Docs. 94, 99/102 e 105), dos gestores municipais – Jaílson de Barros Correia, Secretário de Saúde; e Mariah Simões da Mota Loureiro Amorim Bravo, Gerente de Monitoramento de Infraestrutura; e, ainda, Felipe Soares Bittencourt, Diretor Executivo de Administração e Finanças –, bem como da empresa Nordeste Medical, Representação, Importação e Exportação de Produtos Hospitalares Ltda., – além da **documentação comprobatória dos pontos de auditoria e das alegações feitas nas peças de defesa**;

CONSIDERANDO que **se acata a preliminar de “irresponsabilidade por ausência de nexo de causalidade”** suscitada pelo Diretor Executivo de Administração e Finanças da Secretaria de Saúde do Recife, Sr. Felipe Soares Bittencourt, referente ao achado de fiscalização “indícios de superfaturamento na aquisição de oxímetros de pulso de mesa e portáteis” (item 2.1.1 do Relatório de Auditoria), porquanto **o Relatório Descritivo da Razão da Escolha do Fornecedor (firmado pelo referido gestor, conjuntamente com a Sra. Mariah Simões da Mota Loureiro Amorim Bravo (Gerente de Monitoramento de Infraestrutura), dada a sua natureza declaratória, foi confeccionado, ulteriormente, à conclusão do procedimento de dispensa licitatória, para fins de registrar a**

posteriori a motivação (e suas circunstâncias) da decisão tomada por quem de direito e, se necessário, suprir eventuais omissões provocadas pela urgência da pandemia ou por alguma deficiência estrutural, e não para fundamentar ou justificar a contratação;

CONSIDERANDO que **o nexo causal entre a conduta do agente e o suposto resultado danoso produzido não pode ser descrito de forma genérica**, consoante entendimento da doutrina especializada (ZYMLER, Benjamin. *Direito Administrativo e Controle*. 4ª ed. Fórum, 2015, p. 208), já consolidado no âmbito do Tribunal de Contas da União (TCU. Acórdão n.º 2.062/2014 – Plenário. Processo TC n.º 011.547/2008-8. Relator Ministro Aroldo Cedraz, j. 06/08/2014);

CONSIDERANDO que a auditoria – muito embora a Orientação Técnica CCE N.º 08/2020 (OT CCE 08/2020) determine a realização de “criteriosa verificação das especificações dos produtos obtidos em sua consulta ao mercado para que atendam às características do item adquirido” – **não demonstra, assertivamente, a similaridade técnica entre os produtos adquiridos e aqueles que serviram de parâmetro para os valores estipulados no Relatório de Auditoria (Doc. 08/31) e na Nota Técnica de Esclarecimento (Doc. 71)**, o que torna impossível, a esta relatoria, apreender, com a segurança necessária, a equivalência dos equipamentos mencionados nos quadros comparativos elaborados pela auditoria – {“oxímetros de pulso portáteis G1B da General Meditech, MD300M da Choice Medical, Sense 10 da Alfamed, UT100 da MD e Milli One da Nellcor” e “o oxímetro de pulso de mesa modelo VS2000E da MD”} com os produtos efetivamente adquiridos pela Secretaria de Saúde do Recife {“os oxímetros de pulso de mesa (modelo Radical 7 da Masimo) e portáteis (modelo Rad-5v da Masimo)”}, sopesando, precipuamente, os documentos/informações cotejados no Parecer Técnico da empresa Gusmão Engenharia Clínica (Docs. 101/104/106) anexado aos autos pelos defendentes –, e, portanto, **imprestável a referência adotada pela auditoria como preço de mercado**;

CONSIDERANDO que, quanto aos “dados válidos” utilizados pela auditoria – **08 cotações de “Oxímetro de Pulso Portátil”**; e **07 cotações “Oxímetro de Pulso de Mesa”** – para o cálculo da “referência de mercado por meio da média aritmética [média aparada] dos preços pesquisados” (excluídos os preços inferiores ao preço correspondente ao primeiro quartil da amostra e os preços superi-



ores ao preço correspondente ao terceiro quartil), far-se-ia inevitável, uma vez mais, **redefinir a amostra revisada da Nota Técnica de Esclarecimento (que já tinha uma reduzida representatividade na amostra inicial do Relatório de Auditoria)**, em face da Orientação Técnica CCE n.º 08/2020, que estabelece que o tamanho ideal da amostra de dados para fins de aferição do preço de mercado deve ter **“pelo menos, 70 amostras válidas”** (fl. 20) ou, dizendo de outra forma, **“a partir de 70 cotações válidas o ganho marginal auferido com a expansão das amostras é tão pequeno** que, em geral, pode não compensar o esforço operacional empregado nessa atividade” (versão de março/2021, fl. 21);

CONSIDERANDO que a Orientação Técnica CCE n.º 08/2020, foi alterada em março de 2021, acertadamente, para reconhecer que “algumas notas fiscais emitidas posteriormente ao dia 03/02/2020 podem fazer referência a contratações firmadas anteriormente a essa data” e, assim, sugerir que “não sejam utilizadas notas fiscais na análise de sobrepreço e/ou superfaturamento de produtos relacionados com o combate da pandemia e que tenham sido adquiridos ao longo do exercício de 2020”, razão pela qual urge **excluir da amostra de preços as notas fiscais consultadas no banco de preços Portal Tome Conta Auditoria** (ferramenta de consulta avançada que compila dados de notas fiscais emitidas para unidades jurisdicionadas municipais e estaduais de Pernambuco): **04 cotações de “Oxímetro de Pulso de Mesa”**;

CONSIDERANDO que a auditoria utilizou como critério, para selecionar sua amostra de preços, a data da homologação/ratificação de licitações/dispensas ocorridas após a data em que foi declarada Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN) em decorrência da Infecção Humana pelo novo coronavírus (03/02/2020), quando deveria ter-se orientado pelo cadastro da cotação necessariamente posterior a esta data – ou, tanto melhor, à data do efetivo reconhecimento da pandemia da COVID-19, quando os efeitos passaram a ser mais sentidos (e percebidos) no nosso país –, e não apenas à homologação da licitação ou ratificação da dispensa, porquanto **a data do resultado de uma licitação/dispensa ou de registro da emissão de uma nota fiscal, nos sistemas consultados, dificilmente representará as mesmas circunstâncias que influenciaram a oferta de preço inicial de um fornecedor perante um mercado de escassez como ocorreu na pandemia da COVID-19**. Diante disso, cumpre **excluir da amostra de preços todos os demais**

valores da amostra, os quais foram extraídos de licitações, cujo cadastro da cotação se deu antes da classificação da COVID-19 pela Organização Mundial da Saúde - OMS como “pandemia”: 04 dados de “Oxímetro de Pulso Portátil” são originários de pregões eletrônicos realizados entre 09/10/2019 e 06/12/2019; e 03 dados de “Oxímetro de Pulso de Mesa” são originários de pregões eletrônicos realizados entre 30/10/2019 e 12/11/2019;

CONSIDERANDO que – como a amostra de preços não se mostra mais apta a revelar, assertivamente, o “preço de mercado” – o suposto superfaturamento total revelado na Nota Técnica de Esclarecimento (R\$ 134.828,38) não é válido para fins da imputação de débito aos responsáveis, necessitando os presentes autos, **retornar, uma vez mais, à instrução para recalcular a referência do mercado** – procedimento que **não se justifica diante da exigível economia processual**;

CONSIDERANDO que – como “o tamanho da amostra de dados é diretamente proporcional à precisão estatística associada ao preço de mercado calculado” e as “conclusões serão mais ou menos precisas a depender de quão representativa é essa amostra em relação à população de dados de interesse” (OT CCE n.º 08/2020, fl. 19) – **os frágeis resultados que chegaram a auditoria carecem da necessária precisão (que não é possível transacionar)** porquanto as amostras, com dados anteriores ao período pandêmico, que referenciaram o valor afiançado pela unidade técnica deste Tribunal como “preço de mercado” não refletem, com segurança, os preços praticados por mercado de escassez tão atípico;

