



INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO

20ª SESSÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA CÂMARA REALIZADA EM 10 /06/2021

PROCESSO TCE-PE Nº 16100313-8

RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO MARCOS FLÁVIO TENÓRIO DE ALMEIDA

MODALIDADE - TIPO: Prestação de Contas - Gestão

EXERCÍCIO: 2015

UNIDADE JURISDICIONADA: Prefeitura Municipal de Caruaru

INTERESSADOS:

Jose Queiroz de Lima
29702-PE) FELIPE AUGUSTO DE VASCONCELOS CARACIOLO (OAB
BERNARDO DE LIMA BARBOSA FILHO (OAB 24201-PE)
Antônio Fernando Silva Santos
CINTHIA RAFAELA SIMOES BARBOSA (OAB 32817-PE)
Maria Aparecida de Souza
CINTHIA RAFAELA SIMOES BARBOSA (OAB 32817-PE)
Maria das Graças de Albuquerque Rosal Gonçalves
THOMAZ DIEGO DE MESQUITA MOURA (OAB 37827-PE)
Verônica Alves da Silva
CINTHIA RAFAELA SIMOES BARBOSA (OAB 32817-PE)
Domingo Sávio da Costa Góis
THOMAZ DIEGO DE MESQUITA MOURA (OAB 37827-PE)
Magno José de Mendonça Queiroz
THOMAZ DIEGO DE MESQUITA MOURA (OAB 37827-PE)
Darcylene Freitas de Farias Cintra
THOMAZ DIEGO DE MESQUITA MOURA (OAB 37827-PE)
Maria Aguinilda Batista dos Santos
THOMAZ DIEGO DE MESQUITA MOURA (OAB 37827-PE)
Gilvana Karla Souza de Melo
THOMAZ DIEGO DE MESQUITA MOURA (OAB 37827-PE)
PAULO FREDERICO CALAZANS DE A. MARANHÃO
THOMAZ DIEGO DE MESQUITA MOURA (OAB 37827-PE)

RELATÓRIO

VINCULADO AO CONSELHEIRO MARCOS LORETO



(ORIGINARIAMENTE VINCULADO AO CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR)

Vieram-me os autos, por redistribuição, **para presidir a instrução, relatar e votar**, nos termos da Constituição Federal (art. 73, §4º, c/c o art. 75), da Lei Orgânica deste Tribunal - LOTCE (Lei Estadual nº 12.600/2004, art. 90, §3º) e do Regimento Interno desta Corte de Contas – RITCE (Resolução TC nº 15/2010, art. 109, IV).

1. Cuidam os autos da apreciação para fins de julgamento da Prestação de Contas da Prefeitura Municipal de Caruaru, cuja gestão esteve, no exercício financeiro de 2015, sob a responsabilidade do Prefeito, Sr. José Queiroz de Lima, procedimento instaurado com fulcro no art. 2º, inciso IV, da Lei Estadual nº 12.600/2004.

2. Compõe os autos, Relatório de Auditoria, da lavra dos analistas de controle externo, especialistas em auditoria das contas públicas, Francisco Alves Soares e José Roberto de Araújo. Em síntese, foram identificados os seguintes achados negativos - não conformidades (doc. 89, fls. 59/60):

3.1.1. Quadro de Detalhamento de Achados, Responsáveis e Valores Passíveis de Devolução			
Nº	Título do Achado	Responsáveis	Valor Passível de Devolução (R\$)
A1.1	Repasse parcial e em atraso das contribuições previdenciárias retidas dos servidores vinculados ao RPPS	R01 - José Queiroz de Lima R03 - Maria Aparecida de Souza	-
A1.2	Repasse parcial e em atraso das contribuições patronais devidas ao RPPS	R01 - José Queiroz de Lima R03 - Maria Aparecida de Souza	-



A2.1	Repasse parcial das contribuições previdenciárias retidas dos servidores vinculados ao RGPS	R01 - José Queiroz de Lima	-
A2.3	Multas e juros devidos por atraso nos recolhimentos das contribuições previdenciárias destinadas ao RGPS	R01 - José Queiroz de Lima	R\$ 677,30
		R01 - José Queiroz de Lima R03 - Maria Aparecida de Souza	R\$ 788,28
		R01 - José Queiroz de Lima R04 - Verônica Alves da Silva	R\$ 357,00
A3.1	Dispensa de licitação ocasionada por falta de planejamento	R01 - José Queiroz de Lima	-
		R02 - Antônio Fernando Silva Santos	-



A5. 1	Inexigibilidades indevidas para aquisição de livros e materiais pedagógicos	R01 - José Queiroz de Lima R05 - Maria das Graças de albuquerque Rosal Gonçalves R06 - Paulo Frederico Calazans de Albuquerque Maranhão R07 - Magno José de Mendonça Queiroz R08 - Domingo Sávio da Costa Góis R09 - Maria Aguinilda Batista dos Santos R10 - Gilvana Karla Souza de Melo R11 - Darcylene Freitas de Farias Cintra	-
----------	---	---	---



A5. 2	Livros adquiridos sem a obtenção do desconto adequado	R01 - José Queiroz de Lima R05 - Maria das Graças de albuquerque Rosal Gonçalves R06 - Paulo Frederico Calazans de Albuquerque Maranhão R07 - Magno José de Mendonça Queiroz R08 - Domingo Sávio da Costa Góis R09 - Maria Aguinilda Batista dos Santos R10 - Gilvana Karla Souza de Melo R11 - Darcylene Freitas de Farias Cintra	R\$ 1.750.523,66
A6. 1	Utilização de diárias como forma remuneratória	R04 - Verônica Alves da Silva	-
A7. 1	Avaliação inadequada de imóvel locado através de dispensa de licitação	R01 - José Queiroz de Lima R05 - Maria das Graças de albuquerque Rosal Gonçalves	-



3. A Auditoria, em razão das impropriedades identificadas, responsabilizou preliminarmente as autoridades públicas a seguir relacionadas (doc. 89, fls. 60/62):

- José Queiroz de Lima (Prefeito - 2015);
- Antônio Fernando Silva Santos (Secretário Municipal de Educação, Esportes, Juventude, Ciência e Tecnologia - 2015);
- Maria Aparecida de Souza (Secretária Municipal de Saúde - 2015);
- Verônica Alves da Silva (Presidente do COMDICA - Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Caruaru-2015);
- Maria das Graças de Albuquerque Rosal Gonçalves (Secretária Municipal de Educação, Esportes, Juventude, Ciência e Tecnologia - 2015);
- Paulo Frederico Calazans de Albuquerque Maranhão (Comissão Especial de Licitação);
- Magno José de Mendonça Queiroz (Comissão Especial de Licitação);
- Domingos Sávio da Costa Góis (Comissão Especial de Licitação);
- Maria Aguinalda Batista dos Santos (Comissão Especial de Licitação);
- Gilvana Karla Souza de Melo (Comissão Especial de Licitação);
- Darcylene Freitas de Farias Cintra (Comissão Especial de Licitação).

4. Notificada na forma regulamentar, a Sra. Maria Aparecida de Souza (Secretária Municipal de Saúde), por meio de advogado, apresentou defesa prévia, acompanhada de documentos. Em síntese, argumenta (doc. 158, fls. 1/33; doc. 166, fls. 1/11):

- a. Que o recolhimento a menor das contribuições retidas dos servidores do Fundo Municipal de Saúde vinculados ao Regime Próprio de Previdência do Servidor (RPPS) foi de apenas R\$ 117,02, quantia de menor expressividade (Achado de Auditoria nº A1.1);
- b. Que o recolhimento a menor de contribuições patronais do Fundo Municipal de Saúde vinculado ao Regime Próprio



de Previdência do Servidor (RPPS) foi de apenas R\$ 239,24, quantia de mínima significância (Achado de Auditoria nº A1.2);

- c. Que houve atraso de apenas 2 (dois) dias no recolhimento das contribuições previdenciárias do Regime Geral de Previdência Social (competência: 13º salário), implicando encargos moratórios no valor de R\$ 788,28, quantia de ínfima significância (Achado de Auditoria nº A2.3).

5. Notificados na forma regimental, os Srs(as). Domingos Sávio da Costa Góis, Darcylene Freitas de Farias Cintra, Maria Aguinalda Batista dos Santos, Gilvana Karla Souza de Melo, Magno José de Mendonça Queiroz e Paulo Frederico Calazans de Albuquerque Maranhão, membros da Comissão Especial de Licitação, apresentaram, por meio de advogado, defesa prévia conjunta (docs. 160 /164, fls. 1/9 e doc. 184). Em síntese, argumentam que as inexigibilidades de licitação questionadas pela Auditoria foram instruídas ao albergue do art. 25, inciso I, da Lei Federal nº 8.666/93, com objetivo de adquirir livros, a preços justos, para a Secretaria Municipal de Educação, cujas obras foram previamente analisadas e indicadas pelos professores da rede municipal de ensino (Achados de Auditoria nºs. A5. 1 e A5.2).

6. Regularmente notificado, o Sr. Antônio Fernando Santos da Silva (Secretário Municipal de Educação, Esportes, Juventude, Ciência e Tecnologia), por meio de advogado regularmente constituído, apresentou defesa prévia (doc. 165, fls. 1/8). Em síntese, argumenta que a Dispensa de Licitação nº 002/2015 (doc. 53) foi instruída em consonância com o art. 24, inciso IV, da Lei Federal nº 8.666/93, tendo por objeto a aquisição de gêneros alimentícios destinados a assegurar a manutenção ininterrupta do fornecimento de merenda escolar aos alunos matriculados na rede municipal de ensino, em caráter emergencial, pelo prazo de 90 (noventa) dias (Achado de Auditoria nº A3.1).

