



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO

57ª SESSÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA CÂMARA REALIZADA EM 05/09/2017

PROCESSO TCE-PE Nº 1230063-9

PRESTAÇÃO DE CONTAS DO GESTOR DA PREFEITURA MUNICIPAL DE CATENDE,  
RELATIVA AO EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2011

INTERESSADOS: OTACÍLIO ALVES CORDEIRO (ORDENADOR DE DESPESA); JOSÉ FLÁVIO CAVALCANTI DA SILVA (ORDENADOR DE DESPESA); MARIA JOSÉ ALVES CORDEIRO (ORDENADOR DE DESPESA); GLÁUCIONE MELO LINS (INTERESSADO GERAL); CÍCERA SILVA GOUVEIA DE MELO (INTERESSADO GERAL); MARIA RITA CARNEVAL VIANA RAMOS DE ARAÚJO (INTERESSADO GERAL); EDUARDO SILVA DE MENEZES (INTERESSADO GERAL); PEDRO JOAQUIM DA SILVA (INTERESSADO GERAL); RÔMULO SILVA LINS (INTERESSADO GERAL); IVO JOSÉ DE SANTANA (INTERESSADO GERAL); GIDEONE FRANCISCO DE LIMA (INTERESSADO GERAL); CCM BRASIL ENGENHARIA LTDA. (INTERESSADO GERAL); SEBASTIANA MARIA SILVA GOUVEIA DE MELO (INTERESSADO GERAL); JOSÉ RICARDO FERREIRA DA SILVA (INTERESSADO GERAL); CARLOS ALBERTO ALVES DE ALMEIDA (INTERESSADO GERAL)

ADVOGADOS: DR. GUILHERME MELO DA COSTA E SILVA - OAB/PE Nº 20.719; DR. ALEXANDRE DIMITRI MOREIRA DE MEDEIROS - OAB/PE Nº 20.305; DRA. KATARINY RENATA ASSIS DE SOUZA TENÓRIO - OAB/PE Nº 30.368; DRA. DANIELA CRISTINA DE CASTRO MARQUES - OAB/PE Nº 1263 B; DR. MARCELO ANTÔNIO DA SILVA - OAB/PE Nº 31207; DRA. LUANA MARTINS VITAL - OAB/PE Nº 32008; DR. JOSÉ MODESTO DE OLIVEIRA FILHO - OAB/PE Nº 15.164; DRA. CARMEM LÚCIA SABINO ALVES - OAB/PE Nº 19819-D; DRA. CAMILLA KENYA BEZERRA - OAB/PE Nº 34846; DR. EURESTO SOUZA DE ARAÚJO JÚNIOR - OAB/PE Nº 28.778; DR. JOSÉ ALUIZIO LIRA CORDEIRO - OAB/PE Nº 21.419; DR. CLÁUDIO S. D. OLIVEIRA LIMA, OAB/PE Nº 17.522; DR. MÁRCIO ALEXANDRE VALENÇA BELCHIOR, OAB/PE Nº 17.610

RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO MARCOS NÓBREGA

PRESIDENTE EM EXERCÍCIO: CONSELHEIRO MARCOS LORETO

**RELATÓRIO**

Cuidam os autos da Prestação de Contas da Prefeitura Municipal de Catende, referente às contas da gestão municipal, exercício financeiro de 2011, sob a responsabilidade do Sr. Otacílio Alves Cordeiro, prefeito e ordenador de despesas.

Integram os autos: Laudo de Auditoria (fls. 2872-2920), Relatório de Auditoria (fls. 2922-2955) Defesas (fls. 3022-3049, 3172-3184 e 3577-3580), Relatório Complementar de Auditoria (3571-3574) e Notas Técnicas de Esclarecimento (fls. 3473-3483, 3487-3502 e 3588-3593).



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

O **Laudo de Engenharia** (fls. 2872-2920) analisou a contratação e a execução dos **serviços de limpeza urbana** realizados pela Prefeitura durante o exercício de 2011, tendo sido detectadas as seguintes irregularidades:

- Limpeza urbana municipal inadequada e em desacordo com as Políticas Estadual e Federal de Resíduos Sólidos (4.2.1);
- Deficiência no registro e arquivamento da documentação (4.2.2);
- Edital de licitação contendo cláusulas ou condições que podem ter comprometido, restringido ou frustrado seu caráter competitivo(4.2.3);
- Incompatibilidade entre peças constantes no Projeto Básico e seus planos de trabalho (4.2.4);
- Composições de custos integrantes do projeto básico insuficientes e inadequadas(4.2.5);
- Composições de encargos sociais integrantes do projeto básico inadequadas(4.2.6);
- Composição de BDI integrante do projeto básico contendo percentuais excessivos(4.2.7);
- Superestimativa de preços e quantidades na planilha orçamentária básica(4.2.8);
- Julgamento da licitação em desconformidade com as normas e condições do edital(4.2.9);
- Má definição do objeto dos contratos(4.2.10);
- Não definição do regime de execução nos contratos(4.2.11);
- Pagamentos realizados a maior em função de superestimativas da planilha contratada e da realização de despesas sem comprovação, no montante de R\$ 261.896,64 (4.2.12);
- Superestimativa de preços e quantidades nas planilhas orçamentárias contratadas(4.2.13);
- Execução efetiva dos serviços em desconformidade com o projeto básico contratado(4.2.14);
- Retenção de alíquotas de ISS em desacordo com a legislação municipal, no montante de R\$ 16.218,03 (4.2.15);



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

- Boletins de medição sem as respectivas memórias de cálculos e sem as devidas assinaturas(4.2.16);
- Inexistência de responsabilização técnica(4.2.17);
- Ausência de diário de ocorrências ou documento equivalente (4.2.18).

Notificados os responsáveis pelas irregularidades acima elencadas, apresentou **defesa** apenas a empresa **CCM Brasil Engenharia Ltda.** (fls. 3022-3049).

O **Relatório de Auditoria** (fls. 2922-2955) registra as seguintes irregularidades:

ITEM	IRREGULARIDADE	LEGISLAÇÃO INFRINGIDA	RESPONSÁVEIS	VALOR (R\$)
3.1	Recolhimento parcial das contribuições previdenciárias retidas e devidas ao RGPS	art. 337-A, inciso II, do Código Penal (acrescido pela Lei nº 9.983/00).	Otacílio Alves Cordeiro	
3.2	Contratação de bandas musicais através de inexigibilidade de licitação sem observação dos requisitos legais	Art. 10, inciso VIII da Lei de improbidade administrativa:	Otacílio Alves Cordeiro	
3.2.1	Contratação direta por representante empresarial não exclusivo	Art. 10, inciso VIII da Lei de improbidade administrativa:	Otacílio Alves Cordeiro	
3.2.2	Ausência de justificativa da escolha do executante e do valor contratado	Arts. 25 e 26 da Lei nº 8.666/93	Otacílio Alves Cordeiro	



ESTADO DE PERNAMBUCO  
TRIBUNAL DE CONTAS

ITEM	IRREGULARIDADE	LEGISLAÇÃO INFRINGIDA	RESPONSÁVEIS	VALOR (R\$)
3.3	Ausência de Controle dos Gastos com Combustíveis	Resolução TC N° 789/93, incisos I, do § 1°, e III do § 2°, ambos do art. 63 da Lei Federal n° 4320/64	Ivo José de Santana	
3.4.	Concessão indevida de diárias	Decisões T.C N°s 1189/08 e 0858/09	Otacílio Alves Cordeiro	13.760,00
3.5.	Prorrogação irregular do contrato administrativo para a prestação de serviços de Locação de Veículos	Decisão TCE-PE n° 1.647/07; artigo 57, inciso II, da Lei Federal n° 8.666/1993; artigo 38 da Lei Federal n° 8.666/1993	Otacílio Alves Cordeiro	
<b>VALOR TOTAL (R\$)</b>				<b>13.760,00</b>