CONSIDERANDO que os métodos comumente adotados para a pesquisa de preços ou a estimativa de custos são pouco flexíveis e muito burocráticos, a exemplo dos “Procedimentos para Aferição do Preço de Mercado de Produtos Adquiridos pelos Jurisdicionados (Orientação Técnica CCE n.º 08/2020)”, revelando uma **metodologia comparativa simplista, pouco afeita a precisar uma referência para “algo extremamente dinâmico e flexível”** – o preço –, principalmente “em períodos de extraordinária oscilação” como uma pandemia;

CONSIDERANDO que os bens outrora ordinários, durante a pandemia, tornaram-se essenciais, o que “desequilíbrio a relação oferta x demanda de alguns produtos” e causou “uma frenética oscilação de



preços, em curto espaço de tempo”, dificultando diferenciar “o que seria o preço justo ou o que seria um preço abusivo”;

CONSIDERANDO que o chamado “preço de mercado” obtido por meio de pesquisa de preços – que procura um ponto de equilíbrio, considerando o preço como um elemento unidimensional e desprezando outros fatores (em especial, o custo do imediatismo, o custo da escassez e o custo da essencialidade) que são fundamentais para a formação do próprio mercado – não captura as circunstâncias que levam à determinação dos preços e, portanto, “não apresenta uma visão muito realista dos mercados” onde as partes possuem assimetrias informacionais sobre as forças de oferta e demanda. Em outras palavras: “uma pesquisa de preços só atingiria seu verdadeiro objetivo se ela pudesse retratar uma contratação nas mesmas condições da primeira usada como paradigma”, o que dificilmente podemos dizer que aconteceu nos primeiros meses da pandemia;

CONSIDERANDO que o temor do gestor público incorrer em sobrepreço/superfaturamento nas contratações diretas processadas nos primeiros meses da pandemia da COVID-19, dada a impossibilidade da realização de uma minuciosa e rápida estimativa de preços, capaz de afastar a incerteza sobre o preço de mercado (assimetria informacional), poderia vir a favorecer a inação administrativa causadora de danos irreparáveis à população;

CONSIDERANDO que a pesquisa de preços, nos moldes delineados pela Orientação Técnica CCE n.º 08/2020, não se mostra o instrumento apto à resolução do problema informacional relacionado ao preço dos produtos médico-hospitalares comercializados, durante o mercado pandêmico, com a administração pública, podendo muito mais exprimir um “indicador enviesado da relação negocial”;

CONSIDERANDO os precedentes da jurisprudência que se vem sedimentando, no Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, em diversas decisões sobre as dificuldades de apuração do preço de mercado e a inaplicabilidade do Método de Aferição de Preços TCE, regulado pela Orientação Técnica CCE n.º 08/2020 (e atualizações), durante a pandemia de COVID-19, que seguem: Acórdão n.º 388/2023 – Primeira Câmara, Acórdão n.º 549/2022 – Primeira Câmara, Acórdão n.º 1.607/2022 – Segunda Câmara, Acórdão n.º 24/2023 –

Pleno, Acórdão n.º 1.290/2022 – Segunda Câmara, Acórdão n.º 805/2022 – Primeira Câmara, Acórdão n.º 1.937/2022 – Primeira Câmara, Acórdão n.º 976/2022 – Segunda Câmara, Acórdão n.º 989/2022 – Primeira Câmara, Acórdão n.º 1.973/2022 – Primeira Câmara, Acórdão n.º 1.621/2022 – Primeira Câmara, Acórdão n.º 1.911/2022 – Segunda Câmara, Acórdão n.º 1.187/2022 – Segunda Câmara, Acórdão n.º 1477/2022 – Primeira Câmara, Acórdão n.º 1414/2022 – Segunda Câmara, Acórdão TC n.º 793/2023 – Segunda Câmara e Acórdão TC n.º 831/2023 – Segunda Câmara);

CONSIDERANDO que, mais recentemente, outros julgados se somaram a essa lista, a exemplo do Acórdão TC n.º 1.280/2023, prolatado pela Primeira Câmara deste Tribunal, na sessão realizada em 08/08/2023, sob a relatoria do Conselheiro Substituto Carlos Pimentel, cujos excertos do Inteiro Teor da Decisão seguem: “(...) É certo que a garantia da transparência e a análise cuidadosa dos contratos são essenciais para equacionar as necessidades do período com a adequada responsabilidade fiscal da Administração Pública. No entanto, como bem destacado pela Procuradora Germana Laureano, a urgência das aquisições, a escassez de recursos e a disponibilidade limitada de fornecedores e insumos revelam-se motivos ensejadores das altas variações de preços ocorridas naquele contexto pandêmico. No julgamento da Auditoria Especial TCE-PE n.º 20100653-4, o colegiado da Segunda Câmara deste TCE considerou a atipicidade vivenciada à época e seguiu a orientação do voto condutor no sentido de relevar variações de preços na aquisição dos mesmos produtos. No mesmo sentido são os precedentes jurisprudenciais estabelecidos por meio dos Acórdãos T.C. n.ºs 388/2023, 549/2022, 1607/2022, 24/2023, dentre outros. A representante do Ministério Público de Contas também chamou a atenção para a possível inadequação da metodologia utilizada pela área técnica na aferição dos supostos sobrepreços/superfaturamentos, consubstanciada na Orientação Técnica CCE n.º 008/2020, esse considerado valioso instrumento a ser utilizado em períodos de normalidade, que não é o caso dos autos. Afastados os débitos sugeridos, remanescem irregularidades formais que, apesar de ensejarem a necessária expedição de recomendações, não possuem o condão de tornar irregular o objeto auditado ou mesmo aplicação de multa contra os agentes públicos”;



CONSIDERANDO que, muito embora se compreenda que o particular contratado pelo poder público pode (na verdade, deve) ser responsabilizado solidariamente com o gestor pelo dano causado ao erário, “quando, recebedor de pagamentos por serviços superfaturados, contribui de qualquer forma para o cometimento do débito” (Acórdão n.º 2.262/2015 – Plenário, Rel. Ministro Benjamin Zymler, j. 09/09/2015), **in casu sub examine, não se encontra suficientemente demonstrada a efetiva contribuição da empresa contratada para a sugerida irregularidade (superfaturamento), pois o encaminhamento da proposta de preços e o ulterior fornecimento dos bens à administração não são condições que revelam aptidão para causação da aquisição dos itens por valores superiores ao preço de mercado.** Em outras palavras, não é provável que da proposta decorra o superfaturamento, simplesmente porque não é o que normalmente acontece;

CONSIDERANDO o art. 22, *caput* e §1º, do Decreto-Lei n.º 4.657/1942, acrescidos pela Lei Federal n.º 13.655/2018 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB);

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

JULGAR regular com ressalvas o objeto do presente processo de auditoria especial - Conformidade:

JAILSON DE BARROS CORREIA

EXCLUIR o Sr. Felipe Soares Bittencourt (Diretor Executivo de Administração e Finanças da Secretaria de Saúde) e a Sra. Mariah Simões da Mota Loureiro Amorim Bravo (Gerente de Monitoramento de Infraestrutura) da cadeia de responsabilidades consignada no achado de fiscalização “indícios de superfaturamento na aquisição de oxímetros de pulso de mesa e portáteis” (item 2.1.1 do Relatório de Auditoria), porquanto não resta comprovado o nexo de causalidade entre a conduta considerada lesiva (“assinar o Relatório Descritivo da Razão da Escolha do Fornecedor”) e o suposto resultado danoso (“aquisição de oxímetros de pulso de mesa e portáteis com superfaturamento”).