7. Regularmente notificado, o Sr. José Queiroz de Lima, representado por advogado, apresentou defesa prévia (docs. 167, fls. 1/32), acompanhada de documentos (docs. 168 a 178). Em síntese, argumenta:

- a. Que houve o recolhimento integral das obrigações retidas dos servidores vinculados ao RPPS, sendo os atrasos circunstanciais e de menor representatividade (Achado de Auditoria A1.1);
- b. Que houve o recolhimento integral das obrigações patronais vinculadas ao RPPS, sendo os atrasos circunstanciais e de menor representatividade (Achado de Auditoria A1.2);



- c. Que, em relação às contribuições previdenciárias vinculadas ao RGPS (cota retida do servidor), o inadimplemento foi de apenas R\$ 201.112,57, inferior, portanto, ao montante apurado pela Auditoria, que per fez o valor de R\$ 524.250,81 (Achado de Auditoria nº A2.1);
 - d. Que no exercício de 2015 houve a declaração formal da situação de emergência decorrente da estiagem prolongada, conforme Decreto Estadual nº 42.019, de 11 de agosto de 2015 (Achado de Auditoria nº A2.1);
 - e. Que os valores totais desembolsados a título de encargos moratórios (R\$ 1.822,58), derivados do recolhimento em atraso de contribuições previdenciárias do RGPS, são de ínfima significância, merecendo ser relevados (Achado de Auditoria nº A2.3);
 - f. Que a Dispensa de Licitação nº 002/2015 (doc. 53) foi instruída em consonância com o art. 24, inciso IV, da Lei Federal nº 8.666/93, tendo por objeto a aquisição de gêneros alimentícios destinados a assegurar a manutenção ininterrupta do fornecimento de merenda escolar aos alunos matriculados na rede municipal de ensino, em caráter emergencial, pelo prazo de 90 (noventa) dias (Achado de Auditoria nº A3.1).
 - g. Que as inexigibilidades de licitação questionadas pela Auditoria foram instruídas ao albergue do art. 25, inciso I, da Lei Federal nº 8.666/93, com objetivo de adquirir livros, a preços justos, para a Secretaria Municipal de Educação, cujas obras foram previamente analisadas e indicadas pelos professores da rede municipal de ensino (Achados de Auditoria nºs. A5.1 e A5.2);
 - h. Que a NBR 14653-1 é uma norma técnica aplicável aos profissionais de engenharia e não a peritos em avaliações imobiliárias (Achado de Auditoria nº A7.1);
 - i. Que os peritos em avaliações imobiliárias, além dos critérios objetivos, devem incluir percepção profissional quanto ao valor de mercado (Achado de Auditoria nº A7.1);
 - j. Que não houve prejuízo ao Erário advindo da locação do imóvel sinalizado pela Auditoria (Achado de Auditoria nº A7.1).
- 8.** Notificada na forma regulamentar, a Sra. Verônica Alves da Silva (Presidente do COMDICA - Conselho Municipal dos Direitos da Criança



e do Adolescente de Caruaru), por meio de advogado, apresentou defesa prévia, acompanhada de documentos. Em síntese, argumenta (doc. 179, fls. 1/235):

- a. Que o Relatório de Auditoria evidenciou o caráter indenizatório das diárias que foram pagas ao longo do exercício de 2015, uma vez que estavam atreladas a despesas com deslocamentos para cursos, eventos e compromissos diversos fora do Município (Achado de Auditoria nº A6.1);
- b. Que o pagamento das diárias é prática advinda de gestões anteriores, não tendo havido até então qualquer questionamento, seja do controle interno, seja do controle externo (Achado de Auditoria nº A6.1);
- c. Que o pagamento das diárias possui respaldo normativo próprio - Resolução nº 09/COMDICA (Achado de Auditoria nº A6.1).

9. Em 16/01/2019, em razão de férias do Conselheiro Dirceu Rodolfo de Melo Júnior, por redistribuição, vieram-me os autos.

10. Lançado despacho aos autos, por meio do qual requeri parecer opinativo ao Ministério Público de Contas. Em resposta, o Procurador Cristiano da Paixão Pimentel sugeriu a análise prévia da Equipe Técnica, especificamente, *“sobre os itens A1.1, A1.2, A2.1, A3.1, A5.1 e A5.2 do relatório de auditoria, considerando as defesas e documentos juntados”*.

11. Em atendimento ao requerimento formulado pelo Ministério Público de Contas, foi produzida Nota Técnica (doc. 197, fls. 1/11), da lavra da auditora de controle externo, especialista em auditoria das contas públicas, Denise Rocha Cavalcanti de Sena. Em síntese, com respeito aos Achados da Auditoria nºs. A1.1, A1.2, A2.1, A3.1, A5.1 e A5.2, a Perita do TCE-PE, após analisar os argumentos e provas aduzidos pelos defendentes, posicionou-se no seguinte sentido :

- a. Exclusão dos Achados de Auditoria nº A1.2 e A2.1 (repasso parcial e em atraso das contribuições patronais devidas ao RPPS - cota retida do servidor e cota patronal);
- b. Retificação do Achado de Auditoria nº A2.1 (repasso parcial das contribuições previdenciárias retidas dos servidores vinculados ao RGPS), reduzindo o montante do inadimplemento de R\$ 524.250,81 para R\$ 290.592,81);
- c. Ratificação dos Achados de Auditoria nºs. A3.1 (dispensa de licitação ocasionada por falta de planejamento), A5.1 (inexigibilidade indevidas para aquisição de livros e



materiais pedagógicos) e A5.2 (livros adquiridos sem a obtenção do desconto adequado).

12. Remetido os autos ao Ministério Público de Contas, houve a emissão do **Parecer MPCO nº 422/2020** (doc. 200, fls. 1/14), da lavra do Procurador Cristiano da Paixão Pimentel, *ipsis literis*.

Parecer MPCO 422/2020

Processo TC 16100313-8

Relator: Conselheiro Marcos Flávio

Origem: Prefeitura Municipal de Caruaru

Exercício: 2015

Tipo: Prestação de Contas – Gestão

Interessado: JOSÉ QUEIROZ DE LIMA e OUTROS

RELATÓRIO

Trata-se de prestação de contas de gestão, no exercício de 2015, dos gestores da Prefeitura Municipal de Caruaru.

O relatório de auditoria (doc. 89) apresentou nove irregularidades e um débito indicado de R\$ 1,75 milhão aproximadamente.

Despacho do DCM (doc. 190), informando que apenas dois dos notificados não apresentaram defesa: Maria das Graças de Albuquerque Rosal Gonçalves e Magno José de Mendonça Queiroz.

Nota técnica (doc. 197) afastou duas irregularidades e parcialmente uma irregularidade.

Os autos foram recebidos no MPCO para parecer.

É o relatório necessário.

FUNDAMENTAÇÃO

Conforme relatado, a nota técnica afastou parte das irregularidades. O MPCO irá analisar as irregularidades que restaram, após a análise da nota técnica.

A2.1 Repasse parcial das contribuições previdenciárias retidas dos servidores vinculados ao RGPS

A nota técnica assim tratou a irregularidade:

“Conforme Relatório de Auditoria verificou-se que não foi repassado, à conta do INSS, o montante de R\$ 524.250,81



relativo às contribuições retidas dos servidores vinculados ao regime geral de previdência social (Prefeitura Documento 33; Fundo Municipal de Saúde - FMS e Fundo Municipal de Assistência Social - FMAS Documento 34; Prefeitura Exercício 2014 Documento 47; Fundo Municipal de Saúde - FMS Exercício 2014 Documento 48; Declaração Fundo Municipal da Criança e do Adolescente Exercício 2014 Documento 49; Declaração Fundo Municipal de Assistência Social - FMAS Exercício 2014 Documento 50).

Conclusão:

Diante do exposto, concluímos que os documentos acostados aos autos (Relação de documentos extraordinários pagos analítico – Doc. 170 e 169) sanam parcialmente a irregularidade mencionada no Relatório de Auditoria, uma vez que não houve o pagamento completo da dívida de R\$ 524.250,81 junto ao INSS, restando ainda sem recolhimento o valor de R\$ 290.592,81”

O único indicado como responsável pela irregularidade foi o ex-prefeito José Queiroz.

Na sua peça de defesa (doc. 167), José Queiroz alegou a situação de emergência decorrente da estiagem, além da queda da arrecadação tributária do Município. Cita, ainda, precedentes do Tribunal.

O não recolhimento de R\$ 290.592,81 foi assumido na peça de defesa. Apesar das alegações de queda na arrecadação tributária e estiagem, a irregularidade é grave, pois se trata de não recolhimento ao INSS da parcela dos salários descontados do contracheque dos servidores.

O ato, em tese, poderá até ser enquadrado no art. 168-A do Código Penal.

Há infração direta ao conteúdo da Súmula 12 deste Tribunal: “A retenção da remuneração de servidor como contribuição e o não repasse ao respectivo regime poderá configurar crime de apropriação indébita previdenciária e deve ser comunicada ao Ministério Público, considerando as contas anuais”.

Ainda, se trata do exercício de 2015, quando o Tribunal havia ficado jurisprudência que o não recolhimento seria irregularidade, por si só, suficiente para a rejeição de contas.

A irregularidade deve ser mantida e aplicada multa ao gestor.

Por fim, deve ser enviada peças ao MPF, por indícios de violação em tese ao art. 168-A do CP.



A2.3 Multas e juros devidos por atraso nos recolhimentos das contribuições previdenciárias destinadas ao RGPS

O relatório de auditoria aponta três débitos pelo item, nos valores de R\$ 677,30; R\$ 788,28; e R\$ 357,00.

Além dos valores serem insignificantes, o plenário do Tribunal fixou que, por enquanto, não seriam imputados os valores de multas e juros decorrentes do atraso do recolhimento de contribuições previdenciárias, até que a questão seja uniformizada pela área técnica do Tribunal.

A irregularidade deve ser afastada.

A3.1 Dispensa de licitação ocasionada por falta de planejamento

A nota técnica assim tratou a matéria:

“Conforme Relatório de Auditoria verificou-se que a Prefeitura Municipal de Caruaru realizou o Processo Licitatório 02/2015, Dispensa 02/2015, para aquisição de gêneros alimentícios perecíveis e não-perecíveis para serem utilizados na merenda escolar.

No Relatório de Auditoria verificou-se que a dispensa foi autorizada e homologada pelo prefeito (Página 02 do Documento 51), Exmo. Sr. José Queiroz de Lima, examinada e julgada pelo presidente da CEL (Comissão Especial de Licitação), Sr. Paulo Frederico Calazans de Albuquerque Maranhão, e pelos membros os Srs. Magno José de Mendonça Queiroz e Domingos Sávio da Costa Góis e as Sras. Jessika Francielly de Araujo e Silva, Gilvana Karla Souza de Melo, Edilene Alves Maciel e Darcylene Freitas de Farias Cintra, conforme Portaria 259 /2014 (Página 04 do Documento 51).

Observou-se que a ratificação da dispensa foi feita pelo Sr. Antônio Fernando Santos Silva, Secretário de Educação, no valor total de R\$ 6.385.365,60, conforme termo de ratificação (Página 64 do Documento 52), por um período de noventa dias, sendo R\$ 4.799.284,15 para a empresa WJR Comercial Ltda-ME, CNPJ: 17.327.548/0001-43, e R\$ 1.586.081,61 para a empresa N Paes de Melo Junior Comércio-ME, 05.938.234/0001-06.

A equipe de auditoria observou que o Pregão 18/2015, Processo Licitatório 59/2015 teve início em 12/06/2015 com a solicitação de abertura do mesmo. A contratação



direta com fundamento em situação emergencial deve decorrer de evento incerto e imprevisível, e não da falta de planejamento ou desídia administrativa do gestor.

A equipe de auditoria observou que a emergência da contratação do serviço se deu por falta de planejamento da administração municipal que não iniciou a tempo o devido processo licitatório.

Conclusão:

Diante do exposto, as alegações apresentadas pelos defendentes não são suficientes para alterar a conclusão do relatório de auditoria.

Registre-se, contudo, que a defesa não juntou aos autos novos documentos. Assim, ficam mantidas as conclusões do relatório de auditoria”.

O relatório de auditoria apontou como responsável o ex-prefeito José Queiroz e o ex-secretário de Saúde Antônio Fernando Silva Santos.

Este MPCO considera que deve ter sido um erro a inclusão do secretário de Saúde, pois a dispensa trata de merenda escolar.

A peça de defesa de José Queiroz alegou que todas as condutas foram regulares, que não há ilegalidade, que a dispensa ocorreu pela necessidade emergencial de fornecer merenda escolar e que foram seguidos os preceitos da Lei Federal 8.666/93.