Os srs. Otacílio Alves Cordeiro, Ivo José de Santana, Glaucione Melo Lins, Cícera Silva Gouveia de Melo, Maria Rita Carneval Viana Ramos de Araújo, Sebastiana Maria Silva Gouveia de Melo, Eduardo Silva Menezes, Pedro Joaquim da Silva, Rômulo Silva Lins e José Ricardo Ferreira da Silva apresentaram **defesa conjunta às fls. 3172-3184** aos achados descritos no Relatório de Auditoria e pugnaram, no item 3.6 de sua petição, que se **considere os argumentos e documentos já prestados à equipe de engenharia quando da realização da auditoria de acompanhamento acerca dos serviços de limpeza urbana.**

Na **NTE (fls. 3473-3483)** acerca das irregularidades de engenharia, a equipe técnica analisou os documentos apresentados pela CCM Brasil Engenharia, relativos aos itens 4.2.12 a 4.2.14 e 4.2.17, tendo concluído pela exclusão da responsabilidade da empresa contratada quanto ao item 4.17 e pela manutenção das demais irregularidades inicialmente apontadas. Em relação ao pedido de aproveitamento dos argumentos e documentos já apresentados, feito pelos demais responsáveis, a equipe de engenharia esclarece que a referida documentação, anexada aos autos às fls. 2712-2868, já foi analisada quando da elaboração do



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

Laudo, como demonstra seu item 4.3 - Análise da Defesa Escrita (fls. 2907) - ficando lá consignado que tais documentos não eram suficientes para alterar o posicionamento da equipe técnica.

Analisados os documentos defensórios relativos aos apontamentos do Relatório de Auditoria, concluem os técnicos na **NTE (fls. 3487-3502)** pela manutenção dos termos iniciais, exceto pela exclusão da irregularidade pertinente à inobservância da norma do prazo de prorrogação do contrato de locação de veículo (item 3.5.4).

Foi elaborado, ainda, o **Relatório Complementar (fls. 3571-3574)** em virtude de Demanda Externa - PETCE nº 7547/2013, que aponta a ocorrência de despesas indevidas com a remuneração paga a servidores.

O Sr. Otacílio Alves Cordeiro apresentou **defesa às fls. 3577-3580**, analisada na **NTE às fls. 3588-3593**, que manteve a irregularidade nos pagamentos realizados a servidores.

Posteriormente, solicitei que fosse feita uma análise complementar no que pertine à irregularidade do item 3.2 do Relatório de Auditoria, tendo sido produzido o **Relatório Complementar**, juntado às **fls. 3600-3604**, que acrescentam como responsáveis pela irregularidade os então membros da comissão de licitação. Notificados, estes apresentaram **defesa conjunta** às fls. 3618-3633, analisada na **NTE de fls. 3635-3642**, que não acatou as justificativas ofertadas pelos defendentes.

Em virtude de algumas dúvidas surgidas quando da análise da defesa da empresa CCM Consultoria e Gestão Ltda. (fls. 3649), solicitei novo pronunciamento da equipe técnica, que respondeu por meio de nova **Nota Técnica de Esclarecimento** (fls. 3653-3696). Por fim, a CCM Consultoria e Gestão Ltda., por meio do seu representante legal, Sr. Carlos Alberto Alves de Almeida, juntou defesa complementar às fls. 3703-3722.

É o relatório.

**VOTO DO RELATOR**

Passo à análise das irregularidades descritas pela equipe técnica em cotejo com as justificativas da defesa apresentada pelos responsáveis.



ESTADO DE PERNAMBUCO  
TRIBUNAL DE CONTAS

**PRELIMINARES**

A defesa do **Sr. Otacílio Alves Cordeiro** suscita preliminarmente a **violação ao princípio da ampla defesa** em razão de não constar no Relatório de Auditoria a individualização de sua conduta, tampouco o respectivonexo causal, defendendo, deste modo, sua exclusão do rol de responsáveis.

A defesa da **empresa CCM Brasil Engenharia Ltda.** apontada como corresponsável pelas irregularidades elencadas nos itens 4.2.12 a 4.2.14 do Laudo de Engenharia também suscita preliminar de **cerceamento de defesa** alegando haver insuficiência de elementos técnicos/ausência de indicação de critérios objetivos em composição de custos unitários da planilha de confronto elaborada pela equipe técnica do Tribunal.

Segundo a defendente, na planilha de composição do BDI, foram atribuídos os percentuais de 7,8% para Administração, 8% para Lucro e 0,55% para Outras Despesas, sem menção de justificativa e em percentuais menores que os utilizados na contratação analisada. Desta forma, a empresa se viu *"obrigada a apresentar sua peça de contrariedade sem sequer saber parâmetros objetivos que levaram a Equipe Técnica a proceder a redução desses percentuais."* Conclui que se viu prejudicada porque *"este resultado final de BDI, com os percentuais inadequados ora comentados, serviram de base para todas as conclusões de supostas superestimativas de preços."*

Além desta questão técnica a defendente alega também ter havido **cerceamento de defesa** em virtude de que as vistorias realizadas entre os dias 25/05/2011 e 07/07/2011 que deram origem ao Termo de Inspeção de fls. 2592 a 2602, foram realizadas sem a presença de qualquer representante da empresa defendente. A empresa contratada sustenta que houve prejuízo porque a peça foi gerada unilateralmente *"com deduções que impactam diretamente na defendente sem que tenha tido a mínima oportunidade de indicar sua versão ou seus esclarecimentos sobre as conclusões geradas."*

**Não procedem as preliminares em exame.**

Quanto à ausência de individualização da conduta e do nexocausal alegada pelo então prefeito, o que representaria violação ao princípio da Ampla Defesa, não pode ser acolhida haja vista ser o interessado ordenador de despesas, razão pela qual foi



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

responsabilizado pelas irregularidades elencadas no relatório de auditoria. Além de ordenador, foi o interessado quem assinou contratos, homologou licitações tidas como irregulares pela equipe técnica, não havendo razão para ser excluída sua responsabilidade nestes autos. Não há violação ao direito de defesa porque todas as irregularidades estão descritas e explicitadas no relatório de auditoria do qual o indigitado foi regularmente notificado.

Também em relação às preliminares arguidas pela CCM Brasil Engenharia não vejo como acatá-las. O suposto cerceamento de defesa em relação à composição do BDI não se sustenta, pois às fls. 2683-2689 estão as tabelas elaboradas pelos engenheiros da Casa em que são detalhados os percentuais referentes a cada item que compõe o BDI. Ressalta-se que os autos estiveram à sua disposição em toda a fase de apresentação de defesa, portanto era possível não só seu manuseio como a retirada de cópia.

Quanto à realização de vistorias sem a presença de representante da empresa, o entendimento sedimentado na Casa é de que em se tratando da fase de instrução dos autos, ainda não se trata da fase dialética do processo, esta sim a demandar o contraditório. Vejamos os julgados abaixo:

**PROCESSO TC N° 0930089-2:**

A ausência de intimação da empresa Defendente, ou de representante seu, para acompanhar as vistorias realizadas pela área técnica, em nada comprometeu seu direito de defesa, afinal, durante a fase dialética do processo, foram levados a seu conhecimento os resultados daquelas diligências, oportunizando-lhe a refutação dos apontamentos neles constantes em prazo de idêntica duração ao concedido aos demais Interessados, posteriormente prorrogado em atenção a pleito formulado nesse sentido.