EXCLUIR a empresa Nordeste Medical, Representação, Importação e Exportação de Produtos Hospitalares Ltda. da cadeia de responsabilidades consignada no achado

do de fiscalização “indícios de superfaturamento na aquisição de oxímetros de pulso de mesa e portáteis” (item 2.1.1 do Relatório de Auditoria), porquanto não resta comprovado o nexo de causalidade entre a conduta considerada lesiva e o suposto resultado danoso, ou seja, o vínculo fático que liga o efeito (prejuízo ao erário municipal) à causa (fornecimento dos produtos médico-hospitalares à administração), além da motivação que deixou de imputar débito aos agentes públicos.

DAR QUITAÇÃO aos demais interessados, nos termos do artigo 61, § 1º da Lei Estadual nº 12.600/2004 e alterações.

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

1. Que, em futuras contratações relacionadas ao fornecimento de produtos médico-hospitalares para as unidades de saúde do município, o processo de avaliação da referência do mercado seja plenamente apto a evidenciar a plausibilidade dos preços praticados e, por consequência, a razão da escolha do fornecedor, de modo a minorar quaisquer riscos de sobrepreço/superfaturamento.

DETERMINAR, por fim, o seguinte:

À Diretoria de Controle Externo:

a. Que, por meio de suas unidades fiscalizadoras, verifique, nas auditorias/inspeções que se seguirem, o cumprimento das determinações, destarte zelando pela efetividade das deliberações desta Casa.

À Diretoria de Plenário:

a. Que encaminhe cópia do inteiro teor desta deliberação à **Secretaria de Saúde** e à **Controladoria Geral do Município** para adoção das medidas cabíveis, em face da previsão contida no parágrafo único do art. 69 da Lei Orgânica deste Tribunal: “O controle interno dos Poderes e Órgãos submetidos à competência do Tribunal de Contas deverá manter arquivo atualizado de todas as recomendações exaradas em suas Deliberações de forma a observar o seu devido cumprimento”.

Presentes durante o julgamento do processo:

CONSELHEIRO RODRIGO NOVAES , Presidente da Sessão : Acompanha

CONSELHEIRO CARLOS NEVES , relator do processo



CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR
: Acompanha
Procuradora do Ministério Público de Contas: GERMANA LAUREANO

34ª SESSÃO ORDINÁRIA SEGUNDA CÂMARA REALIZADA EM 26 /10 /2023

PROCESSO DIGITAL TCE-PE Nº 1930008-6

GESTÃO FISCAL

UNIDADE GESTORA: PREFEITURA MUNICIPAL DE JAQUEIRA

INTERESSADOS: MARIVALDO SILVA DE ANDRADE

ADVOGADOS: DRS. PAULO GABRIEL DOMINGUES

DE REZENDE – OAB/PE Nº 26.965, VIVIANE CRISTINA

GOMES VERA CRUZ – OAB/PE Nº 28.518, MARCUS

VINÍCIUS ALENCAR SAMPAIO – OAB/PE Nº 29.528, E

TOMÁS TAVARES DE ALENCAR – OAB/PE Nº 38.475

RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO ADRIANO

CISNEIROS

ÓRGÃO JULGADOR: SEGUNDA CÂMARA

ACÓRDÃO T.C. Nº 1828/2023

RESPONSABILIDADE FISCAL. DESPESA COM PESSOAL. EXTRAPOLAÇÃO DO LIMITE. NÃO ADOÇÃO DE MEDIDAS. PRAZO LEGAL. INFRAÇÃO ADMINISTRATIVA.

1. A Lei de Responsabilidade Fiscal LRF (art. 23), determina a execução de medida para a redução do montante da despesa total com pessoal ao limite legal.

2. O reajuste do valor do piso e do salário mínimo é um fato ordinário, previsível.

3. A regra do artigo 66 da LRF, que prevê a duplicação dos prazos de recondução ao limite da despesa total com pes-

soal, quando constatado crescimento baixo ou negativo do PIB.

4. A não adoção, na forma e nos prazos da Lei de Responsabilidade Fiscal LRF (art. 23), de medida para a redução do montante da Despesa com Pessoal, configura infração administrativa prevista no inciso IV do artigo 5º da Lei nº 10.028/00, Lei de Crimes Fiscais, ensejando a aplicação de sanção pecuniária nos termos do artigo 5º, § 1º, da citada lei, e do artigo 74 da Lei Estadual nº 12.600/04 (Lei Orgânica do TCE-PE).

VISTOS, relatados e discutidos os autos do Processo TCE-PE nº 1930008-6, **ACORDAM**, à unanimidade, os Conselheiros da Segunda Câmara do Tribunal de Contas do Estado, nos termos do voto do Relator, que integra o presente Acórdão,

CONSIDERANDO o Relatório de Auditoria;

CONSIDERANDO a Defesa apresentada;

CONSIDERANDO que a Lei Complementar Federal nº 101, de 04 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal, estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dispõe, em seu artigo 59, sobre as atribuições dos Tribunais de Contas na fiscalização de seu cumprimento, ratificadas pela Lei Orgânica do TCE/PE, especialmente, no artigo 14;

CONSIDERANDO, a competência do Tribunal de Contas de processar e julgar infração administrativa contra as leis de finanças públicas, consoante disposição expressa da Lei Federal nº 10.028/2000 (Lei de Crimes Fiscais), notadamente no artigo 5º, tendo ainda a Corte de Contas o poder de imputar multa (proporcional ao período de apuração) de 30% dos vencimentos do responsável pela prática da infração, conforme artigo 5º, § 1º, da própria Lei de Crimes Fiscais, e artigo 74 da Lei Estadual nº 12.600/2004 (Lei Orgânica do TCE/PE), combinado com o artigo 14 da Resolução TC nº 20/2015;

CONSIDERANDO que a Despesa Total com Pessoal da Prefeitura Municipal de Jaqueira permaneceu acima do



limite legal previsto pela Lei de Responsabilidade Fiscal desde, pelo menos, o 3º quadrimestre de 2017, até o 3º quadrimestre de 2018, ultrapassando o limite legal estabelecido pelo artigo 20, inciso III, alínea “b”, da Lei de Responsabilidade Fiscal (54%), não sendo reduzido o excesso no prazo estabelecido pelo artigo 23 daquele mesmo diploma;

CONSIDERANDO a inaplicabilidade do artigo 66 da Lei de Responsabilidade Fiscal ao presente caso;

CONSIDERANDO que a Chefe do Poder Executivo do Município não adotou medidas efetivas para redução do excesso da Despesa Total com Pessoal, hipótese de aplicação de multa de 30% dos seus vencimentos, proporcionalmente ao período de verificação, no caso, três quadrimestres (artigo 74 da Lei Orgânica e artigo 14 da Resolução TC nº 20/2015);

CONSIDERANDO, contudo, que ao final do exercício de 2018, o município teve uma pequena queda em seu percentual de despesas com pessoal, chegando a 59,08%;

CONSIDERANDO que a Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro - LINDB (Decreto-lei nº 4.657, de 04 de setembro de 1942) estabelece, em seu artigo 22 e parágrafos, que na interpretação das normas é necessário analisar os reais obstáculos e dificuldades do gestor, aplicando-se sanções de acordo com a natureza e a gravidade da infração, os danos decorrentes da irregularidade, as circunstâncias agravantes e atenuantes;

CONSIDERANDO que, há muito, a legislação vem priorizando a realidade dos fatos na aplicação da penalidade, para que esta seja proporcional ao ato praticado;

CONSIDERANDO que este Tribunal tem se embasado na norma prevista na LINDB, valorando a realidade dos fatos e suas consequências, para determinar a penalidade cabível, a exemplo de recentíssimo julgado desta Corte, através do qual o Conselheiro Eduardo Porto, nos autos do Processo TCE-PE nº 21100107-7, Gestão Fiscal da Prefeitura Municipal de Itambé, analisada na sessão da 1ª Câmara de 26/09/2023, se utilizou da orientação prevista na LINDB, encaminhando o resultado do julgamento para o campo das determinações e recomendações;