O MPCO concorda com a conclusão da nota técnica. Não há justificativa para dispensa emergencial de licitação para aquisição de merenda escolar, sendo que se tratava do SÉTIMO ANO da mesma gestão. É evidente falta de planejamento, como apontado pela equipe de auditoria.

A irregularidade deve ser mantida, mas, como não foi apontado débito, o MPCO deixa também de indicar pena de multa. Ainda, devem ser enviadas pelas ao Ministério Público do Estado, pela possível infração em tese ao art. 89 da Lei de Licitações e art. 10, VIII, da Lei Federal 8.429/92.

A5.1 Inexigibilidades indevidas para aquisição de livros e materiais pedagógicos

A nota técnica assim tratou do item:



“Conforme Relatório de Auditoria, verificou-se que a Prefeitura Municipal de Caruaru realizou seis procedimentos de inexigibilidade de licitação para aquisição de livros e materiais didático-pedagógicos.

Segundo o Relatório de Auditoria, verificou-se que as seis inexigibilidades foram fundamentadas alegando-se a inviabilidade de competição com base no Art. 25, I, da Lei 8.666/93, conforme pareceres, contudo, esta fundamentação não cabe nesses casos.

Segundo o Relatório de Auditoria, verificou-se que não basta a Administração justificar a opção pela inexigibilidade através da comprovação da exclusividade da edição, publicação, distribuição e comercialização das obras que compõem um determinado projeto, tentando enquadrar o caso concreto ao disposto no art. 25, inciso I, da Lei Federal 8.666/935, pois na verdade, qualquer editora é detentora exclusiva de suas respectivas obras.

Apesar de a obra ser única, deve-se verificar se é, de fato, o único material que poderia servir para aquele nível educacional e ao interesse público.

Consoante o Relatório de Auditoria, verificou-se que é inviável sustentar as inexigibilidades em detrimento do devido processo licitatório. Não há como aceitar a alegação de que os objetos adquiridos eram, respectivamente, os únicos a fornecerem material didático /pedagógico capaz de atender as necessidades dos alunos da rede municipal de ensino de Caruaru, pois, de fato, há no mercado diversas editoras que publicam centenas de livros paradidáticos e materiais didáticos /pedagógicos que igualmente atenderiam essas necessidades.

Em concordância com o Relatório de Auditoria, fica evidente que inexistem pressupostos capazes de sustentarem os referidos processos de inexigibilidade de licitação. Reforça-se, ainda, que no caso destas inexigibilidades não houve motivação técnica amparada em estudos conclusivos ou que definisse adequadamente as razões de escolha do fornecedor, assim, sob este viés, ficou caracterizada a violação do parágrafo único, caput e inciso II do art. 26 da Lei Federal 8.666/1993.

Segundo o Relatório de Auditoria, observou-se que as empresas que participaram do certame não são livrarias, ou seja, são distribuidoras, logo, haveria a possibilidade do



preço final cair ainda mais, visto que os livreiros são responsáveis por 40% do preço final do livro.

Das seis inexigibilidades analisadas, verificou-se que em quatro não houve a obtenção do desconto adequado sobre o preço dos livros.

Conclusão:

Diante do exposto, as alegações apresentadas pelos defendentes não são suficientes para alterar a conclusão do relatório de auditoria.

Registre-se, contudo, que a defesa não juntou aos autos novos documentos.

Assim, ficam mantidas as conclusões do relatório de auditoria”.

O relatório de auditoria apontou oito responsáveis e não indicou débito.

A defesa do ex-prefeito José Queiroz disse que as inexigibilidades vieram da Secretaria Municipal de Educação e foram indicadas pelos professores. Disse, ainda, que as empresas fornecedoras eram representantes exclusivas dos livros e que há jurisprudência favorável do TCU.

Na análise do MPCO, as seis inexigibilidades tiveram livros adquiridos que, evidentemente, permitiam a competição entre editoras e representantes exclusivos para a compra de livros com conteúdo pedagógico semelhante:

Inexigibilidade 01/2015: conteúdo didático denominado "O Mundo da Criança" para crianças de 01 a cinco anos das creches e ensino infantil e "O Trenzinho da Leitura" para alunos de 01 a 10 anos. A fonte de recursos para a aquisição compôs-se de recursos do Fundeb e o valor contratado equivaleu a R\$ 129.000,00.

Inexigibilidade 02/2015: material didático denominado "Brincadeiras Musicais da Palavra Cantada" destinado aos alunos da educação infantil. A fonte de recursos para a aquisição compôs-se de recursos do Fundeb e o valor contratado equivaleu a R\$ 752.142,26.

Inexigibilidade 04/2015: material didático pedagógico denominado "Projeto Magia de Ler" destinado aos alunos da educação infantil. A fonte de recursos para a aquisição compôs-se de recursos do Fundeb e o valor contratado equivaleu a R\$ 3.092.445,80.



Inexigibilidade 05/2015: ampliação do "Sistema Educacional da Editora SEFE" destinado aos alunos matriculados nas escolas do 4º ano do ensino fundamental. A fonte de recursos para a aquisição compôs-se de recursos do Fundeb e o valor contratado equivaleu a R\$ 2.149.712,00.

Inexigibilidade 06/2015: livros didáticos para implementação da temática afroindígena na grade curricular. A fonte de recursos para a aquisição compôs-se de recursos do Fundeb e o valor contratado equivaleu a R\$ 1.518.361,60.

Inexigibilidade 09/2015: aquisição de kits dos projetos Crack e Bullying. A fonte de recursos para a aquisição compôs-se de recursos do Fundeb e o valor contratado equivaleu a R\$ 2.297.242,30.

Pela leitura dos objetos das inexigibilidades no relatório de auditoria são livros paradidáticos e didáticos que, obviamente, são fornecidos por uma ampla gama de editoras e revendedores. Ou seja, seria plenamente viável a competição por pregão, por exemplo.

Este, inclusive, é o entendimento do Tribunal, como podemos ler no Processo TC 1503299-1:

"(...) a aquisição de 181.091 livros paradidáticos mediante processo de inexigibilidade, sem que fosse caracterizada inviabilidade de competição, pois não é razoável aceitar a alegação de que a Editora Bagaço é a única capaz de fornecer material didático/pedagógico para atender as necessidades dos alunos da rede municipal de ensino do município, e que há no mercado diversas editoras que publicam centenas de livros paradidáticos que poderiam atender essas necessidades, caracterizando violação do parágrafo único caput e inciso II do artigo 26 da Lei 8.666 /93 (...)"

Portanto, resta evidente que a competição não era impossível, ao contrário. Assim, foram ilegais as seis inexigibilidades analisadas. De se registrar, conforme anotado no Processo TC 1503299-1, que o próprio Governo do Estado adquire livros paradidáticos por pregão.

Ainda, os valores praticados nas seis inexigibilidades são elevados, chegando a mais de R\$ 2 milhões em um dos processos, com recursos federais do FUNDEB.

No mais, este MPCO se reporta a fundamentação do item, no relatório de auditoria.

A irregularidade deve ser mantida, com imposição da pena de multa.



Ainda, devem ser enviadas peças dos autos ao MPF para analisar as inexigibilidades praticadas com recursos federais do FUNDEB.

A5.2 Livros adquiridos sem a obtenção do desconto adequado A nota técnica assim tratou o item

A nota técnica assim tratou o item:

“Conforme Relatório de Auditoria verificou-se que a Prefeitura Municipal de Caruaru adquiriu diversos livros sem que obtivesse o desconto de 40% sobre o preço de capa dos livros, conforme entendimento do TCU, no Acórdão 6803/2010 – TCU – 2ª Câmara citado no Item 2.1.6 deste relatório.

De acordo com o Relatório de Auditoria verificou-se que nas contratações diretas com o Poder Público, além do ganho em escala, a editora não destina percentual ao livreiro.

Sendo assim, considerando-se o acórdão do TCU e o volume licitado, R\$ 5.103.041,20, a Prefeitura Municipal de Caruaru deveria ter obtido no mínimo um desconto de 40% sobre os valores pagos aos respectivos credores. Desta forma, houve afronta aos Princípios da Eficiência e Economicidade, sobre os quais se tornam oportunas algumas considerações.

Conclusão:

Diante do exposto, as alegações apresentadas pelos defendentes não são suficientes para alterar a conclusão do relatório de auditoria.

Registre-se, contudo, que a defesa não juntou aos autos novos documentos. Assim, ficam mantidas as conclusões do relatório de auditoria”.

Neste item, foram apontados oito responsáveis e sugerido um débito total de R\$ 1.750.523,66.

A defesa do ex-prefeito José Queiroz apontou que não houve irregularidades, que houve respeito aos princípios da Administração Pública, que os preços são os de mercado e que há doutrina favorável.

A questão debatida é que a Prefeitura, estranhamente, não quis praticar o desconto pelo preço da capa ao público final, oferecido a qualquer comprador de livros em grandes quantidades.



Como colocado pelo relatório de auditoria, os tribunais de contas apontam pela irregularidade quando o órgão público não exerce este direito ao desconto sobre o preço de capa do consumidor final, conforme o Acórdão 6803/2010 – TCU – 2ª Câmara.

Este Tribunal também tem o mesmo entendimento, conforme descrito no Acórdão TC 374/16, no Processo TC 1503299-1:

CONSIDERANDO insuficiente justificativa de preços e que foram pagos valores cheios, sem qualquer desconto, mesmo diante do elevado quantitativo a ser adquirido (...)

No presente caso, não houve na cadeia transacional a presença do livreiro, uma vez que os exemplares foram adquiridos diretamente à Editora. Portanto, acato o cálculo realizado pelos técnicos quanto à devolução. De fato, os 20% usados como parâmetro, mostra-se de certa forma até conservador no cálculo do prejuízo, uma vez que não foram levados em consideração eventuais ganhos de economia de escala, pois mais de 181.000 livros foram adquiridos de uma só editora, como também não foi considerado a exclusão do valor que caberia ao livreiro (que pode chegar até 40%), caso esse estivesse presente na cadeia, ou seja, se a compra não fosse realizada diretamente à editora (...)

Portanto, a necessidade de descontos na aquisição de grandes quantidades de livros didáticos é verificada em precedentes do TCU e deste Tribunal.

De se registrar que houve recurso ordinário no Processo TC 1503299-1, sendo que o mesmo foi desprovido em 2020, por unanimidade, em voto do Conselheiro Marcos Loreto, no Processo TC 1951697-6, mantendo, por conseguinte, o débito de mais de R\$ 1 milhão pela falta da exigência de descontos na aquisição de grande quantidade de livros.

Apenas, em um detalhe de diferença com o corpo técnico, este MPCO entende que o percentual do desconto deve ser de apenas 20%, como aplicado no Processo TC 1503299-1, percentual também já considerado adequado pelo plenário deste Tribunal no Processo TC 1951697-6.

Desta forma, como o relatório de auditoria propôs um desconto adequado de 40%, o dobro do considerado no Processo TC 1503299-1, aplicando o desconto de 20%, o valor do débito por este item seria a metade do proposto pelo relatório de auditoria, ou seja, de R\$ 875.261,83.