Também as inconsistências mencionadas não conspurcaram seu direito de defesa, afinal não impediram a compreensão dos apontamentos da área técnica e sua consequente refutação.

De efeito, a ausência de indicação no Laudo de Auditoria das folhas do processo onde localizadas as evidências dos achados nele registrados, ou mesmo sua incongruência, não serviu de óbice à sua identificação pela empresa Defendente, porquanto permaneceram todos os volumes dos autos à sua disposição durante todo o lapso outorgado para a produção de sua Defesa, de modo que lhe era possível não só o manuseio dos volumes correspondentes, como a própria reprodução xerográfica da integralidade de seus elementos.

Frise-se que não cabia à Corte de Contas fazer acompanhar o Laudo de Auditoria das evidências nele mencionadas, apenas disponibilizar os autos onde reunidas, como sucedeu.



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

Opino, pois, pela **rejeição** da preliminar de cerceamento de defesa suscitada.

**PROCESSO TCE-PE N° 1004647-1:**

Quanto à nulidade pelo não chamamento do responsável para acompanhar as vistorias, a questão já está pacificada neste Tribunal.

As vistorias realizadas pela equipe de engenharia para produção do laudo fazem parte da fase inquisitorial, quando ainda não está instaurado o contraditório.

O contraditório e a ampla defesa estão assegurados com a notificação dos responsáveis para apresentar defesa, oportunidade em que, inclusive, podem ser solicitadas novas vistorias, desde que fundamentadas.

**PROCESSO TC N° 1209622-2:**

A fase de auditoria em que são enviados ofícios de solicitação de documentos e de pedidos de esclarecimentos tem caráter instrutório, não havendo nenhuma obrigação de oportunização prévia para manifestação de irregularidades que só viriam a ser consolidadas quando da elaboração final dos Relatórios de Auditoria.

A notificação dos interessados mediante Relatório ou Laudo de Auditoria, com a abertura de prazo para apresentação de defesa é o que trata o referido artigo 49 da Lei Orgânica desta Corte de Contas, coadunando-se com os já citados princípios do contraditório e da ampla defesa.

**MÉRITO**

O **Relatório de Auditoria**, às fls. 2922-2955, apontou as seguintes irregularidades:

**1. Recolhimento parcial das contribuições previdenciárias retidas e devidas ao RGPS (item 3.1. do Relatório de Auditoria)**

A despeito do recolhimento das contribuições previdenciárias, a área técnica noticiou o repasse parcial das contribuições retidas dos servidores e patronais devidas à unidade gestora do Regime Geral de Previdência Social (INSS), conduta que atenta contra o princípio constitucional do equilíbrio financeiro e atuarial do RGPS, nos termos do *caput* do art. 40 da Constituição Federal. Tal procedimento sujeita o Ordenador de Despesas à multa prevista na Lei n° 12.600/2004, art. 73, inciso II.



ESTADO DE PERNAMBUCO  
TRIBUNAL DE CONTAS

O valor não repassado foi de R\$ 3.827.251,32, sendo R\$ 623.381,32, referente à contribuição dos servidores e R\$ 3.203.870,00, à parte patronal (fls.1935-1936).

A auditoria imputou a irregularidade ao Sr. **Otacílio Alves Cordeiro** que alegou, em sua defesa, às fls. 3175/3176, estar o município em total regularidade com a previdência social, o que segundo o defendente se comprovaria com a CND anexada à defesa, que, no entanto, não foi localizada nos autos. Já no tocante à imputação de multa, registra que não houve prejuízo ao erário público, uma vez que o parcelamento atendeu ao fim específico de regularizar o débito frente à autarquia previdenciária.

Aduz que em 2009 iniciou seu primeiro ano de gestão herdando passivo previdenciário enorme da gestão anterior e que a pactuação do Parcelamento Especial se demonstrou uma medida de prudência administrativa, inclusive proporcionando ao município economia para o pagamento de seu passivo previdenciário.

Discorre também acerca dos entreveros naturais pelo qual o município foi acometido, nos exercícios de 2010, 2011 e 2012, conforme decretos anexados às fls. 3186-3197, levando o Município a decretar estado de calamidade pública reconhecido pelo Estado e a União. Tal fato demonstra as inconstâncias e dificuldades enfrentadas pelo defendente para manter a regularidade fiscal do município. Ademais, na visão da defesa, não se verifica nenhuma conduta antieconômica o fato de realizar o parcelamento de passivo previdenciário, mas, sim, medida que se impõe em razão das circunstâncias econômicas e dificuldades inerentes aos aspectos naturais retratados pelos decretos em anexo.

Por fim, defende o interessado que o caso concreto deva ser analisado à luz do ordenamento jurídico vigente de 2011, que inclui a jurisprudência outrora sedimentada, no sentido de que o não repasse de contribuições previdenciárias reclama, a aprovação, ainda que com ressalvas, do Gestor do Município, não devendo incidir a Súmula nº 08, cujo teor colide frontalmente com o que foi dito acerca do parcelamento previdenciário.

Na NTE (fls. 3456-3458), o técnico mantém a irregularidade, observando que não foi anexada nenhuma CND aos autos, ao contrário do mencionado pela defesa; acerca da alegada dificuldade financeira enfrentada pelo município, a auditoria pondera que foram gastos no exercício em tela R\$ 847.000,00 com eventos festivos.



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

Analisando a desordenada documentação colacionada pelo interessado (fls. 3278-3.450), constatei que trata-se de GPS's e comprovantes de autuação de diversos processos de parcelamento junto a Secretaria da Receita Federal do Brasil, referentes a diversas competências, mas não há nenhuma comprovação de que tais parcelamentos foram de fatos efetuados e de que as parcelas vem sendo quitadas. Ademais, registre-se que tais providências só foram levadas a cabo em 2013, quando o exercício em análise é 2011.

A justificativa de que o município enfrentou dificuldades financeiras provenientes de enteveros naturais também não está devidamente comprovada posto que o único decreto de calamidade pública juntado foi um expedido em junho de 2010, com vigência de 90 dias. O Decreto referente ao exercício de 2011, é relativo a situação de emergência e não há prova de sua publicação no DOE, como também não há decreto estadual nem portaria da União reconhecendo tal situação, de modo que tal fato não se mostra apto a comprovar a alegação da defesa.

É de se ponderar ainda a expressividade do montante que deixou de ser recolhido, quase 4 milhões de reais, correspondendo a 46,97% da contribuição dos servidores e 93,88% da contribuição patronal do exercício de 2011.

Sempre considerei que o parcelamento de débitos não elide a irregularidade, apesar de ser necessário para regularizar a situação junto ao Órgão competente, pois vai onerar gestões futuras que terão que arcar com tal inadimplência, não apenas do montante principal, mas também dos encargos incidentes sobre o referido parcelamento. Este posicionamento é inclusive arrimado nas Súmulas nº 7 e 8 desta Casa.

Registro que embora existissem posicionamentos divergentes acerca do marco temporal para a aplicação das supracitadas Súmulas editadas em 2012, sempre votei considerando que as súmulas cristalizavam um entendimento majoritário no Tribunal, portanto aplicáveis a exercícios anteriores ao de sua edição.

No entanto, em abril último, em **reunião administrativa do Conselho da Casa ficou decidido que as Súmulas que tratam de irregularidades previdenciárias, por terem sido editadas em 2012, só deveriam ser aplicadas para as prestações de contas de 2013 em diante.** É um esforço da Casa para uniformizar esta importante



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

questão que tem gerado decisões destoantes e trazido insegurança jurídica aos jurisdicionados.