CONSIDERANDO, portanto, que os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade têm relação direta com a adequação, a congruência lógica entre o fato e a medida adotada, e que tais imperativos principiológicos passaram a se manifestar de maneira objetiva na nova redação da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, Lei nº 13.655/2018, no seu artigo 22, §2º;

CONSIDERANDO, também, que os supracitados princípios possibilitam a dosimetria da referida multa, por analogia, ao intervalo de variação estabelecida no inciso III do artigo 73 da Lei Estadual nº 12.600/2004, por se tratar de conduta conexa,

Em julgar **IRREGULAR** a documentação em análise, referente ao Relatório de Gestão Fiscal da Prefeitura Municipal de Jaqueira, relativa ao 1º, 2º e 3º quadrimestres do exercício financeiro de 2018, aplicando ao responsável, Sr. Marivaldo Silva de Andrade, nos termos da Lei de Crimes Fiscais, artigo 5º, inciso IV, combinado com a Lei Estadual nº 12.600/2004, artigo 74, e a Resolução TC nº 18/2013, artigos 11 e 13, e do artigo 14 da Resolução TC nº 20/2015, **multa** no valor de R\$ 12.000,00, que deverá ser recolhida, no prazo de 15 dias do trânsito em julgado deste Acórdão, ao Fundo de Aperfeiçoamento Profissional e Reequipamento Técnico do Tribunal, por meio de boleto bancário a ser emitido no *site* da internet deste Tribunal de Contas (www.tce.pe.gov.br).

Recife, 01 de novembro de 2023.

Conselheiro Rodrigo Novaes - Presidente da Segunda Câmara

Conselheiro Substituto Adriano Cisneiros - Relator

Conselheiro Carlos Neves

Presente: Drª. Germana Laureano - Procuradora

39ª SESSÃO ORDINÁRIA DA PRIMEIRA CÂMARA REALIZADA EM 31/10 /2023

PROCESSO DIGITAL TCE-PE Nº 2216448-0

TERMO DE AJUSTE DE GESTÃO

UNIDADE GESTORA: PREFEITURA MUNICIPAL DE MIRANDIBA

INTERESSADO: EVALDO BEZERRA DE CARVALHO

RELATOR: CONSELHEIRO EDUARDO LYRA PORTO

ÓRGÃO JULGADOR: PRIMEIRA CÂMARA

ACÓRDÃO T.C. Nº 1829/2023

TAG COMPROMISSOS. CUMPRIDO PARCIALMENTE.

O TAG pelo cumprimento parcial quando demonstrado o



inadimplemento de quaisquer das obrigações pactuadas no Termo, como dispõe o art. 16, inciso II, da Resolução TC nº 201/2023.

Conselheiro Valdecir Pascoal
Conselheiro Marcos Loreto
Presente: Dr^a. Eliana Maria Lapenda de Moraes Guerra -
Procuradora-Geral Adjunta.

VISTOS, relatados e discutidos os autos do Processo TCE-PE nº 2216448-0, **ACORDAM**, à unanimidade, os Conselheiros da Segunda Câmara do Tribunal de Contas do Estado, nos termos do voto do Relator, que integra o presente Acórdão,

CONSIDERANDO o exame promovido pela Inspeção Regional de Arcoverde - IRAR, consubstanciado no Relatório de Monitoramento (Doc. 10) que integra os presentes autos;

CONSIDERANDO que o interessado, regularmente notificado (Doc. 11/12) não se manifestou (Docs. 13/14);

CONSIDERANDO que o inadimplemento do TAG significa, também, a permanência de problemas detectados no Estado, *in casu*, no que se refere à infraestrutura das escolas,

Em julgar **CUMPRIDO PARCIALMENTE** o Termo de Ajuste de Gestão (TAG) em apreço, firmado pelo Prefeito do Município de Mirandiba com esta Corte de Contas, em conformidade com os dispositivos do artigo 16, inciso II, da Resolução TC nº 201/2023.

Determinar:

Que se expeça, com base no disposto no artigo 69 da Lei Estadual nº 12.600/2004, sob pena de aplicação da multa prevista no inciso XII do artigo 73 do citado Diploma Legal, determinação ao Prefeito do Município de Mirandiba que envie a esta Relatoria, no prazo de 90 dias a partir da data de publicação deste Acórdão, informações a respeito do efetivo cumprimento de todas as obrigações assumidas junto a este Tribunal, registradas no Termo de Ajuste de Gestão objeto deste feito, que ainda não tiveram sua execução demonstrada a este órgão de controle, e que se encontram transcritas neste documento.

À DEX que, em conformidade com o planejamento dessa Diretoria, verifique nas auditorias/inspeções que se seguirem, o cumprimento da presente determinação, dessarte zelando pela efetividade das deliberações desta Casa.

Recife, 01 de novembro de 2023.

Conselheiro Eduardo Lyra Porto - Presidente da Primeira Câmara e Relator

39ª SESSÃO ORDINÁRIA DA PRIMEIRA CÂMARA REALIZADA EM 31/10/2023

PROCESSO DIGITAL TCE-PE Nº 2154786-5

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL

UNIDADE GESTORA: FUNDAÇÃO DE AMPARO À CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO ESTADO DE PERNAMBUCO – FACEPE

INTERESSADO: FERNANDO JOSÉ XAVIER DE LIRA

RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO MARCOS FLÁVIO TENÓRIO DE ALMEIDA

ÓRGÃO JULGADOR: PRIMEIRA CÂMARA

ACÓRDÃO T.C. Nº 1830/2023

RECURSOS PÚBLICOS. MANUSEIO. PRESTAÇÃO DE CONTAS. OBRIGAÇÃO. CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

Todo aquele que de algum modo manuseia recursos públicos, tem o dever de prestar contas, no prazo legal, com toda a documentação exigida pelos atos normativos aplicáveis à espécie, consoante inteligência do parágrafo único do artigo 70 da Constituição Federal.

VISTOS, relatados e discutidos os autos do Processo TCE-PE nº 2154786-5, **ACORDAM**, à unanimidade, os Conselheiros da Primeira Câmara do Tribunal de Contas do Estado, nos termos do voto do Relator, que integra o presente Acórdão,

CONSIDERANDO a conclusão do relatório da Comissão Permanente de Tomada de Contas Especial da Fundação de Amparo à Ciência do Estado de Pernambuco – FACEPE;



CONSIDERANDO o relatório de Auditoria de Tomada de Contas Especial da Secretaria da Controladoria Geral do Estado (SCGE);

CONSIDERANDO os fundamentos fáticos e jurídicos contidos na Cota elaborada pelo Procurador Cristiano da Paixão Pimentel (doc. 17);

CONSIDERANDO o Relatório de Auditoria elaborado pela Gerência de Auditoria da Cidadania e da Segurança (GCIS) do TCE-PE;

CONSIDERANDO a autorização normativa contida no artigo 132-D, §3º, do Regimento Interno do TCE-PE (Resolução TC nº 15/2010) e na pacífica jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF - AI Nº 738.982 PR), cujo teor autoriza ao Relator arrimar sua decisão, por remissão, nos fundamentos lançados em opinativo exarado pelo Ministério Público de Contas;

CONSIDERANDO que não há qualquer registro de participação/contribuição do bolsista em eventos científicos, grupos de estudos, núcleos de pesquisa, pesquisas paralelas, bancas de defesa, atividades de docência, orientações, produção e/ou publicações de artigo;

CONSIDERANDO que, apesar de regularmente notificado, inclusive através de notificação por servidor designado e por efetiva publicação de Edital no Diário Oficial Eletrônico, o interessado não apresentou Defesa Prévia;

CONSIDERANDO o disposto nos artigos 70 e 71, incisos II e VIII, § 3º, combinados com o artigo 75, da Constituição Federal, e no artigo 59, inciso III, alínea “d”, da Lei Estadual nº 12.600/04 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco),

Em julgar **IRREGULAR** o objeto da presente Tomada de Contas Especial relativa ao repasse de recursos através de bolsa de pós-graduação concedida pela FACEPE, de responsabilidade do Sr. Fernando José Xavier de Lira, imputando débito no valor de R\$ 102.480,00, que deverá ser atualizado nos termos do arts. 13, 14 e 14-A da Lei Estadual nº 13.178/2006, e recolhido aos cofres públicos estaduais, no prazo de 15 (quinze) dias do trânsito em julgado deste Acórdão, devendo cópia da Guia de Recolhimento ser enviada a este Tribunal para baixa do débito. Não o fazendo, que seja extraída Certidão do Débito e encaminhada à Procuradoria-Geral do Estado para as providências cabíveis.