Ainda, deve ser aplicada a pena de multa.

A6.1 Utilização de diárias como forma remuneratória



O relatório de auditoria assim detalhou o item:

“Verificou-se que o Fundo Municipal da Criança e Adolescente de Caruaru (Fundeca) utilizou-se de diárias para remunerar quatro servidoras municipais, todas contratadas temporariamente por excepcional interesse público, conforme pesquisa realizada no módulo de pessoal do Sagres 2015. (...) Do resultado obtido na última coluna da tabela, pode ser observado um percentual bastante significativo de diárias em relação aos salários das servidoras no exercício 2015.

Da forma como se apresenta, as diárias estão tendo um sentido distorcido pelo Fundeca, ou seja, apresentam caráter remuneratório e não indenizatório”.

Da leitura das tabelas do relatório, temos que os pagamentos mensais de diárias para as servidoras eram bem superiores à remuneração mensal total.

A defesa da ordenadora de despesas Verônica Alves da Silva (doc. 179) afirma que as diárias foram pagas por as servidoras serem parte de uma comissão e diagnóstico, que os serviços foram necessários, que a prática era anterior à gestão da defendente e que as diárias são indenizatórias.

A peça de defesa apresenta um relatório que justifica a utilização das diárias.

O relatório de auditoria não apontou débito, sendo as justificativas suficientes para afastar a necessidade de multa.

A irregularidade deve ser afastada.

A7.1 Avaliação inadequada de imóvel locado através de dispensa de licitação

O relatório de auditoria apontou que a contratação de locação sem licitação, para o funcionamento de uma escola, foi feita sem a avaliação prévia, exigida pela Lei Federal 8.666/93.

A defesa do ex-prefeito José Queiroz diz que o que a lei exige é uma avaliação, não uma avaliação feita de acordo com as normas da ABNT.

Disse o relatório de auditoria que a conduta dos agentes públicos foi “ratificar e adjudicar a Dispensa de Licitação 23/2015 com laudo de avaliação de imóvel inadequado quando deveria ter ordenado um novo laudo de avaliação ou a adequação à NBR 16.653-1 do laudo realizado”.

O laudo não ter seguido às regras NBR da ABNT é apenas uma falha formal. É suficiente o envio de recomendação à atual gestão para sanar a questão.



CONCLUSÃO

Pelo exposto,

CONSIDERANDO o relatório de auditoria, as defesas apresentadas e a nota técnica de esclarecimento;

CONSIDERANDO não houve o pagamento completo da dívida junto ao INSS, restando ainda sem recolhimento o valor de R\$ 290.592,81 decorrentes das contribuições retidas e descontadas da remuneração dos servidores;

CONSIDERANDO que não recolher a contribuição retida da remuneração dos servidores está em desacordo com a Súmula 12 do Tribunal e constitui em tese indício de violação do art. 168-A do CP;

CONSIDERANDO que houve falta de planejamento, resultando em dispensa emergencial de licitação para aquisição de merenda escolar, ocorrida no sétimo ano da mesma gestão municipal;

CONSIDERANDO que houve inexigibilidades indevidas de licitação para aquisição de livros didáticos e paradidáticos, em situações que era plenamente possível a licitação, inclusive para adquirir itens que o Governo do Estado adquire por pregão;

CONSIDERANDO a aquisição de livros sem licitação pelo valor de capa destinado para o consumidor final, sem a necessário exercício do desconto para a aquisição de grandes quantidades, como é regra neste tipo de compra;

CONSIDERANDO que a falta do exercício do desconto na aquisição de grandes quantidades de livros é considerada irregularidade ensejadora de débito, em julgados do TCU e deste Tribunal (Processo TC 1503299-1);

CONSIDERANDO que, no Processo TC 1503299-1, este Tribunal considerou ser exigível, no mínimo um desconto de 20% no valor de capa, apesar de outros tribunais de contas apontarem como desconto exigível um percentual de 40%;

CONSIDERANDO que, aplicando o percentual de 20% de desconto exigível por este Tribunal, o débito apontado no relatório de auditoria, item A5.2, fica em R\$ 875.261,83;

CONSIDERANDO que os fatos narrados no processo indicam indícios de improbidade administrativa e indícios de ilícito penal, ensejando o envio de peças ao Ministério Público;

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

Opina o Ministério Público de Contas:



I – que as contas dos responsáveis pelos itens A2.1, A5.1 e A5.2 do relatório sejam julgadas irregulares;

II – que seja imputado o débito de R\$ 875.261,83 solidariamente aos responsáveis pelo item A5.2 do relatório;

III – que seja aplicada multa de 30% do limite máximo aos responsáveis pelos itens A5.1 e A5.2 do relatório, a exceção do ex-prefeito José Queiroz, que deve ter aplicada a pena de multa de 50% do limite máximo, pelos itens A2.1, A5.1 e A5.2 do relatório;

IV – que seja dada quitação aos demais responsáveis que não tiverem débito ou multa, devendo as contas dos mesmas serem dadas como regulares, com ressalvas;

V – que sejam enviadas peças ao MPF por indícios de ilícito penal e de improbidade pelos itens A2.1, A5.1 e A5.2 do relatório de auditoria; VI – que sejam enviadas peças dos autos ao MPPE, por indícios de improbidade e em tese de violação do art. 89 da Lei Federal 8.666/93, pelo item A3.1 do relatório;

VII – que seja recomendado à atual gestão a utilização das regras da ABNT e NBR para a confecção de laudos para avaliação e locação de imóveis pelo Município, pelo item A7.1 do relatório.

É o parecer.

13. Em 31/08/2020, retornaram-me os autos do Ministério Público de Contas.

É O RELATÓRIO.

VOTO DO RELATOR

14. Inicialmente, cumpre-me registrar o decurso do prazo fixado no art. 73, § 6º, da Lei Estadual nº 12.600/2004, cuja redação dispõe que as multas somente poderão ser aplicadas no prazo máximo de 5 (cinco) anos contados a partir da autuação do respectivo processo no Tribunal de Contas.

15. Com respeito aos **Achados de Auditoria nºs. A.1 e A1.2**, os defendentes lograram êxito em comprovar o recolhimento integral e tempestivo das contribuições previdenciárias vinculadas ao Regime Próprio de Previdência do Servidor (cota patronal e do segurado), razão pela qual, sou pela exclusão da impropriedade, em conformidade com os fundamentos fáticos e jurídicos contidos em Nota Técnica (doc. 197) e Parecer MPCO nº 422/2020 (doc. 200).



16. Em relação ao **Achado de Auditoria nº A2.3**, constato que os encargos moratórios decorrentes do recolhimento em atraso de contribuições vinculadas ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS) são de mínima repercussão financeira, perfazendo o montante de R\$ 1.822,58, a revelar falha meramente circunstancial, incapaz de macular a gestão previdenciária do Município.

Outrossim, conforme assinalado pelo Ministério Público de Contas, este Tribunal de Contas fixou jurisprudência no sentido de não imputar o dever de ressarcimento decorrente de valores desembolsados a título de encargos moratórios vinculados ao recolhimento intempestivo de contribuições previdenciárias.

Em síntese, ao arrimo do Parecer MPCO nº 422/2020 (doc. 200) e por constituir falha de diminuta repercussão financeira, afasto a irregularidade.

17. Com respeito ao **Achado de Auditoria nº A2.1**, após analisar a documentação comprobatória carreada pelos defendentes, a Equipe Técnica, por meio de Nota Técnica, concluiu pela ocorrência de inadimplemento, no montante de R\$ 290.592,81, das obrigações vinculadas ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS) - cota retida do segurado.

Por sua vez, instado a se manifestar, o Ministério Público de Contas, nos termos lançados em seu Parecer MPCO nº 422/2020 (doc. 200), corroborou com as conclusões da Equipe Técnica. Ao final do opinativo, por considerar irregularidade de natureza greve, pugna pela irregularidade das contas em tela.

Passo à análise.

A meu sentir, apesar de hígida, a irregularidade não deve ensejar o julgamento pela irregularidade das contas do Município. Explico.

Com a finalidade de conferir justo julgamento às contas do Prefeito, Sr. José Queiroz de Lima, a gestão previdenciária da Prefeitura Municipal de Caruaru, no presente caso concreto, merece ser tomada em seu conjunto, contemplando os esforços de recolhimento em favor do Regime Próprio de Previdência do Servidor e do Regime Geral de Previdência Social.

Conforme apurado pela Equipe Técnica, o montante do inadimplemento, que fez o valor de R\$ 290.592,81, alcançou apenas a cota dos servidores vinculados ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS).

Contudo, perlustrando os quadros de detalhamento lançados no Relatório de Auditoria (doc. 89, fl. 10), constato que o inadimplemento



remanescente (R\$ 290.592,81) representa tão somente 6,24% do total de contribuições retidas dos servidores vinculados ao RGPS (R\$ 4.654.717,85).

A não conformidade se revela ainda de menor dimensão relativa ao contemplarmos o conjunto de obrigações devidas ao RGPS, formada pela cota patronal (R\$ 5.509.009,08) e pela parcela retida do segurado (R\$ 4.654.717,85).

Por tal perspectiva, o inadimplemento remanescente (R\$ 290.592,81) equivale a tão somente 2,85% do total de recolhimentos devidos ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS), cujo montante desembolsado alcançou o valor de R\$ 10.163.726,90.

Ademais, a gestão logrou êxito em comprovar o adimplemento integral das obrigações vinculadas ao Regime Próprio de Previdência do Servidor (RPPS), cujos valores desembolsados alcançaram a soma de R\$ 20.738.057,60, sendo R\$ 6.912.678,18, referente à cota parte retida do servidor, e R\$ 13.825.379,46, correspondente à parcela patronal (doc. 89, fls. 4/10).

Em síntese, foram recolhidos em favor do RPPS e RGPS contribuições previdenciárias que perfizeram o montante de R\$ 30.901.784,50. Por outro lado, deixou de ser quitado o valor de R\$ 290.592, 81, quantia equivalente a tão somente 0,94% do total de recolhimentos honrados pela municipalidade.

Por todo o exposto, não obstante restar comprovado o inadimplemento no valor de R\$ 290,592,81, incidente sobre a cota retida do servidor vinculado ao RGPS, firmo convicção, pedindo vênua ao Ministério Público de Contas, no sentido de considerar a gestão previdenciária da Prefeitura Municipal de Caruaru acima do padrão médio percebido comparativamente com os demais municípios pernambucanos.

Em arremate final, novamente pedindo vênua ao Ministério Público de Contas, entendo não restar minimamente configurada a violação ao art. 168-A do Código Penal, consubstanciado na conduta típica de deixar de repassar à previdência social as contribuições recolhidas dos contribuintes, no prazo e forma legal.

Neste aspecto, de salientar que o montante de desembolsos direcionados para quitação das contribuições patronais do RGPS (R\$ 5.509.009,08) foi sobejamente superior ao inadimplemento da cota parte retida do segurado (R\$ 290,592,81), circunstância fática, por si só, a revelar que havia recursos financeiros em caixa, tendo o gestor cometido deslize procedimental na eleição da parcela previdenciária a ser honrada prioritariamente.