Após esta reunião, recentíssimos julgados deste Pleno, ocorridos nas sessões de 17 e 24 de maio último, relativos a contas do exercício de 2012, fazem menção a este novo entendimento. Os processos TC n<sup>os</sup> 1401742-8 e 1621122-4, da relatoria do Conselheiro Dirceu Rodolfo ainda não tiveram seus Acórdãos publicados.

Já o RO TC n<sup>o</sup> 1508421-8, interposto pelo MPCO contra a emissão de Parecer Prévio pela regularidade com ressalvas das contas da Prefeitura de Parnamirim, exercício de 2012, da relatoria do Conselheiro Substituto Adriano Cysneiros, foi desprovido, **considerando a uniformização do entendimento de que a omissão previdenciária, até o exercício financeiro de 2012, isoladamente, não possuiria o condão de macular as contas,** conforme abaixo transcrito:

PROCESSO TCE-PE N<sup>o</sup> 1508421-8

**SESSÃO ORDINÁRIA REALIZADA EM 24/05/2017**

RECURSO ORDINÁRIO UNIDADE GESTORA: PREFEITURA MUNICIPAL DE PARNAMIRIM

RECORRENTE: MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

INTERESSADO: Sr. FERDINANDO LIMA DE CARVALHO

ADVOGADO: Dr. PAULO ROBERTO FERNANDES PINTO JÚNIOR - OAB/PE N<sup>o</sup> 29.754

RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO ADRIANO CISNEIROS

ÓRGÃO JULGADOR: TRIBUNAL PLENO

**ACÓRDÃO T.C. N<sup>o</sup> 0539/17**

VISTOS, relatados e discutidos os autos do Processo TCE-PE N<sup>o</sup> 15084218, REFERENTE AO RECURSO ORDINÁRIO INTERPOSTO PELO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS AO PARECER PRÉVIO EMITIDO SOBRE AS CONTAS DO PREFEITO DO MUNICÍPIO DE PARNAMIRIM, Sr. FERDINANDO LIMA DE CARVALHO, RELATIVAS AO EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2012 (PROCESSO TCE-PE N<sup>o</sup> 1380078-4), ACORDAM, à unanimidade, os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado, nos termos do voto do Relator, que integra o presente Acórdão,

**Considerando** a tempestividade, o interesse e a legitimidade do Ministério Público de Contas para interpor Recurso Ordinário, nos termos do artigo 77, §5<sup>o</sup>, c/c o artigo 78 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas de Pernambuco (Lei Estadual n<sup>o</sup> 12.600/2004);

**Considerando a dívida previdenciária do Município,**



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

**isoladamente, e a edição das súmulas que regulamentam a questão no mesmo ano;**

**Considerando** a observância aos limites Constitucionais, especialmente com Educação e Saúde; Considerando o período de estiagem que o Município de Parnamirim atravessou no exercício de 2012;

**Considerando** a vasta documentação probatória anexada aos autos; Considerando que não houve prejuízo ao erário municipal, bem como a boa-fé do gestor,

**Em CONHECER** do presente Recurso e, no mérito, **NEGAR-LHE PROVIMENTO**, mantendo o Parecer Prévio proferido pela Primeira Câmara deste Tribunal de Contas nos autos da Prestação de Contas TCE-PE nº 1380078-4.

Recife, 31 de maio de 2017.

Conselheiro Marcos Loreto - Presidente em exercício

Conselheiro Substituto Adriano Cisneiros - Relator

Conselheiro Dirceu Rodolfo de Melo Júnior

Conselheiro João Carneiro Campos

Conselheiro Substituto Ruy Ricardo Harten

Presente: Dr. Cristiano Pimentel - Procurador-Geral

Desta forma, em homenagem ao princípio da colegialidade e da segurança jurídica, o consenso a que se chegou na Casa é de que, **nas prestações de contas anteriores a 2013, sendo a irregularidade nos recolhimentos previdenciários a única determinante para o julgamento, não deve esta ensejar a rejeição das contas.**

No presente caso, não são suficientes os argumentos da defesa para justificar a irregularidade, inclusive não restou sequer comprovada a existência e o pagamento de um termo de parcelamento de débitos. Assim, não afastou a irregularidade, até porque, como será demonstrado ao longo deste voto, esta não será a única determinante para o julgamento, não se aplicando, conseqüentemente, o novo entendimento firmado pela Casa.

**2. Contratação de bandas musicais através de inexigibilidade de licitação sem observação dos requisitos legais (item 3.2. do Relatório de Auditoria)**

Segundo a equipe de auditoria, no exercício de 2011, a Prefeitura de Catende formalizou 5 processos de inexigibilidade de licitação para contratação de bandas musicais para animação de diversos festejos municipais, com fundamento no inciso III, do



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

artigo 25, da Lei Federal nº 8.666/93, sem, no entanto, preencher os requisitos para tal.

Conforme explicitou a auditoria, é inadmissível confundir-se a figura de empresário exclusivo daquele que detém simplesmente a chamada "carta de exclusividade" apenas para os dias correspondentes à apresentação dos artistas, restrita à localidade do evento. Neste caso, a empresa de eventos, simples mediadora, apresenta uma declaração de exclusividade do profissional do setor artístico especificamente para a apresentação na festividade solicitada pelo Município em uma determinada data, não se tratando, obviamente, de empresário exclusivo.

Nas 5 Inexigibilidades analisadas foi contratada a empresa de eventos **Frederyco Alexandre C Figueiredo ME** que, na análise da auditoria, se caracteriza como **mera intermediadora na contratação**, não tendo comprovado nos processos ser representante exclusiva dos artistas e bandas citados nos contratos.

Esclarece a equipe técnica que a Administração Pública, ao contratar artista através de empresário exclusivo não deve prescindir de exigir o contrato de trabalho ou de agenciamento. É através dele que a Administração Pública tomará conhecimento acerca da remuneração cobrada pelo empresário, se o mesmo é exclusivo do artista e se atua em seu âmbito territorial, bem como se o contrato é vigente.

As cartas de exclusividade encartadas aos autos deste processo não se equiparam ao instrumento contratual, posto que seu objetivo seja demonstrar a exclusividade e outorgar poder de representação, o que não comprova a pré-existência de negócio jurídico entre artista e empresário. A Prefeitura Municipal de Catende utilizou em todos os processos de contratação de artistas cartas de exclusividade em detrimento da exigência do instrumento contratual.

Segundo a equipe de auditoria, os processos correspondentes também não fornecem elementos mínimos para as averiguações de que tratam os arts. 25 e 26 da Lei nº 8.666/93, ou seja, **a verificação das razões da escolha dos executantes e a justificativa dos valores despendidos no contrato**, já que não foram identificados nos processos analisados a exposição dos motivos da escolha do profissional nem a discriminação dos itens que compõem o preço.

Ressaltam que a impossibilidade de licitação não constitui autorização para arbítrio do valor a ser pago pelo serviço, ainda que se trate de apresentação artística, visto que é perfeitamente exequível uma pesquisa prévia acerca dos valores que



ESTADO DE PERNAMBUCO  
TRIBUNAL DE CONTAS

outros entes, públicos ou privados, tenham desembolsado para usufruir dos referidos serviços, constituindo o que a lei denomina de justificativa de preço, exigência contida no art. 26, parágrafo único da Lei de Licitações.

Apresentou defesa às fls. 3177/3179 o Sr. **Otacílio Alves Cordeiro** (Prefeito), que alegou terem todos os contratados, para comprovação do vínculo com os artistas, apresentado suas cartas de exclusividade, não podendo tal documento ser desconsiderado por essa relatoria, até mesmo porque, até a presente data, não houve qualquer insurgência dessa Colenda Corte a repudiar os procedimentos até então realizados.