RECOMENDAÇÃO:

- Ao atual(is) Gestor(es) da Fundação de Amparo à Ciência e Tecnologia do Estado de Pernambuco – FACEPE, ou quem vier a sucedê-lo(s) adotar medidas ten-

des à alteração dos Termos de Outorga e Aceitação de Bolsa celebrados junto a bolsistas, de modo a detalhar possíveis sanções e hipóteses de restituição das bolsas pagas em caso de não conclusão do curso financiado, pela não entrega da dissertação de mestrado ou tese de doutorado, com respectiva certificação, em atendimento ao Princípio do Interesse Público e da Finalidade Pública da Despesa.

Recife, 01 de novembro de 2023.

Conselheiro Eduardo Lyra Porto – Presidente da Primeira Câmara

Conselheiro Substituto Marcos Flávio Tenório de Almeida – Relator

Conselheiro Valdecir Pascoal

Presente: Drª Eliana Maria Lapenda de Moraes Guerra – Procuradora-Geral Adjunta

34ª SESSÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA CÂMARA
REALIZADA EM 26/10/2023

PROCESSO TCE-PE Nº 22100336-8

RELATOR: CONSELHEIRO CARLOS NEVES

MODALIDADE - TIPO: Prestação de Contas - Governo

EXERCÍCIO: 2021

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

INTERESSADOS:

MARCONI MARTINS SANTANA

LUIS ALBERTO GALLINDO MARTINS (OAB 20189-PE)

ORGÃO JULGADOR: SEGUNDA CÂMARA

PRESIDENTE DA SESSÃO: CONSELHEIRO RODRIGO NOVAES

PARECER PRÉVIO

PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO. LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS. ORÇAMENTO PÚBLICO, FINANÇAS E PATRIMÔNIO. REPASSE DAS CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS. RGPS. RESPONS-



ABILIDADE FISCAL. DESCUMPRIMENTO DO LIMITE DE GASTOS COM PESSOAL. VISÃO GLOBAL. APROVAÇÃO COM RESSALVAS.

1. Constatada a observância aos limites constitucionais em saúde, na remuneração do magistério, no repasse de duodécimos ao Legislativo Municipal, bem como o respeito ao nível de endividamento.

2. Falhas de controle na gestão orçamentária, financeira e patrimonial, revelam a materialização de um insuficiente planejamento orçamentário-financeiro, contrariando a Lei de Responsabilidade Fiscal.

3. O descumprimento do limite de gastos com pessoal acarreta determinações, tendo em vista a atipicidade do exercício de 2021, em face da pandemia por COVID-19, em razão do que preconiza o art. 65, inciso I, da LRF, c/c o Decreto Legislativo Federal nº 6/20 e o art. 1º do Decreto Legislativo Estadual nº 09/2020.

4. Verificada ausência de irregularidade quanto ao recolhimento integral das contribuições previdenciárias devidas ao RGPS e ao RPPS.

5. No âmbito de uma análise global, demandada nas contas de governo, e à luz de um juízo de razoabilidade e de proporcionalidade, o contexto apresentado nos autos enseja Parecer Prévio pela aprovação com ressalvas.

Decidiu, à unanimidade, a SEGUNDA CÂMARA do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco em sessão Ordinária realizada em 26/10/2023,

CONSIDERANDO os termos do Relatório de Auditoria e da defesa apresentada;

CONSIDERANDO que houve cumprimento dos limites mínimos de aplicação de recursos na educação;

CONSIDERANDO a obediência do limite mínimo legal nas aplicações em ações e serviços de saúde;

CONSIDERANDO, ainda, a observância aos limites da Dívida Consolidada Líquida (DCL) e do repasse de duodécimo à Câmara Municipal;

CONSIDERANDO que as contribuições previdenciárias foram integralmente repassadas, no exercício dessas contas;

CONSIDERANDO que a única irregularidade de cunho mais grave apresentada nos presentes autos diz respeito ao descumprimento do limite legal para gastos com pessoal;

CONSIDERANDO que o município estava em estado de calamidade pública em virtude da pandemia decorrente do Coronavírus, por força do Decreto Legislativo Federal nº 6/20 e do Decreto Legislativo Estadual nº 9/20;

CONSIDERANDO a análise global demandada nas contas de governo, e à luz dos Princípios da Razoabilidade e da Proporcionalidade;

CONSIDERANDO que as irregularidades apontadas pela auditoria ensejam determinações para que não voltem a se repetir em futuros exercícios;

MARCONI MARTINS SANTANA:

CONSIDERANDO o disposto nos artigos 70 e 71, inciso I, combinados com o artigo 75, bem como com os artigos 31, §§ 1º e 2º, da Constituição Federal e o artigo 86, § 1º, da Constituição de Pernambuco;

EMITIR Parecer Prévio recomendando à Câmara Municipal de Flores a **aprovação com ressalvas** das contas do(a) Sr(a). MARCONI MARTINS SANTANA, relativas ao exercício financeiro de 2021.

DETERMINAR, com base no disposto no artigo 69 combinado com o artigo 70, inciso V, ambos da Lei Estadual nº 12.600/2004, ao atual gestor do(a) Prefeitura Municipal de Flores, ou quem vier a sucedê-lo, que atenda, nos prazos indicados, se houver, as medidas a seguir relacionadas:

1. Elaborar a programação financeira com base em estudo técnico-financeiro dos ingressos municipais, de modo a evidenciar o real fluxo esperado das entradas de recursos



e garantir a eficácia desse instrumento de planejamento e controle (Item 2.1);

2. Assegurar a consistência das informações sobre a despesa municipal prestadas aos órgãos de controle (item 2.2);

3. Elaborar o cronograma de execução mensal de desembolso com base em estudo técnico-financeiro dos dispêndios municipais, de modo a evidenciar o real fluxo esperado das saídas de recursos e garantir a eficácia desse instrumento de planejamento e controle (Item 2.2);

4. Estabelecer na LOA um limite razoável para a abertura de créditos adicionais diretamente pelo Poder Executivo através de decreto, de forma a não descaracterizar a LOA como instrumento de planejamento e, na prática, excluir o Poder Legislativo do processo de alteração orçamentária (Item 2.2);

5. Classificar adequadamente os créditos da Dívida Ativa de acordo com a expectativa de sua realização e evidenciar, em notas explicativas ao Balanço Patrimonial, os critérios que fundamentaram seus registros no Ativo Circulante e/ou no Ativo Não Circulante (Item 3.2.1);

6. Corrigir os erros de registro das Provisões Matemáticas Previdenciárias no Balanço Patrimonial, de forma a evidenciar corretamente o Passivo Atuarial do ente, visando a dar a devida transparência sobre a situação patrimonial do RPPS e do ente aos participantes do regime, aos contribuintes e à sociedade (Item 3.3.1).