Não obstante as considerações acima, por reverência ao MPCO, deve cópia da presente deliberação ser encaminhada ao Ministério Público Federal, nos termos sugeridos no Parecer MPCO nº 422/2020.

Por todo exposto, mitigo a irregularidade noticiada pela Equipe Técnica, remetendo-a ao campo das ressalvas.

18. Em relação aos fatos noticiados nos **Achados de Auditoria nºs. A6.1 (utilização de diárias como forma remuneratória) e A7.1 (avaliação inadequada de imóvel locado através de dispensa de licitação)**, ao albergue dos fundamentos lançados no Parecer MPCO nº 422/2020 (doc. 200), afasto as irregularidades.

19. Naquilo que pertine ao **Achado de Auditoria A3.1 (dispensa de licitação ocasionada por falta de planejamento)**, a irregularidade noticiada pela Auditoria restou plenamente delineada, na medida em que não é razoável conduzir contratação emergencial para aquisição de gêneros alimentícios transcorridos 7 (sete) anos do início da gestão. Ademais, os gestores do Poder Executivo não descreveram, em suas defesas prévias, as causas fáticas motivadoras da situação emergencial.

No presente caso concreto, houve irrefutável falha no planejamento da aquisição de merenda escolar, a ensejar a aquisição emergencial, cuja responsabilidade pela desídia deve recair exclusivamente sobre o então titular da Secretaria Municipal de Educação, Esportes, Juventude, Ciência e Tecnologia, Sr. Antônio Fernando Santos da Silva.

Assim, comungo da opinião da Equipe Técnica, ao afirmar que *“a contratação direta com fundamento em situação emergencial deve decorrer de evento incerto e imprevisível, e não da falta de planejamento ou desídia administrativa do gestor”*.

Em face da impropriedade, caberia a aplicação de multa em desfavor do Sr. Antônio Fernando Santos da Silva. Contudo, constato o decurso do prazo fixado no art. 73, § 6º, da Lei Estadual nº 12.600/2004, cuja redação dispõe que as multas somente poderão ser aplicadas no prazo máximo de 5 (cinco) anos contados a partir da autuação do respectivo processo no Tribunal de Contas.

Em arremate final, verifico que, não obstante constatar a falha no planejamento da aquisição via dispensa de licitação, o fornecimento foi pactuado a preço justo, circunstância que pesa favoravelmente ao gestor municipal da educação.

Em síntese, apesar de precedente, a falha enseja apenas ressalvas.

20. Naquilo que pertine aos **Achados da Auditoria nºs. A5.1 e A5.2**, a Equipe Técnica considerou irregulares 6 (seis) procedimentos de



inexigibilidade de licitação deflagrados com objetivo de contratar o fornecimento de livros didáticos e paradidáticos para os alunos da rede municipal de Caruaru. Ao final das análises, apontou valor passível de devolução no montante de R\$ 1.750.523,66.

Os pedidos de aquisição foram deflagrados pelos titulares da Secretaria Municipal de Educação, Esportes, Juventude, Ciência e Tecnologia, que esteve sob a responsabilidade, em períodos distintos, do Sr. Antônio Fernando Santos da Silva e da Senhora Maria das Graças de Albuquerque Rosal Gonçalves.

As aquisições, via inexigibilidade de licitação, contaram com a autorização formal do Prefeito, Sr. José Queiroz de Lima.

Por fim, as contratações foram instrumentalizadas processualmente pela Comissão Especial de Licitação, formada pelos Srs.(as) Domingos Sávio da Costa Góis, Darcylene Freitas de Farias Cintra, Maria Aguilinda Batista dos Santos, Gilvana Karla Souza de Melo, Magno José de Mendonça Queiroz e Paulo Frederico Calazans de Albuquerque Maranhão.

Ao final da instrução, a Auditoria considerou onerosa as aquisições, por entender que a municipalidade deveria ter pleiteado descontos sobre os “preços de capa”, no patamar de 40% (quarenta por cento).

Neste ponto específico, destaco que as conclusões da Equipe Técnica estão arrimadas em tabela paradigmática consignada em precedente emanado do Tribunal de Contas da União (Acórdão TCU nº 6803/2010-2ª Câmara), cujo fragmento reproduzo a seguir:

8.5.18. além da economia de escala, outro desconto fundamental e corriqueiro praticado nas transações comerciais com distribuidores/editoras refere-se ao percentual do preço do livro que cabe ao livreiro, conforme a tabela abaixo obtida do trabalho do BNDES (fl. 86, anexo 20):

Distribuição Percentual do Preço de Capa de um Livro no Brasil

<i>Item</i>	<i>%</i>
<i>Direitos Autorais</i>	<i>10</i>
<i>Custos Editoriais e Manufatureiros</i>	<i>25</i>
<i>Lucro da Editora</i>	<i>15</i>
<i>Distribuidor</i>	<i>10</i>
<i>Livreiro</i>	<i>40</i>

Em síntese, o excesso apurado perfaz o valor de R\$ 1.750.523,66, conforme detalhamento lançado às folhas 46/47 do Relatório de Auditoria (doc. 89), correspondente ao desconto que deixou de ser obtido perante as distribuidoras dos livros adquiridos.



Os defendentes, por sua vez, afirmam que as inexigibilidades de licitação foram instruídas ao albergue do art. 25, inciso I, da Lei Federal nº 8.666/93, com objetivo de adquirir livros, a preços justos, para a Secretaria Municipal de Educação, cujas obras foram previamente analisadas e indicadas pelos professores da rede municipal de ensino (Achados de Auditoria nºs. A5.1 e A5.2).

Instado a se manifestar, o Ministério Público de Contas corroborou com as conclusões da Auditoria, dissentindo tão somente em relação ao excesso preliminarmente apontado (R\$ 1.750.523,66). Para o *parquet* o valor passível de devolução deveria ser de R\$ 875.261,83, montante equivalente ao desconto de 20% sobre o preço de capa, tal como aplicado em precedente deste Tribunal de Contas (Processo TCE-PE nº 1503299-1).

Passo à análise.

A meu sentir, não obstante a percuciência dos fundamentos fáticos e jurídicos consignados no Relatório de Auditoria e no Parecer MPCO nº 422/2020, a imputação do dever de ressarcimento ao Erário não deve prosperar, pelas seguintes razões:

- a. Não há norma legal ou infralegal que imponha ao gestor municipal a contratação de fornecimento de livros didáticos ou paradidáticos para os alunos da rede pública de ensino com a obtenção dos descontos suscitados pela Auditoria ou MPCO;
- b. Este Tribunal de Contas não editou, a essa quadra de tempo, resolução ou súmula alusiva à aquisição de livros didáticos ou paradidáticos, com obtenção de desconto obrigatório sobre o preço de capa, razão pela qual a controvérsia não restou superada ou pacificada, tampouco foi levada ao amplo conhecimento dos gestores públicos;
- c. Os precedentes invocados pela Equipe Técnica e pelo MPCO alcançam tão somente os sujeitos contemplados em tais deliberações, não vinculando gestores estranhos à relação processual;
- d. Não há notícia nos autos da existência de recomendações pretéritas, emanadas deste Tribunal de Contas, proferidas em prestações de contas dos exercícios anteriores da Prefeitura Municipal de Caruaru, que orientem os gestores da Secretaria Municipal de Educação a envidar esforços direcionados à obtenção de descontos mínimos sobre o preço de capa;



- e. Não houve alerta de responsabilização em relação aos processos de inexigibilidade em tela.
- f. Não há deliberação deste egrégio Tribunal de Contas, proferida em processo de Consulta, que guarde pertinência com a exigibilidade de obtenção de descontos incidentes sobre os preços de capas dos livros didáticos ou paradidáticos adquiridos pela municipalidade.

Com efeito, não é possível se distanciar do mandamento contido no art. 23, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), cujo teor determina que a decisão administrativa, **controladora** ou judicial que estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito, **deverá prever regime de transição** quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais.

No presente caso concreto, as inexigibilidades de licitação foram conduzidas ao amparo do art. 25, inciso I, da Lei Federal nº 8.666/93. Os processos foram instruídos com declarações de exclusividade ostentadas pelos fornecedores contratados. Os preços pactuados se mantiveram em patamar igual ou inferior ao preço de capa praticado no mercado varejista. As obras literárias eleitas passaram pelo crivo técnico-pedagógico dos profissionais da Secretaria Municipal de Educação. Há parecer jurídico interno favorável sinalizando a lisura do procedimento administrativo de contratação.

Nas contratações em controvérsia ficou caracterizada a exclusividade de fornecimento e, portanto, a inviabilidade de competição, respaldada em atestado ou declaração, na forma imposta pelo art. 25, inciso I, da Lei nº 8.666/93.

Sendo assim, negar validade às instruções processuais conduzidas pela Prefeitura Municipal de Caruaru, conforme pretendem a Equipe Técnica e o MPCO, seria inaugurar nova interpretação à matéria, circunstância a surpreender o gestor público, razão pela qual se faz necessário observar as orientações constritivas ao exercício do controle externo previstas no art. 23 da LINDB.

Quanto aos preços pactuados, é verdade que o Município poderia envidar esforços com vistas à redução dos preços pactuados, sendo circunstância negocial desejável, mas não cogente. O procedimento ideal seria seguir as diretrizes fixadas na Instrução Normativa MARE nº 02/1998, editada pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado, cujo teor determina que os **órgãos e entidades integrantes do Sistema de Serviços Gerais - SISG**, nas aquisições de livro nacionais



por contratação direta, deverão observar o desconto mínimo de 20% sobre o preço de capa.

De salientar, por fim, considerar pertinente proferir recomendação no sentido de que o parecer pedagógico elaborado pelos técnicos da Secretaria Municipal de Educação seja elaborado em conformidade com as regras fixadas no Decreto Federal nº 9.099/2017, que dispõe sobre o Programa Nacional do Livro e do Material Didático.

Em síntese, afasto as irregularidades e os excessos aduzidos pela Equipe Técnica. Cabem as determinações do art. 69 da Lei Estadual nº 12.600/2004.

ISSO POSTO,

VOTO pelo que segue:

CONSIDERANDO que, em observância aos ditames contidos na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), a decisão administrativa, controladora ou judicial que estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito, deverá prever regime de transição quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais.

CONSIDERANDO que a inexistência de desfalque, desvio de bens ou valores ou da prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico, ou, ainda, a não violação de norma legal ou regulamentar, conduz ao julgamento pela regularidade das contas, cabendo, entretanto, a aposição de ressalvas relacionadas a impropriedades de menor significância.

Jose Queiroz De Lima:

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

JULGAR regulares com ressalvas as contas do(a) Sr(a) Jose Queiroz De Lima, PREFEITO relativas ao exercício financeiro de 2015

Conferir-lhe, em consequência, quitação, na forma do art. 61 da Lei Estadual nº 12.600/2004, deixando de aplicar a multa prevista no artigo 73, da referida lei, em função do disposto no § 6º do mesmo artigo.