Defende que os "shows" musicais seguem regras mercadológicas próprias que não se afastam da contratação por inexigibilidade de licitação. Nesse diapasão, é bastante comum que **empresários comprem das bandas e dos artistas musicais, ou até mesmo dos empresários exclusivos dos mesmos**, determinadas datas para a realização dos "shows", sem especificar, de imediato, o local em que se dará a apresentação, justamente para que em tais datas possa revender a provisória exclusividade dos "shows". É o que comumente ocorre em datas festivas como Carnaval, São João, Natal e em meses do ano como janeiro e julho.

Cita jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça no sentido de que a caracterização da inexigibilidade "não depende necessariamente da pré-existência de um contrato de exclusividade, podendo ocorrer de outras formas".

Por fim, aduz que os apontamentos da auditoria não têm o condão de macular a prestação de contas de qualquer ente, sendo o tema em análise já enfrentado por diversas vezes por essa Egrégia Corte de Contas, sem, contudo, ensejar na reprovação das contas do ente.

Quanto a **não comprovação da consagração dos artistas contratados**, a defesa alega ser difícil demonstrar documentalmente a referida consagração, que possui natureza deveras relativa. Não obstante, assegura que para as festividades tradicionais de Carnaval, São João e de Nossa Senhora da Assunção, a grande maioria das atrações era de consagração regional indiscutível, o que, ainda assim, não afasta a dificuldade probatória.

Quanto à **justificativa do preço da contratação** alega que, conforme os documentos carreados nos cadernos dos processos licitatórios demonstram, os valores praticados estão condizentes com os de mercado, ressaltando que em determinados períodos, tal como o de São João, eleva-se consideravelmente o preço, tendo em vista a maior festa realizada na região Nordeste. Assim, a concorrência faz com que os preços aumentem.



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

Também foram responsabilizados pelas irregularidades em comento os integrantes da Comissão de Licitação, Srs. **Gideone Francisco de Lima, Glaucione Melo Lins, Cícera Silva Gouveia de Melo, Maria Rita Carneval Viana Ramos de Araújo e Eduardo Silva de Menezes**, que apresentaram defesa às fls. 3618/3628, alegando que a Comissão Permanente de Licitação não agiu de má fé em aceitar as declarações de exclusividades existentes nos autos dos processos, uma vez que as bandas procuram determinadas empresas para gerenciar seus negócios, ficando estas empresas responsáveis por conseguir shows, agendar datas e acertar valores. Assim, quando a Administração, por meio da Secretaria de Cultura e Turismo, entra em contato com as bandas que pretende contratar é informada que a agenda está por conta de uma determinada empresa, cujo empresário é o detentor da exclusividade de seus shows em períodos ou datas específicas.

Acrescentam que as cartas de exclusividade tem valor jurídico reconhecido, foram autenticadas em cartório e assinadas em favor de seu empresário ou representante, seja por prazo indeterminado ou específico, de modo que em todos os eventos contratados os artistas e bandas estiveram presentes, validando o acordado em suas exclusividades e satisfazendo a opinião pública.

Quanto a **não comprovação da consagração das contratadas** pelo público, justificam que a razão da escolha da bandas em apreço se deu mediante pesquisa feita pelo Secretário de Cultura do Município, considerando que os projetos anexados aos autos do certame expressam que as bandas/artistas foram contatadas com base em pesquisas prévias junto à população e mediante disponibilidade das bandas nos dias e horas pretendidos.

Por fim, **reconhecem a falha relativa a não justificativa dos preço das contratações**, alegando porém que em todos os projetos elaborados e apresentados pela Secretaria Municipal de Cultura e Turismo que respaldaram as citadas inexigibilidades constam os valores detalhados referentes às contratações das bandas, tendo a Comissão de Licitação o hábito de sempre procurar durante a formalização dos processos que as empresas abaixem os valores constantes dos Projetos apresentados. Aduzem que desde o início do exercício de 2013 vêm exigindo que as empresas comprovem a compatibilidade dos preços a ser contratado através de contratos firmados anteriormente com outros entes públicos ou por meio de contratos firmados com particulares.

**Os argumentos da defesa não podem ser acatados.** Esta Corte de Contas, desde o julgamento do Processo TC n° 0906449-7, que resultou no Acórdão TC n° 004/11, publicado em 03/02/2011,



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

decisão considerada paradigma para os demais julgamentos que envolvam contratação de artistas, por diversas vezes, já pronunciou que a pontualidade da exclusividade representa burla à exigência encravada no art. 25, III, da Lei de Licitações e Contratos, por revelar propósito de afastar o dever de licitar, sendo, pois, considerada como documento inidôneo na comprovação da regularidade da contratação.

Neste sentido também é a orientação dos Tribunais Regionais Federais da 3ª e 5ª Região, conforme julgados abaixo transcritos:

"AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. INDISPONIBILIDADE DE BENS. DECISÃO QUE POSTERGOU A ANÁLISE DA LIMINAR EM RAZÃO DA AUSÊNCIA DE INDÍCIOS DA PRÁTICA DE ATO ÍMPROBO. CONTRATAÇÃO DE ARTISTAS PARA FESTIVAL CULTURAL POR MEIO DE EMPRESA INTERMEDIÁRIA. NÃO PREENCHIMENTO DOS REQUISITOS DE INEXIGIBILIDADE PREVISTOS NO ARTIGO 25, III, DA LEI DE LICITAÇÃO. RECURSO PROVIDO.

1. A Prefeitura Municipal de Paranapuã firmou o convênio com o Ministério do Turismo objetivando recursos públicos para realizar o "1º Festival Cultural de Paranapuã". Ocorre que a contratação de artistas junto à empresa "M. Sampaio Promoções Artísticas Ltda." foi celebrado mediante Processo de Inexigibilidade de Licitação.

**2. Para configurar a hipótese de inexigibilidade de licitação prevista no inciso III, do art. 25, da Lei de Licitações, a contratação dos artistas deve se dar diretamente com o artista ou através do seu empresário exclusivo, que é aquele que gerencia o artista de forma permanente. A figura do empresário exclusivo não se confunde com o mero intermediário na medida em que este detém a exclusividade limitada a apenas determinados dias ou eventos.**

3. No caso, os atestados firmados pelos representantes legais dos artistas declaravam que a exclusividade se limitava aos shows do dia 03 ou 04 de maio no 1º Festival Cultural de Paranapuã.

4. Assim, não foram preenchidos os requisitos do inciso III do art. 25 da Lei nº 8.666/93 uma vez que a contratação não foi diretamente com os artistas ou através de empresário exclusivo, mas sim por meio de pessoa interposta. (...)" (TRF 3ª REGIÃO, Agravo de Instrumento nº 0025817- 27.2012.4.03.0000/SP 2012.03.00.025817-9/SP, Rel. Des. Johnson Di Salvo, julg. 25.07.2013)

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE. PREFEITO. CONTRATAÇÃO DE SHOW ARTÍSTICO POR MEIO DE EMPRESA INTERMEDIÁRIA. NÃO PREENCHIMENTO DOS REQUISITOS PARA A INEXIGIBILIDADE DO CERTAME. CONFIGURAÇÃO DO ATO DE IMPROBIDADE PREVISTO NO ARTIGO 10, VIII, DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. FIXAÇÃO DA SANÇÃO DE MULTA QUE SE MOSTROU RAZOÁVEL.

1. Apelação do demandado contra sentença que julgou procedente o pedido em ação de improbidade, condenando-o a uma sanção de multa no valor de R\$ 5.000,00.

2. A inexigibilidade de licitação na contratação de show artístico reclama que esta se dê diretamente com o artista ou empresário



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

exclusivo, sendo, ademais, restrita a profissionais consagrados pela crítica especializada ou pela opinião pública (Lei 8.666/93 - art. 25, III).