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

1. Realizar a contratação de atuário e fornecer a ele a base cadastral em tempo hábil para que aquele profissional possa realizar o cálculo das Provisões Matemáticas que deverão constar do Balanço Patrimonial de cada exercício. Dessa forma, haverá sincronia entre o passivo estimado pelo cálculo atuarial e o balanço patrimonial do município (Item 3.3.1);

2. Elaborar de plano municipal para readequação dos gastos com pessoal aos limites legais, obedecendo ao previsto no art. 15 da Lei Complementar nº 178/21 (Item 5.3).

DETERMINAR, por fim, o seguinte:

À Diretoria de Controle Externo:

a. Verificar, por meio de seus órgãos fiscalizadores, nas auditorias/inspeções que se seguem, o cumprimento das presentes determinações, destarte zelando pela efetividade das deliberações desta Casa.

Presentes durante o julgamento do processo:

CONSELHEIRO RODRIGO NOVAES, Presidente da Sessão : Acompanha

CONSELHEIRO CARLOS NEVES, relator do processo
CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR : Acompanha

Procuradora do Ministério Público de Contas: GERMANA LAUREANO

34ª SESSÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA CÂMARA REALIZADA EM 26/10/2023

PROCESSO TCE-PE Nº 22100720-9

RELATOR: CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR

MODALIDADE - TIPO: Prestação de Contas - Governo

EXERCÍCIO: 2021

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

INTERESSADOS:

SEVERINO SOARES DOS SANTOS

ANTONIO JOAQUIM RIBEIRO JUNIOR (OAB 28712-PE)

ORGÃO JULGADOR: SEGUNDA CÂMARA

PRESIDENTE DA SESSÃO: CONSELHEIRO RODRIGO NOVAES

PARECER PRÉVIO

CONTAS DE GOVERNO. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA. REPASSE DAS CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS RPPS. PARECER PRÉVIO. REJEIÇÃO.

1. Falhas na gestão orçamentária, financeira e patrimonial do município revelam um orçamento superestimado, sem planejamento de desembolso financeiro, como consequência, déficit de Execução Orçamentária;

2. Contribuições previdenciárias (patronal especial) não



repassada para o RPPS (100%), piora na capacidade de pagamento imediato ou no curto prazo dos compromissos de até 12 meses.

Decidiu, à unanimidade, a SEGUNDA CÂMARA do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco em sessão Ordinária realizada em 26/10/2023,

SEVERINO SOARES DOS SANTOS:

CONSIDERANDO o Relatório de Auditoria e a peça de defesa apresentada;

CONSIDERANDO o *déficit* de execução orçamentária da ordem de R\$ 10.335.345,13, a significar a realização de despesa em volume superior às receitas arrecadadas, item 2.3 do Relatório de Auditoria;

CONSIDERANDO que o prefeito contribuiu para a geração do *déficit* orçamentário supracitado, uma vez que: a) autorizou despesas orçamentárias em patamares superiores ao devido, graças a não anulação das dotações indicadas como fontes de créditos adicionais; b) as receitas orçamentárias foram superestimadas, resultando em frustração de arrecadação; c) realizou uma programação financeira deficiente; e d) realizou o cronograma mensal de desembolso de forma deficiente;

CONSIDERANDO que, ao não repassar ao RPPS R\$ 1.618.116,02 da contribuição patronal especial devida, item 8.4 do Relatório de Auditoria, o prefeito contribuiu para a piora na capacidade de pagamento imediata ou no curto prazo do município, item 3.5 do Relatório de Auditoria;

CONSIDERANDO o não repasse de R\$ 1.618.116,02 da contribuição patronal especial devida, equivalente a 100% do total devido, para o RPPS, item 8.4 do Relatório de Auditoria;

CONSIDERANDO as Súmulas nºs 07 e 08, exaradas pelo TCE-PE;

CONSIDERANDO o disposto nos artigos 70 e 71, inciso I, combinados com o artigo 75, bem como com os artigos 31, §§ 1º e 2º, da Constituição Federal e o artigo 86, § 1º, da Constituição de Pernambuco ;

EMITIR Parecer Prévio recomendando à Câmara Municipal de Tupanatinga a **rejeição** das contas do(a) Sr(a). SEVERINO SOARES DOS SANTOS, relativas ao exercício financeiro de 2021.

DETERMINAR, com base no disposto no artigo 69 combinado com o artigo 70, inciso V, ambos da Lei Estadual nº

12.600/2004, ao atual gestor do(a) Prefeitura Municipal de Tupanatinga, ou quem vier a sucedê-lo, que atenda, nos prazos indicados, se houver, as medidas a seguir relacionadas:

1. Elaborar a programação financeira e o cronograma mensal de desembolsos de forma mais eficiente, de modo a disciplinar o fluxo de caixa, visando o controle do gasto público, frente a eventuais frustrações na arrecadação da receita, evitando assim um *déficit* de execução orçamentária;
2. Elaborar a LOA do município, nos termos da legislação pertinente ao assunto, notadamente na fixação do limite para abertura de créditos adicionais;
3. Repassar as contribuições previdenciárias para o Regime Próprio de Previdência de forma integral e tempestiva, evitando formação de passivos para os futuros gestores;
4. Observar, fidedignamente, o preceptivo do art. 12 da LRF, quando das previsões orçamentárias da receita, de forma a garantir a consistência de tais previsões, levando em apreço o montante de receitas que realmente vem sendo realizado em exercícios pretéritos;
5. Aplicar o saldo do FUNDEB do exercício anterior até o fim do primeiro quadrimestre do exercício seguinte, nos termos da Lei Federal 14.113/20;
6. Aplicar no mínimo os percentuais determinado em relação à complementação - VAAT (Transferências de Recursos da Complementação da União para o FUNDEB) na educação infantil e nas despesas de capital, nos termos dos arts. 27 e 28 da Lei Federal nº 14.113/20.

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

1. Elaborar o Balanço Patrimonial com Quadro de Superávit/Déficit apresentando as justificativas e notas explicativas, e também os demais demonstrativos contábeis, nos termos estabelecido pelas normas de contabilidade aplicada;
2. Adotar medidas de controle com a finalidade de evitar a realização de despesas com recursos orçamentários do FUNDEB sem lastro financeiro;
3. Que a Prefeitura Municipal da Tupanatinga elabore os demonstrativos contábeis nos termos da legislação pertinente ao assunto, notadamente MCASP, com vistas a atender os padrões contábeis exigidos pela Contabilidade Pública;



4. Evitar a inscrição em restos a pagar processados e não processados sem disponibilidade financeira, nos termos legislação pertinente ao assunto;

5. Realizar estudos para melhorar as políticas públicas na área de saúde, com o fito de reduzir o índice de mortalidade infantil no município.

DETERMINAR, por fim, o seguinte:

À Diretoria de Controle Externo:

a. Que a DEX aperfeiçoe a elaboração/correção dos Relatórios de Auditoria das Contas de Governo, vide exemplo, item 2 do voto;

b. Que a DEX, por meio de seus órgãos fiscalizadores, verifique, nas auditorias/inspeções que se seguirem, o cumprimento das presentes determinações, destarte zelando pela efetividade das deliberações desta Casa.

À Diretoria de Plenário:

a. Que a Diretoria de Plenário encaminhe os autos para o Ministério Público de Contas para enviar cópias, em meio eletrônico, ao Ministério Público Estadual e para a Receita Federal, da documentação pertinente à falha descrita no item 8.4 do Relatório de Auditoria.

Presentes durante o julgamento do processo:

CONSELHEIRO RODRIGO NOVAES, Presidente da Sessão : Acompanha

CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR, relator do processo

CONSELHEIRO CARLOS NEVES : Acompanha

Procuradora do Ministério Público de Contas: GERMANA LAUREANO

39ª SESSÃO ORDINÁRIA DA PRIMEIRA CÂMARA
REALIZADA EM 31/10/2023

PROCESSO TCE-PE Nº 22100541-9

RELATOR: CONSELHEIRO MARCOS LORETO

MODALIDADE - TIPO: Prestação de Contas - Governo

EXERCÍCIO: 2021

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

INTERESSADOS:

SEVERINO SILVESTRE DE ALBUQUERQUE

ORGÃO JULGADOR: PRIMEIRA CÂMARA

PRESIDENTE DA SESSÃO: CONSELHEIRO EDUARDO LYRA PORTO

PARECER PRÉVIO

PARECER PRÉVIO. CRÉDITO ADICIONAL. ELEVADO DÉFICIT FINANCEIRO. PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE. PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE.