Antônio Fernando Silva Santos:

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

JULGAR regulares com ressalvas as contas do(a) Sr(a) Antônio Fernando Silva Santos, SECRETÁRIO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, relativas ao exercício financeiro de 2015

Conferir-lhe, em consequência, quitação, na forma do art. 61 da Lei Estadual nº 12.600/2004, deixando de aplicar a multa prevista no artigo 73, da referida lei, em função do disposto no § 6º do mesmo artigo.

Maria Aparecida De Souza:

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

JULGAR regulares com ressalvas as contas do(a) Sr(a) Maria Aparecida De Souza, SECRETÁRIA MUNICIPAL DE SAÚDE relativas ao exercício financeiro de 2015

Conferir-lhe, em consequência, quitação, na forma do art. 61 da Lei Estadual nº 12.600/2004, deixando de aplicar a multa prevista no artigo 73, da referida lei, em função do disposto no § 6º do mesmo artigo.

Maria Das Graças De Albuquerque Rosal Gonçalves:

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

JULGAR regulares com ressalvas as contas do(a) Sr(a) Maria Das Graças De Albuquerque Rosal Gonçalves, SECRETÁRIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, relativas ao exercício financeiro de 2015

Conferir-lhe, em consequência, quitação, na forma do art. 61 da Lei Estadual nº 12.600/2004, deixando de aplicar a multa prevista no artigo 73, da referida lei, em função do disposto no § 6º do mesmo artigo.



Verônica Alves Da Silva:

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

JULGAR regulares com ressalvas as contas do(a) Sr(a) Verônica Alves Da Silva, PRESIDENTE DO COMDICA relativas ao exercício financeiro de 2015

Conferir-lhe, em consequência, quitação, deixando de aplicar a multa prevista no artigo 73, da referida lei, em função do disposto no § 6º do mesmo artigo.

Conferir quitação aos Srs(as). Domingos Sávio da Costa Góis, Darcylene Freitas de Farias Cintra, Maria Aguinalda Batista dos Santos, Gilvana Karla Souza de Melo, Magno José de Mendonça Queiroz e Paulo Frederico Calazans de Albuquerque Maranhão, nos termos do art. 61 da Lei Orgânica do TCE-PE.

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 Caruaru, ou a quem o suceder, que atenda as medidas a seguir relacionadas:

1. Evitar esforços com vistas à redução dos preços pactuados na aquisição de livros didáticos, sendo desejável seguir as diretrizes fixadas na Instrução Normativa MARE nº 02/1998, editada pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado, cujo teor determina, aos órgãos da administração pública federal, que nas aquisições de livro nacionais, inclusive didáticos, por contratação direta, deverá ser observado o desconto mínimo de 20% sobre o preço de capa. Ao elaborar o parecer técnico de avaliação pedagógica, observar as regras fixadas no Decreto Federal nº 9.099/2017, que dispõe sobre o Programa Nacional do Livro e do Material Didático.
2. Observar as regras da ABNT e NBR nos procedimentos de confecção de laudos para avaliação e locação de imóveis pelo Município

DETERMINAR, por fim, o seguinte:

À Coordenadoria de Controle Externo:



1. Encaminhar cópia do acórdão e do inteiro teor da deliberação aos gestores da Prefeitura Municipal de Caruaru e da Secretaria Municipal de Educação, para fins de cumprimento das recomendações consignadas no presente acórdão.

Ao Ministério Público de Contas:

1. Encaminhar cópia do acórdão e do inteiro teor da presente deliberação ao Ministério Público de Contas, para posterior remessa ao Ministério Público Federal e ao Ministério Público do Estado de Pernambuco, nos termos consignados no Parecer MPCO nº 422/2020.

É O VOTO.

VOTO VENCEDOR

Assim,

VOTO pelo que segue:

Jose Queiroz De Lima:

CONSIDERANDO os termos do Parecer MPCO n.º 422/2020;

CONSIDERANDO o não repasse de contribuições previdenciárias, descontadas dos servidores, ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS), no montante de R\$ 290.592,81;

CONSIDERANDO o teor da Súmula 12 deste Tribunal: “A retenção da remuneração de servidor como contribuição e o não repasse ao respectivo regime poderá configurar crime de apropriação indébita previdenciária e deve ser comunicada ao Ministério Público, considerando as contas anuais”;



CONSIDERANDO a dispensa de licitação, por emergência, para a contratação de merenda escolar, no sétimo ano da mesma gestão, em evidente falta de planejamento;

CONSIDERANDO a aquisição de livros por meio de inexigibilidade, quando a competição não se mostrava impossível; e que, a despeito do volume adquirido, foi praticado o preço de capa dos livros, dando ensejo a um débito de R\$ 875.261,83;

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

JULGAR irregulares as contas do(a) Sr(a) Jose Queiroz De Lima, PREFEITO relativas ao exercício financeiro de 2015

Deixo de aplicar a multa prevista no artigo 73, da referida lei, em função do disposto no § 6º do mesmo artigo.

IMPUTAR débito no valor de R\$ 875.261,83 ao(à) Sr(a) Jose Queiroz De Lima solidariamente com Maria das Graças de Albuquerque Rosal Gonçalves, Domingo Sávio da Costa Góis, Magno José de Mendonça Queiroz, Darcylene Freitas de Farias Cintra, Maria Aguinilda Batista dos Santos, Gilvana Karla Souza de Melo, PAULO FREDERICO CALAZANS DE A. MARANHÃO que deverá ser atualizado monetariamente a partir do primeiro dia do exercício financeiro subsequente ao do processo ora analisado, segundo os índices e condições estabelecidos na legislação local para atualização dos créditos da Fazenda Pública Municipal, e recolhido aos cofres públicos municipais, no prazo de 15 (quinze) dias do trânsito em julgado desta deliberação, devendo cópia da Guia de Recolhimento ser enviada a este Tribunal para baixa do débito. Não o fazendo, que seja extraída Certidão do Débito e encaminhada ao Prefeito do Município, que deverá inscrever o débito na Dívida Ativa e proceder a sua execução, sob pena de responsabilidade .

Antônio Fernando Silva Santos:

CONSIDERANDO os termos do Parecer MPCO n.º 422/2020;



CONSIDERANDO a dispensa de licitação, por emergência, para a contratação de merenda escolar, no sétimo ano da mesma gestão, em evidente falta de planejamento;

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

JULGAR irregulares as contas do(a) Sr(a) Antônio Fernando Silva Santos, SECRETÁRIO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, relativas ao exercício financeiro de 2015

Deixo de aplicar a multa prevista no artigo 73, da referida lei, em função do disposto no § 6º do mesmo artigo.

Maria Aparecida De Souza:

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

JULGAR regulares com ressalvas as contas do(a) Sr(a) Maria Aparecida De Souza, SECRETÁRIA MUNICIPAL DE SAÚDE relativas ao exercício financeiro de 2015

Conferir-lhe, em consequência, quitação, na forma do art. 61, §1º, da Lei Estadual nº 12.600/2004, deixando de aplicar a multa prevista no artigo 73, da referida lei, em função do disposto no § 6º do mesmo artigo.

Maria Das Graças De Albuquerque Rosal Gonçalves:

CONSIDERANDO os termos do Parecer MPCO n.º 422/2020;

CONSIDERANDO a aquisição de livros por meio de inexigibilidade, quando a competição não se mostrava impossível; e que, a despeito do



volume adquirido, foi praticado o preço de capa dos livros, dando ensejo a um débito de R\$ 875.261,83;

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

JULGAR irregulares as contas do(a) Sr(a) Maria Das Graças De Albuquerque Rosal Gonçalves, SECRETÁRIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, relativas ao exercício financeiro de 2015

Deixo de aplicar a multa prevista no artigo 73, da referida lei, em função do disposto no § 6º do mesmo artigo.

Verônica Alves Da Silva:

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

JULGAR regulares com ressalvas as contas do(a) Sr(a) Verônica Alves Da Silva, PRESIDENTE DO COMDICA relativas ao exercício financeiro de 2015

Conferir-lhe, em consequência, quitação, deixando de aplicar a multa prevista no artigo 73, da referida lei, em função do disposto no § 6º do mesmo artigo.

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 Caruaru, ou quem vier a sucedê-lo, que atenda, no prazo indicado, se houver, a medida a seguir relacionada :

1.

1. Observe, com vistas à redução dos preços pactuados na aquisição de livros didáticos, as diretrizes fixadas na Instrução Normativa MARE nº 02/1998, editada pelo Ministério da



Administração e Reforma do Estado, cujo teor determina, aos órgãos da administração pública federal, que nas aquisições de livro nacionais, inclusive didáticos, por contratação direta, deverá ser observado o desconto mínimo de 20% sobre o preço de capa. Ao elaborar o parecer técnico de avaliação pedagógica, observar as regras fixadas no Decreto Federal nº 9.099 /2017, que dispõe sobre o Programa Nacional do Livro e do Material Didático.

2. Observar as regras da ABNT e NBR nos procedimentos de confecção de laudos para avaliação e locação de imóveis pelo Município

DETERMINAR, por fim, o seguinte:

À Diretoria de Plenário:

1. Encaminhar cópia do acórdão e do inteiro teor da presente deliberação ao Ministério Público de Contas, para posterior remessa ao Ministério Público Federal e ao Ministério Público do Estado de Pernambuco, nos termos consignados no Parecer MPCO nº 422 /2020.

É O VOTO.

OCORRÊNCIAS DO PROCESSO

CONSELHEIRO CARLOS PORTO - PRESIDENTE EM EXERCÍCIO:

O Ministério Público irá se pronunciar?



DR. CRISTIANO PIMENTEL - PROCURADOR:

Sim.

CONSELHEIRO CARLOS PORTO - PRESIDENTE EM EXERCÍCIO:

Com a palavra o representante do Ministério Público.

DR. CRISTIANO PIMENTEL - PROCURADOR:

Sr. Presidente, Sr. Relator, Sra. Conselheira, primeiramente cumprimentando todos os servidores da área técnica, que permitem esta sessão, servidores da taquigrafia, advogados que acompanham a sessão, e também os cidadãos de forma geral que acompanham esta sessão.

Neste primeiro momento oficial que me cabe me pronunciar, porque as demais vezes foram intervenções pontuais, a minha divergência, Sr. Presidente e Sr. Relator, é em relação a três pontos do relatório de auditoria.

Primeiro é preciso esclarecer que se trata de contas de gestão, prestação de contas de gestão do exercício de 2015 de Caruaru. E como está sendo discutido, tanto no Pleno quanto em sessão administrativa, prestação de contas de gestão nada mais é do que uma junção de várias auditorias especiais e, portanto, é necessário julgar cada irregularidade. Porque cada um desses itens representaria, em tese, uma auditoria especial se esse processo fosse fatiado. Então, na prestação de contas de gestão diminui um pouco, pelo menos, aquele juízo de “conjunto da obra”. Não é possível relevar irregularidades considerando, por exemplo, como se faz nas contas de governo. E digo isso porque em relação a pelo menos três irregularidades o Ministério Público de Contas manifestou a divergência.

O primeiro é que, se tratando do exercício de 2015, não houve o recolhimento das contribuições previdenciárias ao INSS, regime geral, pois foi mantido sem recolhimento um valor expressivo de duzentos e noventa mil reais. E, colaborando para esse valor ser mais expressivo ainda, isso se tratou da parte retida do salário dos servidores. Ou seja, o prefeito, a gestão, descontou do salário dos servidores esse valor expressivo e não recolheu aos cofres do INSS, utilizando esses recursos em outras finalidades distintas.