3. **A prova produzida deixa incontroverso que o demandado, na condição de prefeito e valendo-se de verbas federais, contratou show artístico: a) sem realizar licitação; b) sem obter qualquer referência acerca da popularidade/conceito do profissional; c) sem realizar pesquisa de preços; e d) perante intermediário/atravessador.**

4. **Configurada, pois, a hipótese do artigo 10, VIII, da Lei de Improbidade.**

5. Única sanção de multa no valor de R\$5.000,00 não denota gravidade tal que a mostre desarrazoada ante a conduta perpetrada pelo demandado.

6. **Apelação improvida.” (TRF 5ª REGIÃO, Apelação Cível nº 529498/PB (2008.82.00.006563-5), Rel. Des. Fernando Braga, julg. 29.10.2013)**  
**Grifos nossos**

Como se vê, não podem ser consideradas meras formalidades as exigências contidas nos art. 25 e 26 da Lei de Licitações. Ademais, os próprios defendentes reconhecem a irregularidade no tocante à ausência de justificativa de preço, instrumento imprescindível para a avaliação da razoabilidade dos preços pagos. Como bem ressaltado pela auditoria, mesmo nos casos configurados de impossibilidade de licitação, esta não constitui autorização para arbítrio do valor a ser pago pelo serviço, ainda que se trate de apresentação artística, visto que é perfeitamente exequível uma pesquisa prévia acerca dos valores que outros entes, públicos ou privados, tenham desembolsado para usufruir os referidos serviços.

Entendo pertinente no presente caso tecer as mesmas determinações exaradas no antedito Acórdão TC nº 004/11, publicado em 03/02/2011, dentro as quais destaco:

**2-Em todos os processos de contratação direta de artista, independentemente do valor, devem constar:**

**a) Justificativa de preço (inciso III, artigo 26 da Lei Federal no 8.666/93), com a comprovação através de documentação, relativa a shows anteriores com características semelhantes, que evidencie que o valor a ser pago ao artista seja aquilo que recebe regularmente ao longo do exercício ou em um evento específico.**

**b) Documentação que comprove a consagração do artista pela crítica especializada ou pela opinião pública,**



ESTADO DE PERNAMBUCO  
TRIBUNAL DE CONTAS

quando for o caso (inciso III, artigo 25 da Lei Federal no 8.666/93).

c) Justificativa da escolha do artista (inciso II, artigo 26 da Lei Federal no 8.666/93), demonstrando sua identificação com o evento, bem como a razoabilidade do valor e o interesse público envolvidos.

d) Documento que indique a exclusividade da representação por empresário do artista, (inciso II, artigo 26 da Lei Federal no 8.666/93), acompanhado do respectivo Contrato entre o empresário e o artista, que comporte, no mínimo, cláusulas de duração contratual, de abrangência territorial da representação e do seu percentual.

e) Comprovantes da regularidade das produtoras junto ao INSS (Parágrafo 3o, artigo 195 da CF/88) e ao FGTS (artigo 27, "a", da Lei no 8.036/90 e artigo 2o da Lei no 9.012/95).

f) Ato constitutivo (ou equivalente) das produtoras na junta comercial respectiva e comprovação de que estão em sua situação ativa, anexadas cópias das cédulas de identidade e do cadastro de pessoa física (CPF) dos sócios das empresas, bem como dos músicos contratados.

g) Cópia da publicação no Diário Oficial do Estado do extrato dessas contratações, devendo, no mínimo, conter o valor pago, a identificação do artista/banda e do seu empresário exclusivo, caso haja (caput do artigo 26 da Lei de Licitações).

h) Nota de empenho diferenciando o valor referente ao cachê do artista e o valor recebido pelo empresário, quando for o caso.

i) Ordens bancárias distintas emitidas em favor do empresário e do artista contratado, quando for o caso.

3-Em caso de contratação de artistas que não possuam a consagração definida no inciso III do artigo 25 da Lei de Licitações (condição imprescindível para se contratar diretamente), os órgãos públicos poderão fazê-la mediante seleção pública com critérios definidos em Edital (princípio da isonomia), sem prejuízo das exigências referidas acima, quando aplicáveis.



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

4-Em todos os casos de contratação, independentemente de haver, ou não, processo licitatório, deve constar:

a) Documentos comuns ao processamento da despesa pública, tais como edital de licitação, dispensa ou inexigibilidade, quando possível, atas da comissão de licitação, publicação no Diário Oficial, propostas de preços e documentos de habilitação das licitantes e empresa vencedora, contrato administrativo, empenho, liquidação e pagamento.

b) Atesto da realização do evento por servidor efetivo do órgão (artigo 67 da Lei Federal no 8.666/93).

**5-Realizar processos licitatórios para contratação de serviços que não se relacionem diretamente com o artista,** tais como: som, iluminação, banheiros químicos, estandes, arquibancadas, segurança, limpeza e recepção, entre outros. [Grifou-se]

**3. Ausência de controle dos gastos com combustíveis (item 3.3 do Relatório de Auditoria)**

Conforme verificação da equipe técnica, durante o exercício de 2011 a Prefeitura Municipal de Catende realizou despesas com consumo de combustíveis no montante de R\$ 631.712,18.

De acordo com as notas fiscais de combustível anexas às notas de empenho apresentadas (fls. 487 a 1118), constatou-se que as despesas com combustíveis realizadas pela Prefeitura Municipal de Catende **não estão devidamente comprovadas sendo apresentadas apenas notas fiscais gerais periódicas, sem especificações de controle**, tais como: quais veículos foram abastecidos no período, o destino destes veículos, o tipo e a quantidade de combustível utilizado.

Devido à fragilidade no controle do consumo e aquisição de combustíveis e o descumprimento da Resolução TC nº 789/93, bem como dos incisos I, do § 1º e III do § 2º, ambos do art. 63 da Lei Federal nº 4320/64, a auditoria sugeriu a aplicação de multa ao ordenador de despesa, Sr. Ivo José de Santana, Secretário de Transportes, prevista no inciso III, do art. 73 da Lei Estadual 12.600/04, uma vez que a responsabilidade pela estruturação de um Sistema de Controle de Combustível no abastecimento de veículos no Município é do Agente Público legalmente instituído para tal.



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

Em sua defesa, o Sr. **Ivo José de Santana** alegou, às fls. 3180/3181, que o Município ainda não tinha estrutura suficiente para implementar todas as recomendações desta Egrégia Corte de Contas, mas que cada ponto abordado no relatório tem atenção especial para implementação das sugestões, sendo que a partir de 2013 a prefeitura implementou e está utilizando-se do mecanismo de controle de combustíveis.

A irregularidade, como bem pontuou a auditoria é potencialmente lesiva ao erário, uma vez que a ausência de controle no abastecimento dos veículos favorece a prática de desvios de combustíveis. Portanto, mantenho a irregularidade, visto que a própria defesa reconhece a ausência de qualquer mecanismo para controle de combustíveis, alegando apenas ter implementado medida em exercício posterior ao ora analisado, sem contudo comprovar a veracidade da alegação, já que não foram acostados quaisquer documentos junto à defesa.

**4. Concessão indevida de diárias (item 3.4 do Relatório de Auditoria)**

A equipe de auditoria identificou a concessão de diárias para servidores participarem de seminários, cursos e encontros, cujas prestações de contas não estão instruídas em consonância com o teor de Decisões proferidas pelo Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, no sentido de ser obrigatória a apresentação de documentos que comprovem a efetiva participação no evento do beneficiário da diária, a exemplo de suas Decisões TC n°s 1189/08 e 0858/09.