1. O TCE-PE ao apreciar as contas anualmente prestadas pelos prefeitos e pelo governador sob sua jurisdição (as denominadas “contas de governo”) opina, mediante parecer prévio (art. 71, I, c/c art. 75 da Constituição Federal e arts. 30, I e 86, §1º, III, da Constituição Estadual), para que a Casa Legislativa respectiva aprove ou reprove tais contas, levando em consideração, para tanto, o planejamento governamental, a gestão fiscal, as políticas públicas executadas nas principais áreas de atuação governamental - saúde e educação -, além da situação previdenciária do órgão, da regularidade dos repasses obrigatórios (mormente os duodécimos), transparência pública e obediência aos limites constitucionais e legais, quando da execução do orçamento.

2. A ocorrência de expressivo déficit financeiro, prejudica a programação financeira da execução orçamentária do exercício seguinte.

3. Pontual desconformidade em aspectos analisados, a depender da gravidade atribuí-



da, pode ser relevada no contexto existente, para fins de recomendação de aprovação das contas, com ressalvas, à luz dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade.

Decidiu, à unanimidade, a PRIMEIRA CÂMARA do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco em sessão Ordinária realizada em 31/10/2023,

CONSIDERANDO que a Despesa Total com Pessoal - DTP extrapolou, ao final do exercício, o limite estabelecido no artigo 20, inciso III, da Lei de Responsabilidade Fiscal (61,62 % em relação à RCL);

CONSIDERANDO que não obstante a Despesa Total com Pessoal - DTP extrapolar o limite estabelecido no artigo 20, inciso III, da Lei de Responsabilidade Fiscal, resta suspenso o prazo para recondução da DTP aos limites impostos legalmente, devido à decretação do estado de calamidade pública em âmbito federal e estadual em decorrência da pandemia da COVID-19;

CONSIDERANDO que, independentemente do descumprimento do limite mínimo de aplicação de 25% das receitas de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino, estabelecido no art. 212 da Constituição Federal, sendo constatada a aplicação de 18,85%, não caberá imputar responsabilidade ao gestor público no exercício em tela, visto o disposto na Emenda Constitucional nº 119/2022, em virtude da calamidade pública provocada pela pandemia do coronavírus, devendo a diferença não aplicada ser compensada até o exercício de 2023;

CONSIDERANDO que os demais limites constitucionais e legais restantes apreciados por esta Corte de Contas para a emissão do Parecer Prévio sobre as contas anuais de governo municipal foram cumpridos;

CONSIDERANDO o déficit financeiro e a inscrição em restos a pagar processados sem disponibilidade de recursos, vinculados e não vinculados, evidenciado um certo descontrole nos gastos públicos;

CONSIDERANDO as demais falhas após a análise da defesa, no contexto em análise devem ser encaminhadas ao campo das determinações para adoção de medidas para que não voltem a se repetir em exercícios futuros;

SEVERINO SILVESTRE DE ALBUQUERQUE:

CONSIDERANDO o disposto nos artigos 70 e 71, inciso I, combinados com o artigo 75, bem como com os artigos 31, §§ 1º e 2º, da Constituição Federal e o artigo 86, § 1º, da Constituição de Pernambuco;

EMITIR Parecer Prévio recomendando à Câmara Municipal de Passira a **aprovação com ressalvas** das contas do(a) Sr(a). SEVERINO SILVESTRE DE ALBUQUERQUE, relativas ao exercício financeiro de 2021.

DETERMINAR, com base no disposto no artigo 69 combinado com o artigo 70, inciso V, ambos da Lei Estadual nº 12.600/2004, ao atual gestor do(a) Prefeitura Municipal de Passira, ou quem vier a sucedê-lo, que atenda, nos prazos indicados, se houver, as medidas a seguir relacionadas:

1. Assegurar a consistência das informações sobre receitas e despesas municipais prestadas aos órgãos de controle Federal e Estadual, com base no melhor controle do envio das informações;

Prazo para cumprimento: 360 dias

2. Evitar o envio de projeto de lei orçamentária ao Poder Legislativo contendo autorização desarrazoada para abertura de créditos adicionais, o que pode afastar o Legislativo do processo de autorização de significativas mudanças no orçamento municipal ao longo de sua execução;

Prazo para cumprimento: 360 dias

3. Adotar medidas de controle voltadas a melhorar a capacidade de pagamento dos compromissos de curto prazo e prevenir a assunção de compromissos quando inexisterem recursos para lastreá-los, evitando a inscrição de restos a pagar sem disponibilidade de recursos para sua cobertura;

Prazo para cumprimento: 360 dias

4. Adotar medidas para efetuar o registro contábil das provisões matemáticas previdenciárias, de acordo com Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBCASP) do Conselho Federal de Contabilidade (NBC-T nº 17 - Demonstrações Contábeis Consolidadas);

Prazo para cumprimento: 360 dias

5. Acompanhar a solidez do RPPS de modo que o regime ofereça tanto segurança jurídica ao conjunto dos segurados do sistema, quanto garantia ao município, efetivando medidas para melhoria da situação previdenciária municipal a exemplo da adoção da alíquota patronal suplementar sugerida pelo Relatório Atuarial;

Prazo para cumprimento: 360 dias

RECOMENDAR, com base no disposto no artigo 69, parágrafo único da Lei Estadual nº 12.600/2004, ao atual gestor do(a) Prefeitura Municipal de Passira, ou a quem o



sucedem, que atenda as medidas a seguir relacionadas:

1. Aprimorar o controle contábil por fontes/destinação de recursos a fim de que sejam obedecidos os saldos de cada conta, evitando, assim, a realização de despesas sem lastro financeiro, de modo a preservar o equilíbrio financeiro e fiscal do Município;
2. Reconduzir os gastos com pessoal aos níveis regulamentares da LRF, de acordo com a legislação em vigor (Lei Complementar nº 178/2021); e,
3. Complementar os gastos da diferença decorrente da não aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino exigidas no art. 212 da CF, até o exercício financeiro de 2023.

Presentes durante o julgamento do processo:

CONSELHEIRO EDUARDO LYRA PORTO , Presidente da Sessão : Acompanha

CONSELHEIRO MARCOS LORETO , relator do processo

CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL : Acompanha

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

39ª SESSÃO ORDINÁRIA DA PRIMEIRA CÂMARA REALIZADA EM 31/10/2023

PROCESSO TCE-PE Nº 22100501-8

RELATOR: CONSELHEIRO EDUARDO LYRA PORTO

MODALIDADE - TIPO: Prestação de Contas - Governo

EXERCÍCIO: 2021

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

INTERESSADOS:

ALVARO ALCANTARA MARQUES DA SILVA

LARISSA LIMA FELIX (OAB 37802-PE)

ORGÃO JULGADOR: PRIMEIRA CÂMARA

PRESIDENTE DA SESSÃO: CONSELHEIRO EDUARDO LYRA PORTO

PARECER PRÉVIO

DESPESA TOTAL COM PESSOAL. LIMITE. DESCUMPRIMENTO. DISPENSA. PAN-

DEMIA COVID-19. DEMAIS LIMITES LEGAIS E CONSTITUCIONAIS. CUMPRIMENTO. CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS. RECOLHIMENTO INTEGRAL. PRINCÍPIOS. RAZOABILIDADE. PROPORCIONALIDADE. UNIFORMIDADE DOS JULGADOS.