Nós temos, inclusive, súmula neste Tribunal dizendo que isso é crime previdenciário e deve ser comunicado ao Ministério Público. Isto é a Súmula 12 do Tribunal, que diz que isso, considerando as contas anuais, são indícios do crime 168-A do Código Penal.

Outra irregularidade, mesmo sem débito apontado no relatório de auditoria, foi o abuso de dispensas emergenciais para aquisição de merenda escolar.

Só voltando à questão previdenciária em um ponto, é necessário destacar que esta Segunda Câmara sempre rejeita as contas de gestão ou de auditoria especial da pessoa que retém a contribuição dos servidores e não repassa ao regime geral, no exercício de 2015, ou seja, muito posterior às súmulas do Tribunal sobre matéria previdenciária. No atual entendimento do Tribunal é que o não recolhimento previdenciário, especialmente quando é a parte retida do servidor, é motivo suficiente para rejeição das contas, seja em auditoria especial, seja contas de gestão. Até está se discutindo para exercícios futuros retirar a previdência das contas de gestão, mas no exercício de 2015, por isonomia, a previdência estava nas contas de gestão e já gerou centenas de rejeições neste Tribunal de Contas. Nesse processo, no entender do Ministério Público de Contas, não poderia ser diferente, até porque ainda há súmula. Ou seja, por uma questão de isonomia, isso deveria ser considerado para rejeição.

Outra questão importante, e esta Segunda Câmara, nessa questão de previdência, mantém o entendimento, e o Pleno também mantém esse entendimento, de que é motivo para rejeição esse não recolhimento.

Outra questão que também... outro ponto, segundo ponto, que o MPCO entende que deva haver rejeição foi a falha de planejamento na aquisição da merenda escolar. O que os auditores colocaram? Que houve durante sete anos de gestão dispensas emergenciais para aquisição de merenda escolar na Prefeitura de Caruaru. E como no caso destes autos, em 2015 a gestão estava no sétimo ano seguido da gestão e a merenda escolar era adquirida por dispensa emergencial de licitação.

Esta Câmara, também em votos da Secretaria de Educação do Estado de Pernambuco, principalmente da Conselheira Teresa Duere, reprova as dispensas emergenciais para a merenda escolar, ou seja, o mesmo objeto que estamos aqui discutindo, reprova essas dispensas emergenciais decorrentes de falta de planejamento. Só que aqui a falta de planejamento é até muito maior do que aquelas que foram objeto de julgamento aqui da



Secretaria Estadual de Educação, porque é um período de sete anos sem planejamento, ou seja, muito maior do que aqueles que esta Segunda Câmara já colocou sua reprovabilidade.

Então, segundo ponto, apesar de não ter débito, eu considero importante, porque é a falta de dispensa emergencial de licitação para aquisição de merenda escolar no sétimo ano da gestão municipal.

E, por fim, uma outra irregularidade que essa Segunda Câmara, aqui, também, sempre considerou, que foi inexigibilidades indevidas para aquisição de livros paradidáticos em situações em que era plenamente possível a licitação. Inclusive, de itens que o governo do Estado de Pernambuco na mesma época adquiriu por licitação e por pregão.

E outro detalhe também é que, assim como esta Segunda Câmara já decidiu várias vezes, esses livros didáticos eram paradidáticos, eles eram adquiridos pelo valor de capa. E esta Segunda Câmara já assentou, até em recente julgamentos, que isto é irregular. Todo mundo sabe que livros comprados em grandes quantidades por governo tem que ter um desconto no valor de capa. E não foi isto que aconteceu nessas inexigibilidades que estamos aqui discutindo. E este detalhe que é o único em que há proposta de imputação de débito por parte da auditoria, o MPCO queria até destacar que foi feito um relatório de auditoria, uma proficiente nota técnica sobre isto, e a Prefeitura estranhamente não quis pedir o desconto no preço de capa do livro, como colocado no relatório de auditoria, praticamente todos os Tribunais de Contas do país, inclusive o TCU, apontam isso, como irregularidade, porque é uma coisa muito normal, é uma coisa, assim, da regra do comércio de livros esse desconto no valor de capa. Inclusive, eu queria citar que esta Segunda Câmara no Processo 1503299-1 considerou isto irregular e imputou o débito; era um processo de relatoria da Conselheira Teresa Duere da Segunda Câmara. Nessa questão era a Prefeitura do Cabo e os livros paradidáticos foram adquiridos sem desconto no valor de capa, e a auditoria disse que era necessário no mínimo 20% do desconto do valor de capa. O normal numa compra é até 40% de desconto no valor de capa. No caso do Cabo, estavam sendo adquiridos cento e oitenta e um mil livros de apenas uma editora. Mas, salomonicamente se o desconto normal mínimo era 20%, naquele processo da Segunda Câmara, se considerou que era devido esse desconto de 20% e se imputou um débito na época de mais de um milhão de reais naquele processo, o 1503299-1.

Inclusive, eu gostaria de registrar que esse processo da Segunda Câmara foi objeto de recurso do Pleno, no Processo 1951697-6, que inclusive o relator foi o ilustre Conselheiro Marcos Loreto, e o



Pleno, por unanimidade, manteve aquele débito de mais de um milhão, ou seja, todos os três membros da Segunda Câmara titulares adotam um entendimento em processos de que a não aplicação do desconto padrão no valor de capa é motivo para imputação do débito pecuniário, ou seja, se este processo aqui tiver uma votação divergente, vai estar contra o entendimento dos três membros titulares desta Segunda Câmara.

Então, foram essas três irregularidades que o MPCO discorda do encaminhamento do relatório em lista, por entender, realmente, que estariam divergindo, todas as três, do entendimento desta Segunda Câmara.

A primeira, a retenção do salário dos servidores da contribuição sem o repasse ao Regime Geral de Previdência, no exercício de 2015. Ou seja, não é a parte patronal que estamos aqui falando, é o valor descontado da remuneração dos servidores que a Prefeitura não deveria ter nenhuma ingerência. Inclusive, no Pleno sempre é falado que isto é, por si só, grave, com rejeição de contas, inclusive com o voto dos três membros titulares desta Segunda Câmara.

Outra questão, também, foi a falta de planejamento em dispensas emergenciais para aquisição de merenda escolar, que esta Câmara, em processos da Secretaria Estadual de Educação de Pernambuco, sempre reprovou e julgou irregular esta falta de planejamento. Só que aqui, nesse processo da Prefeitura de Caruaru, é ainda mais grave, porque foram sete anos de falta de planejamento e, depois de sete anos, já está mais do que na hora do Tribunal julgar irregular essa falta de planejamento.

E, por fim, essa inexigibilidade indevida para aquisição de livros paradidáticos, que, além de ser indevida, porque na mesma época o Governo do Estado comprava mediante licitação, e se o Governo do Estado consegue comprar mediante licitação, é lógico que a Prefeitura de Caruaru também deveria. Tanto a inexigibilidade é indevida e ilegal, porque inexigibilidade é quando não é possível fazer a licitação, e tanto era possível que o Governo do Estado, na mesma época, o fazia. E outro ponto nesses livros paradidáticos, foi que eles foram adquiridos pelo valor de capa, uma atitude, assim, totalmente incorreta, na aquisição de livros paradidáticos, porque todo mundo sabe que em grandes quantidades o padrão das editoras e distribuidoras é oferecer descontos de 20% a 40%. Registro que na nota técnica da equipe de auditoria até propôs que o desconto deveria ser de 40%, mas o parecer do MPCO é que deve ser aplicado aquele mesmo percentual de 20% do processo do Cabo e do recurso ordinário relatado pelo Conselheiro Marcos



Loreto, para importar este débito de R\$ 875.000,00 (oitocentos e setenta e cinco mil reais) pelo valor de 20%, que não foi obtido no desconto de capa.

Então, com base nessas três irregularidades, o Ministério Público pede que as contas sejam julgadas de acordo com o último parecer do MPCO nos autos, ou seja, os itens A-21.1, A-51 e A-52, sejam julgadas irregulares; que haja o débito pela falta de desconto no valor de capa dos livros paradidáticos de R\$ 875.000,00 (oitocentos e setenta e cinco mil reais); e que sejam aplicadas as multas sugeridas pelos itens de auditoria. Quanto às multas, me parece que estamos aí.... Aí o Relator vai ter que informar se esse processo foi formalizado, se está ainda dentro dos cinco anos, ou não, para aplicação das multas. Mas quanto à rejeição de contas e quanto ao débito, é plenamente possível ainda e está de acordo com os votos reiterados dos três titulares desta Segunda Câmara, com as vênias aí ao entendimento divergente.

Então, o parecer oral é para que seja adotado, como voto, o parecer do Ministério Público de Contas juntado aos autos e não o encaminhamento ora feito nesta sessão. É o parecer.

CONSELHEIRO CARLOS PORTO - PRESIDENTE EM EXERCÍCIO:

Com a palavra o Conselheiro Marcos Flávio para proferir o seu voto.

CONSELHEIRO CARLOS PORTO - PRESIDENTE EM EXERCÍCIO:

Está sem som, Conselheiro.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO MARCOS FLÁVIO TENÓRIO DE ALMEIDA- RELATOR:

Perdão. Escutei atentamente as ponderações do Ministério Público e, realmente, estão de acordo com o parecer que consta dos autos e integralmente da minuta posta em lista. E, Sr. Presidente, eu vou apenas... não vou tomar-vos o tempo, já que consta da minuta. Eu informo só, de uma maneira geral, que reitero todos os termos, pedindo vênias ao Ministério Público, e gostaria apenas de citar um ponto específico sobre cada item.



Com relação ao não recolhimento, é verdade, é comprovado, está comprovado este não recolhimento. No entanto, Presidente, eu faço uma ponderação e vou dar um percentual. Em síntese, aí estou lendo o trecho da minuta: “foram recolhidos em favor do RPPS e RGPS contribuições previdenciárias que perfizeram o montante de R\$ 30.901.784,50. Por outro lado, deixou de ser quitado o valor de R\$ 290.592,81, quantia equivalente a tão somente 0,94% do total de recolhimentos honrados pela municipalidade”. Quer dizer, dos R\$ 30.901.784,50 deixou de ser recolhidos R\$ 290.592,81 o que representa 0,94%, que são esses R\$ 290.592,81.

Eu coloco também no voto, porque creio que julgar é ponderar, não é apenas pelos números absolutos que se encontram, mas também fazer um juízo de proporcionalidade e razoabilidade. E com relação a esse ponto específico do não recolhimento de 0,94% consta inclusive da minha minuta e vou ler agora, são 3 linhas só:

...pedindo vênias ao Ministério Público de Contas, no sentido de considerar a gestão previdenciária da Prefeitura Municipal de Caruaru acima (reitero: acima, superior) ao padrão médio percebido comparativamente com os demais municípios pernambucanos.

E novamente, especificamente, peço vênias ao Ministério Público:

...entendo não restar minimamente configurada a violação ao art. 168-A do Código Penal, consubstanciado na conduta típica de deixar de repassar à previdência social as contribuições recolhidas dos contribuintes, no prazo e forma legal.