Entendeu, portanto, que a ausência de documentação comprobatória e/ou do elemento motivador dos atos de concessão de diárias, contrariando os princípios da Administração Pública, consolidados no art. 37, caput, da Constituição Federal/88, sujeita o ordenador de despesas, Sr. **Otacílio Alves Cordeiro** (Prefeito), à responsabilidade pelo **ressarcimento ao Erário do valor equivalente a R\$ 13.760,00**, além da multa prevista no art. 73, inciso II, da Lei n° 12.600/04.

O interessado alegou em sua defesa às fls. 3181/3182, que em momento algum a auditoria se posiciona contrariamente a concessão das diárias, mas apenas informa que a prestação de contas de tais elementos de despesa não estavam amoldados às determinações do TCE-PE, portanto, resta claro que as diárias



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

foram concedidas de forma legal, sendo todas devidas, donde a prestação de contas é que se deu de forma pretensamente equivocada. Acrescenta que não existem indícios de que houve má utilização dos recursos disponibilizados.

Informa que o Controle Interno do Município está adotando as medidas necessárias para realizar o controle da prestação de contas das despesas diárias da forma sugerida na auditoria, evitando futuros questionamentos. Por fim, pondera que os valores despendidos com as diárias impugnadas no relatório são de pequena monta perante o orçamento do município, não importando prejuízo ao erário, sendo tal argumento plenamente acolhido pelo Tribunal de Contas de Pernambuco em diversas decisões.

Analisando a documentação referente à concessão das diárias a diversos servidores municipais, consideradas indevidas pela auditoria, constatei que junto ao empenho foi anexado formulário de solicitação de diárias, contendo dados relativo ao deslocamento, como data do evento, valor pago, assinatura do servidor beneficiário, bem como autorização da liberação de pagamento pelo secretário de finanças. A auditoria não demonstrou que as diárias foram concedidas contrariando a legislação local. Quanto à ausência de documentos que comprovem a efetiva participação nos encontros, seminários ou reuniões mencionados no histórico dos empenhos, entendo que não seja fator determinante a ensejar devolução de valores, já que apesar da ausência desses comprovantes houve atesto do beneficiado e do responsável pela liquidação de que as viagens foram realizadas, elementos estes considerados suficientes para comprovação das despesas, conforme se depreende da leitura da Decisão TC nº 1.442/05 (Processo TC nº 0430072-5, Prestação de Contas da Prefeitura Municipal de Catende relativa ao exercício de 2003), vejamos:

**Registre-se que não se exige a apresentação de documentos que comprovem a efetiva realização das despesas pelo beneficiado, já que se trata de uma verba indenizatória. Exige-se, contudo, no mínimo, o atesto por parte do beneficiado e por parte do responsável pela liquidação da despesa de que as viagens a bem do interesse público foram efetivamente realizadas.**

Também não houve imputação de débito na decisão referente ao julgamento da prestação de contas da Prefeitura Municipal de



ESTADO DE PERNAMBUCO  
TRIBUNAL DE CONTAS

Orobó, relativa ao exercício de 2011, apesar de a auditoria ter registrado falhas no processamento das despesas com concessão de diárias semelhantes às analisadas nestes autos:

**PROCESSO TC N° 1260053-2 (Prestação de Contas da Prefeitura de Orobó, exercício de 2011)**

Compulsando os autos, observei que os empenhos listados pela equipe técnica possuem formulários de solicitação de diárias a eles anexados, no entanto, não possuem formulários de prestação de contas das diárias recebidas.

**Apesar das prestações de contas dos valores despendidos com diárias serem exigência constitucional à luz do disposto no artigo 70, parágrafo único, da CF/88, a documentação apresentada deve ser considerada.** Houve, sem dúvidas, um mau preenchimento dos formulários.

**Os empenhos constantes às fls. 1357/1826 dos autos, apresentam em seu histórico, embora de forma resumida, o motivo da utilização das diárias** que, na grande maioria das vezes, destinaram-se a tratar de assuntos de interesse do Município em Recife ou em Brasília, no caso do Prefeito. **Os formulários de solicitação das diárias informam os dias das viagens, bem como, os valores pagos. Ressalte-se que não há questionamento da auditoria acerca da realização das viagens.** Há deficiência no controle interno, o que enseja recomendação ao Gestor, de forma que a irregularidade não volte a se repetir em exercícios futuros e aplicação da multa prevista no artigo 73, inciso I, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco.

Portanto, apesar de haver falha na prestação de contas dos valores repassados aos servidores, entendo que esta não enseja devolução de valores, mas sim determinação para que sejam aprimorados os controles quanto à prestação de contas de diárias. Aplicaria, ainda, multa ao ordenador de despesas, Sr. Otacílio Alves Cordeiro, no entanto, decorrido o prazo previsto no art. 73, §6° da LOTCE, fica prejudicada a imposição de sanção pecuniária.



ESTADO DE PERNAMBUCO  
TRIBUNAL DE CONTAS

**5. Prorrogação de contrato de locação de veículos para transporte de estudantes sem o atendimento dos requisitos legais (item 3.5 do Relatório de Auditoria)**

A equipe técnica constatou que a administração municipal firmou **contrato com a Empresa JM e Santos Serviços de Construções e Transportes Ltda., em 11/06/2009, para a prestação de locação de veículos** de porte grande, médio, pequeno e motocicleta para atendimento das necessidades de diversas secretarias do Município.

No exercício em análise estava vigente o 2º termo aditivo, entretanto, **a Administração prorrogou o contrato para prestação de serviços de transporte de estudantes e de professores sem observar as prerrogativas legais que regem a matéria, dispostas no art. 57 da Lei de Licitações.**

Segundo a auditoria a prorrogação foi indevida tendo em vista **não ter o serviço de transporte de estudantes natureza continuada**, pois este pela suas próprias características são executados apenas em alguns meses do ano. Desta forma, o lapso temporal existente entre os anos letivos são suficientes para a execução de um bom planejamento e dos demais procedimentos relativos à contratação do serviço, levando-se em conta as previsões orçamentárias aprovadas para o exercício.

Verificou-se, ainda, que não foi feita **nenhuma pesquisa de mercado que viesse a comprovar que os preços fossem os mais vantajosos para a administração municipal**. Ademais, o artigo 57, § 2º, da Lei Federal nº 8.666/93 determina que a **prorrogação de prazo de contrato deverá ser justificada e previamente autorizada pela autoridade competente** para celebrar o contrato. Foi constatado que os termos aditivos analisados foram celebrados sem a observância de quaisquer dessas formalidades.

Também **não foi juntado parecer jurídico sobre o termo aditivo analisado**, conforme exigência estabelecida pelo parágrafo único do artigo 38 da Lei Federal nº 8.666/93.

A auditoria imputou a irregularidade ao Sr. **Otacílio Alves Cordeiro** (Prefeito), que alegou, em **sua defesa**, às fls. 3182/3183, ser o serviço de transporte de alunos e professores de prestação continuada e, se houvesse uma interrupção do serviço, poderia gerar consequências incalculáveis trazendo um dano irreparável aos alunos e professores do município.



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

Acrescenta que, embora os 200 dias do ano letivo termine em 13/12/2011, o período compreendido entre 14 e 31/12/2011 exige a presença dos alunos que não conseguiram obter a média nas provas bimestrais, bem como dos professores para realização do planejamento do ano letivo subsequente. Adicionado a este fato, algumas escolas passaram a integrar ao Programa Federal "Mais Educação", no qual uma parte dos alunos permanece nas escolas em horário integral, o que, em rápida análise, exige um segundo transporte para estes alunos.