1. Devido ao enfrentamento da pandemia de COVID-19, a contagem de prazo para a recondução dos gastos com pessoal ao limite estabelecido na LRF foram suspensos, conforme previu o art. 15, § 3º, da Lei Complementar Federal nº 178/2021.

2. Quando não forem identificadas irregularidades consideradas graves, sendo cumpridos os limites legais e constitucionais, restando apenas achados de natureza formal, caberá a recomendação pela aprovação das contas, ainda que com ressalvas.

Decidiu, à unanimidade, a PRIMEIRA CÂMARA do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco em sessão Ordinária realizada em 31/10/2023,

CONSIDERANDO que o presente processo trata de auditoria realizada nas contas de governo;

CONSIDERANDO o Relatório de Auditoria elaborado pela Gerência de Contas de Governos Municipais-GEGM;

CONSIDERANDO os termos da defesa apresentada pelo interessado;

CONSIDERANDO a extrapolação do limite de Despesa Total com Pessoal durante todo o exercício financeiro, tendo alcançado o percentual de 60,26% da Receita Corrente Líquida ao término do 3º quadrimestre de 2021, contrariando o artigo 20, inciso III, alínea b, da Lei de Responsabilidade Fiscal;

CONSIDERANDO que não foi comprovada a adoção de medidas para a redução da DTP, de forma a reconduzir o percentual ao limite legal;



CONSIDERANDO, porém, que devido à pandemia de COVID-19, os municípios pernambucanos estavam dispensados do reenquadramento da DTP durante o exercício de 2021, conforme prevê o art. 15, § 3º, da Lei Complementar Federal nº 178/21;

CONSIDERANDO que a recondução das despesas com pessoal ao limite legal ou a redução do percentual de extrapolação devem ser objeto de análise nas prestações de contas dos exercícios seguintes, nos termos do art. 15, *caput*, da Lei Complementar nº 178/2021;

CONSIDERANDO o cumprimento dos demais limites legais e constitucionais;

CONSIDERANDO o recolhimento integral das contribuições previdenciárias devidas ao RGPS, tanto a parte descontada dos servidores quanto a parte patronal;

CONSIDERANDO que o município não possui Regime Próprio de Previdência Social;

CONSIDERANDO que os demais achados remanescentes não representam gravidade suficiente para macular as contas do interessado;

CONSIDERANDO os princípios da Razoabilidade, da Proporcionalidade e da Uniformidade dos Julgados;

Alvaro Alcantara Marques da Silva:

CONSIDERANDO o disposto nos artigos 70 e 71, inciso I, combinados com o artigo 75, bem como com os artigos 31, §§ 1º e 2º, da Constituição Federal e o artigo 86, § 1º, da Constituição de Pernambuco ;

EMITIR Parecer Prévio recomendando à Câmara Municipal de Tacaimbó a **aprovação com ressalvas** das contas do(a) Sr(a). Alvaro Alcantara Marques da Silva, relativas ao exercício financeiro de 2021.

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

1. Elaborar a programação financeira com base em estudo técnico-financeiro dos ingressos e saídas de recursos, de modo a evidenciar o real fluxo esperado das entradas e saídas, garantindo a eficácia desse instrumento de planejamento e de controle;

2. Estabelecer na LOA um limite razoável para a abertura de créditos adicionais diretamente pelo Poder Executivo através de decreto, de forma a não descaracterizar a LOA como instrumento de planejamento e, na prática, excluir o Poder Legislativo do processo de alteração orçamentária;

3. Evitar incluir na LOA dispositivo inapropriado para abertu-

tura de créditos adicionais diretamente pelo Poder Executivo através de decreto, de forma a não descaracterizar a LOA como instrumento de planejamento e, na prática, excluir o Poder Legislativo do processo de alteração orçamentária;

4. Aprimorar o controle contábil por fontes/destinação de recursos, a fim de que seja considerada a suficiência de saldos em cada conta para realização de despesas, evitando, assim, contrair obrigações sem lastro financeiro, de modo a preservar o equilíbrio financeiro e fiscal do município;

5. Atentar para que a Despesa Total com Pessoal seja calculada corretamente nos demonstrativos fiscais, a fim de não prejudicar, ao longo do exercício, a verificação precisa da obediência aos limites legal e prudencial estabelecidos pela LRF;

6. Efetuar a readequação do limite de despesa com pessoal, devendo o excesso ser eliminado à razão de, pelo menos, 10% (dez por cento) a cada exercício a partir de 2023, de forma a se enquadrar no respectivo limite até o término do exercício de 2032, e comprovar este cumprimento até o último quadrimestre de cada exercício;

7. Adotar medidas para correção dos erros de contabilização da Despesa Total com Pessoal com relação à omissão de despesa com pessoal por meio de sua contabilização com Outros Serviços de Terceiros Pessoa Física.

Presentes durante o julgamento do processo:

CONSELHEIRO EDUARDO LYRA PORTO , relator do processo , Presidente da Sessão

CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL : Acompanha

CONSELHEIRO MARCOS LORETO : Acompanha

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



JULGAMENTOS DO PLENO

01.11.2023

**37ª SESSÃO ORDINÁRIA DO TRIBUNAL PLENO
REALIZADA EM 25/10/2023**

PROCESSO DIGITAL TCE-PE Nº 1728751-0

RECURSO ORDINÁRIO

**UNIDADE GESTORA: EMPRESA DE MANUTENÇÃO E
LIMPEZA URBANA – EMLURB**

INTERESSADO: ROBERTO DUARTE GUSMÃO

**37ª SESSÃO ORDINÁRIA DO TRIBUNAL PLENO
REALIZADA EM 25/10/2023**

PROCESSO DIGITAL TCE-PE Nº 1728751-0

RECURSO ORDINÁRIO

**UNIDADE GESTORA: EMPRESA DE MANUTENÇÃO E
LIMPEZA URBANA – EMLURB**

INTERESSADO: ROBERTO DUARTE GUSMÃO

**ADVOGADOS: Drs. BRUNO ARIOSTO LUNA DE
HOLANDA – OAB/PE Nº 14.623, E CAROLINA
RANGEL PINTO – OAB/PE Nº 22.107**

**RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO CARLOS
PIMENTEL**

ÓRGÃO JULGADOR: TRIBUNAL PLENO

ACÓRDÃO T.C. Nº 1815/2023

VISTOS, relatados e discutidos os autos do Processo TCE-PE nº 1728751-0, RECURSO ORDINÁRIO INTERPOSTO CONTRA O ACÓRDÃO T.C. Nº 0853/17 (PROCESSO TCE-PE Nº 1504062-8), **ACORDAM**, por maioria, os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado, nos termos do voto do Conselheiro Dirceu Rodolfo de Melo Júnior, em acolher a preliminar de coisa julgada arguida pela defesa.

E, à unanimidade, nos termos do voto do Relator, que integra o presente Acórdão,

CONSIDERANDO que saiu vencedora a preliminar suscitada pela parte a respeito de se tratar de matéria já apreciada e decidida pelo Tribunal Pleno desta Corte, quando do julgamento do Recurso nº 1504062-8, que reformou o Acórdão T.C. nº 858/15, no sentido de aprovar com ressalvas as contas da EMLURB relativas ao exercício de 2006,

Em **CONHECER** e, no mérito, **DAR PROVIMENTO** ao presente Recurso, a fim de reformar o Acórdão T.C. nº

858/15 para julgar regulares as contas do exercício de 2006 da EMLURB.

Recife, 31 outubro de 2023.

Conselheiro Ranilson Ramos – Presidente

Conselheiro Substituto Carlos Pimentel – Relator

Conselheiro Valdecir Pascoal

Conselheiro Marcos Loreto

Conselheiro Dirceu Rodolfo de Melo Júnior

Conselheiro Carlos Neves

Conselheiro Rodrigo Novaes

Presente: Dr. Gustavo Massa – Procurador-Geral