Neste aspecto, de salientar que o montante de desembolsos direcionados para quitação das contribuições patronais do RGPS (R\$ 5.509.009,08) foi sobejamente superior ao inadimplemento da cota parte retida do segurado (R\$ 290,592,81), ... (como já falei outrora)

Não obstante as considerações acima, por reverência ao MPCO, deve cópia da presente deliberação ser encaminhada ao Ministério Público Federal, nos termos sugeridos no Parecer MPCO nº 422 /2020, (da lavra do Procurador Cristiano da Paixão Pimentel). (grifos nossos)



Face ao exposto, Sr. Presidente, em relação à gestão previdenciária, mitigo a irregularidade noticiada pela Equipe Técnica e bem postada no parecer do Ministério Público, remeto-a ao campo das ressalvas.

Com relação à falta de planejamento, Sr. Presidente, dispensa de licitação, ocasionada por falta de planejamento com relação ao objeto gêneros alimentícios para merenda, resta configurada. E, em face desta impropriedade, Sr. Presidente, caberia aplicar multa em desfavor do Sr. Antônio Fernando Silva Santos. Contudo constato o decurso do prazo previsto no artigo 73, parágrafo 6º, da Lei Estadual nº 12.600/2004, que vem a ser a Lei Orgânica deste Tribunal, cuja a redação dispõe que as multas só podem ser aplicadas no prazo máximo de 5 anos contados a partir da atuação do respectivo processo no Tribunal de Contas. E, em arremate final, verifico que, não obstante constatar a falha no planejamento da aquisição via dispensa de licitação, o fornecimento foi, isso é importante, pactuado a preço justo, circunstância que pesa favoravelmente ao gestor municipal da educação. O preço foi justo.

Então, Sr. Presidente, pedindo todas as vênias ao Ministério Público, elogio a participação elegante, fineza do Procurador Cristiano da Paixão, a quem eu respeito, sigo os pareceres, ontem, na semana passada segui inteiramente em processos meus, não apenas o de ontem nem da semana passada, seus pareceres. No entanto, ousou dissentir, pedindo todas as vênias, e julgo regulares, Sr. Presidente, as contas do Sr. Prefeito, relativas ao exercício financeiro de 2015, e também como os demais gestores públicos, como o Secretário Municipal de Educação, como também a Secretária Municipal de Saúde e também a Secretária de Educação em outro período de tempo, e também dos representantes da COMDICA, que é Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente, foi citado no relatório de auditoria, dando-lhes quitação, Sr. Presidente.

E faço recomendação, Sr. Presidente, exatamente no sentido de dotar os gestores públicos de norma cogente no sentido de aplicar desconto aos preços de livros constantes da capa e observar a norma federal, que é exatamente de 20%.

Sr. Presidente, ao final, determinar o encaminhamento de cópia do Acórdão e do Inteiro Teor desta Deliberação aos gestores da Prefeitura Municipal de Caruaru e da Secretaria de Educação, para fins de cumprimento das recomendações. E encaminhar cópia do Acórdão e do Inteiro Teor da presente Deliberação ao Ministério Público de Contas, para posterior remessa ao Ministério Público



Federal e ao Ministério Público do Estado de Pernambuco, nos termos consignados no Parecer MPCO nº 422/2020.

É o voto, Sr. Presidente. Esse processo é em substituição ao Conselheiro Marcos Loreto.

DR. CRISTIANO PIMENTEL - PROCURADOR:

Sr. Presidente.

CONSELHEIRO CARLOS PORTO - PRESIDENTE EM EXERCÍCIO:

Pois não. Com a palavra o representante do Ministério Público.

DR. CRISTIANO PIMENTEL - PROCURADOR:

Eu queria a palavra brevemente para uma questão de fato. Primeiramente agradecer ao Conselheiro Marcos Flávio pelas palavras a minha pessoa e dizer que, como é notório, o Conselheiro Marcos Flávio sempre discute com amplitude muito bem as questões jurídicas, mas eu queria colocar três brevíssimas questões de fato.

Primeiramente, essa consideração do percentual não recolhido. Salvo o engano, o Pleno desta Casa e as Câmaras têm considerado mais essa questão do percentual não recolhido quando é a contribuição patronal. Eu registro até votos recentes do plenário do Tribunal em que destacado aqui a contribuição retida do servidor, a Prefeitura não pode se apropriar como foi feito nesse caso, no valor de R\$ 290.000,00 (duzentos e noventa mil reais), tanto é que o Relator reconheceu o fato, mas considerando o percentual está relevando. Eu registro que, inclusive, o Presidente do Tribunal, recentemente no Pleno, até desempatou uma votação considerando que isso... grave, não é, reter a contribuição do servidor e não repassar.

O segundo ponto da questão de fato. Dispensas emergenciais para merenda escolar no sétimo ano da gestão. Eu cito novamente os precedentes desta Câmara da Secretaria Estadual de Educação de Pernambuco sobre dispensas emergenciais de merenda escolar.

E, por fim, a última questão de fato, eu aí ousou, assim, não é do meu conhecimento de que julgar que o preço de capa deve ser



imputado débito, assim, seria abrir uma divergência. Eu acho que é ao contrário. Todas as vezes que eu tenho conhecimento que a auditoria levantou essa questão do preço de capa, o Tribunal imputou o débito. Eu citei o processo, que foi um processo de livros, de 2013, pela Prefeitura do Cabo, em que foi imputado um débito de mais de um milhão de reais e o Acórdão foi de 2016. Ou seja, os livros foram adquiridos até antes desse exercício que estamos aqui analisando. Eu acho que há uma inversão das possibilidades do Tribunal, porque o relator coloca que só poderia responsabilizar caso tivesse havido alerta de responsabilização ou recomendação e não aconteceu isso em nenhum dos precedentes em que foi imputado o débito tanto por parte do processo que citei da Conselheira Teresa Duere, quanto do processo que citei do Conselheiro Marcos Loreto. Eram processos bem antigos, de 2013, em que foi imputado o débito e o TCU há mais de 20 anos vem dando isso como irregular.

Então, assim, admirando a argumentação do Conselheiro Marcos Flávio, jurídica, mas eu realmente tenho que me manter no que consta do parecer do MPCO dos autos, respeitosamente.

CONSELHEIRO CARLOS PORTO - PRESIDENTE EM EXERCÍCIO:

Conselheira Teresa Duere;

CONSELHEIRA TERESA DUERE:

Senhor Presidente, senhores Conselheiros, senhor representante do Ministério Público, meu caro Relator Doutor Marcos Flávio e a todos que nos ouvem. Eu peço imensas vênias ao Conselheiro Marcos Flávio, mas eu tenho que manter coerência com os meus julgados. Quanto à questão da Previdência, eu vejo e tenho votado, e muitas vezes esta própria Câmara quando vê uma só irregularidade nas contas e essa irregularidade nas contas refere-se exclusivamente à Previdência, muitas vezes majoritariamente, a Primeira Câmara é majoritariamente, esta Câmara não, mas no Pleno também majoritariamente, acham que deveria ser julgada regular, já que era a única questão, coisa que não é referente a este voto. Esse voto tem mais, vamos dizer, umas duas irregularidades que são graves.

Então, Vossa Excelência conhece o meu posicionamento em relação à Previdência e vejo que a gente não deve em relação a essa questão do Servidor Público, a gente tratar com percentuais, porque, na verdade, é uma apropriação indébita que a prefeitura



faz, então, se é 1, se é 10, se é 15, se é 20, existe o fato de ser uma apropriação indébita que, inclusive, o servidor não sabe o que está acontecendo, é uma coisa que ele não sabe que você está deixando de pagar um benefício que ele pagou.

Então, eu acho isso de uma gravidade muito grande. Em segundo lugar, eu não posso aceitar essa questão de não haver licitação em processo de merenda escolar. É uma atividade contínua, não é uma atividade que não se tem planejamento. Todos nós sabemos que no mês de fevereiro se iniciam as aulas e com isso se iniciam também as merendas escolares. Entendeu? Por que não licitar? Realmente, como disse o nobre Procurador Cristiano Pimentel, levei meu voto como rejeição das contas por falta de planejamento na Secretaria de Educação. Eram 5 anos de gestão sem fazer licitação em relação à questão da merenda escolar. Então, realmente, eu acho muito grave e injustificável essa questão dessa dispensa de licitação já que é extremamente programada essa ação, que é uma ação contínua.

Em terceiro lugar, é a questão dos livros didáticos. Não há lei, mas nós trabalhamos aqui, também, com a questão da economicidade. De ver a economicidade. No Município do Cabo se deixou por causa da questão de não... é uma questão de mercado. Se você compra em uma determinada editora e essa editora não é única, o problema é que determinados livros pré-didáticos só existem editadas por algumas editoras. E você deixa de negociar o benefício a que a Prefeitura tem direito, que é o preço de capa.

Esse preço de capa do Município do Cabo somou um valor de mais de 1 milhão e 200 reais, que foi pela economicidade. Ora, eu acho que isso também é uma questão... não é que ele esteja infringindo a lei, mas o princípio da economicidade não foi observado absolutamente pelo gestor.

Então, meu caro relator, Vossa Excelência sabe a admiração que eu tenho, sabe, inclusive, não só a admiração, mas a amizade e o respeito que tenho por Vossa Excelência, mas neste voto eu serei divergente. Vamos exercer democraticamente as colocações aqui feitas, e, portanto, senhor Presidente, eu encaminho voto divergente por esses três pontos aqui colocados. Sendo coerente com os meus julgados, sobretudo com a coerência dos meus julgados e, também, por achar que são faltas excessivamente graves em relação à gestão. Então, o meu voto é pela irregularidade.

CONSELHEIRO CARLOS PORTO - PRESIDENTE EM EXERCÍCIO:



Eu acompanho o voto divergente da Conselheira Teresa Duere e devolvo a Presidência ao Conselheiro Marcos Loreto.

CONSELHEIRO MARCOS LORETO - PRESIDENTE:

Conselheiro Marcos Flávio.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO MARCOS FLÁVIO TENÓRIO DE ALMEIDA - RELATOR:

Eu comunico não ter mais processos a relatar. Eu agradeço as palavras elogiosas da Conselheira Teresa Duere e o do Procurador Dr. Cristiano da Paixão. E concordo com a Dra. Teresa de que órgão coletivos é exatamente isso que o caracteriza, são os pontos de vistas diferentes desde que fundamentados. Comunico que não tenho mais processos e peço a retirada da sessão, senhor Presidente.

RESULTADO DO JULGAMENTO

Presentes durante o julgamento do processo:

CONSELHEIRO SUBSTITUTO MARCOS FLÁVIO TENÓRIO DE ALMEIDA , relator do processo

CONSELHEIRO CARLOS PORTO , Presidente, em exercício, da Sessão : Diverge

CONSELHEIRA TERESA DUERE : Diverge

Procurador do Ministério Público de Contas: **CRISTIANO PIMENTEL**

A CONSELHEIRA TERESA DUERE FICOU DESIGNADA PARA LAVRAR O ACÓRDÃO