Quanto à ausência de comprovação das condições mais vantajosas para a Administração, alega que as condições ajustadas a cada prorrogação foram pautadas nos critérios de conveniência e oportunidade, estando os preços compatíveis com o de mercado, tanto é que inexiste qualquer menção da auditoria acerca de eventual sobrepreço dos serviços prestados. No tocante à falta de justificativa para a prorrogação e ausência de parecer jurídico. limita-se a considerá-las irregularidades de natureza formal.

Analisando julgados da Casa sobre o tema, constatei que em 2010, o Tribunal, através do Acórdão TC nº 748/10, considerava continuada a natureza do serviço de transporte escolar, portanto, várias decisões sobre prorrogação de contratações ocorridas nesta época foram consideradas regulares. No entanto, o entendimento desta Casa evoluiu, sendo que as decisões mais recentes não mais acolhem a tese de serem de natureza continuada tais serviços, como demonstram o Inteiro Teor dos seguintes processos:

**Processo TC nº 1260053-2:**

Compulsando os autos, constatei que **os defendentes apenas alegam que a renovação contratual foi mais vantajosa para a Administração, sem, contudo, demonstrar que houve a citada economia contratual.** Ademais, não anexaram qualquer documento para comprovar suas alegações.

Segundo o artigo 57, da Lei Federal nº 8.666/93, apenas a prestação de serviços a serem executados de forma contínua poderia ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a Administração. **Como**



ESTADO DE PERNAMBUCO  
TRIBUNAL DE CONTAS

**regra geral, o serviço de transporte escolar não se caracteriza como serviço de natureza continuada.**

O citado artigo 57, da Lei de Licitações, em seu § 2º, dispõe: *"Toda prorrogação de prazo deverá ser justificada por escrito e previamente autorizada pela autoridade competente para celebrar o contrato."*

Em face ao exposto, entendo que alegações do Gestor não foram suficientes para justificar a ausência de licitação para a contratação de transporte escolar. Permanece, portanto, a irregularidade, e fica o responsável sujeito ao disposto na Lei nº 12.600/2004 (Lei Orgânica deste Tribunal de Contas do Estado), artigo 73, inciso III.

**Processo TC nº1240080-4:**

Além disso, o TCE-PE evoluindo nas discussões da temática, por meio do entendimento expresso no Inteiro Teor da Deliberação proveniente do Processo TC nº 1260053-2 (Prestação de Contas do Gestor da Prefeitura Municipal de Orobó, relativa ao Exercício Financeiro de 2011), transitado em julgado, que resultou no Acórdão TC nº 261/13, publicado no Diário Oficial do Estado em 21/03/2013, demonstra o não enquadramento dos serviços de transporte de estudantes (de características próprias), como serviço de duração continuada, tendo em vista a não perenidade da atividade em decorrência dos períodos de recesso escolar, ocasiões estas em que o mesmo fica suspenso, conforme segue:

(...)

Segundo o artigo 57, da Lei Federal nº 8.666/93, apenas a prestação de serviços a serem executados de forma contínua poderia ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a Administração. Como regra geral, o serviço de transporte escolar não se caracteriza como serviço de natureza continuada.



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

O citado artigo 57, da Lei de Licitações, em seu § 2º, dispõe: "Toda prorrogação de prazo deverá ser justificada por escrito e previamente autorizada pela autoridade competente para celebrar o contrato." (...).

**ACÓRDÃO T.C. Nº 261/13**

**VISTOS**, relatados e discutidos os autos do Processo T.C. nº 1260053-2, **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 prorrogação irregular de serviços de transporte de estudantes;** **CONSIDERANDO** o fracionamento e a realização de despesas sem o devido processo licitatório;  
(...)

Portanto, entendo que procede a análise técnica da auditoria, especialmente no que se refere aos demais serviços tratados no Contrato nº 073/2009, pois não se caracterizam como de natureza contínua, **podendo a gestão municipal se utilizar de uma importante ferramenta administrativa, com fins de evitar a ausência de serviços eventuais, mas necessários ao bom andamento das atividades: o planejamento.**

Além disso, **não restou evidenciado pelo defendente que a Administração procedeu a estudo, incluindo pesquisa dos preços de mercado, de forma a demonstrar que a prorrogação do referido Contrato traria benefícios para a sua gestão**, respeitando-se os princípios da eficiência e da economicidade, haja vista o vultoso valor constante no Quarto Termo Aditivo para o transporte escolar - **R\$ 3.524.931,50** (fl. 710). O interessado apenas alega que a renovação contratual foi mais vantajosa para a Administração, sem, contudo, demonstrar que houve a citada economia contratual. Não anexou aos autos qualquer documento para comprovar tais alegações.

Sendo assim, **cabe aplicação de multa aos responsáveis e determinação para que a irregularidade não persista em futuros exercícios.**

Processo TC nº 1360109-0:



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

Da prorrogação irregular do contrato de serviços de transporte de estudantes, passageiros e locação de veículos.

Assim como no item anterior, ocorreu indevida interpretação da norma legal por parte do gestor. **Os serviços de transporte escolar sofrem soluções de continuidade, notadamente nos períodos de recesso.** Bem diferente, por exemplo, dos serviços de limpeza urbana.

No caso, o contrato foi firmado para o prazo de três meses, podendo ser prorrogado sucessivamente por iguais períodos até o limite de sessenta meses.

Ora, se são serviços de natureza continuada, como pleiteia a defesa, qual a razão de firmar um contrato com duração de apenas três meses?

Não acolho a tese da defesa. **Também não aceito a alegação feita para a ausência de comprovação de condições mais vantajosas para a Administração. A manutenção do mesmo preço originalmente pactuado, não confere por si só essa condição. Caberia ao gestor demonstrar que em nenhuma outra situação o município receberia proposta que lhe fosse mais vantajosa.**

Depreende-se dos julgados acima que, ainda que se considerasse possível a prorrogação contratual, aceita a tese da natureza de serviço contínuo aplicado ao transporte escolar, não restou demonstrada nos presentes autos a vantajosidade da prorrogação para a administração, requisito ressaltado em todas as decisões supramencionadas. Ou seja, na linha dessas decisões, a simples manutenção das condições estabelecidas no contrato original não comprova o preenchimento deste requisito, visto que este deveria estar comprovado por estudo, pesquisa de preço de mercado etc. Ressalte-se que, mesmos as decisões mais antigas desta Casa, favoráveis à prorrogação, não deixam de registrar a necessidade de comprovar a vantajosidade para a administração para que a prorrogação seja considerada legal.



ESTADO DE PERNAMBUCO  
TRIBUNAL DE CONTAS

Ademais, o interessado reconheceu as falhas, mas limitou-se a minimizar sua relevância, atribuindo-lhes o caráter de formalidade, o que não pode ser acatado. Desta forma, **mantida a irregularidade de prorrogação de contrato de serviço de transporte de estudantes e professores** sem observância dos requisitos legais. Aplicaria, ainda, multa ao ordenador de despesas, Sr. Otacílio Alves Cordeiro, no entanto, decorrido o prazo previsto no art. 73, §6º da LOTCE, fica prejudicada a imposição de sanção pecuniária.

Às fls. 3571/3574, foi juntado **Relatório Complementar de Auditoria**, elaborado em decorrência do Ofício GAB nº 16/2013 encaminhado pela Assembléia Legislativa (fls. 3505), informando a ocorrência de irregularidades no pagamento de pessoal na Prefeitura de Catende, vejamos:

**6. Despesa indevida com remuneração paga a servidores**

A equipe de auditoria, após análise realizada pela Gerência de Auditoria de Tecnologia da Informação - GIATI, em folha de pagamento disponível no módulo de pessoal do Sistema de Acompanhamento de Gestão dos Recursos da Sociedade - SAGRES, verificou que, **durante o exercício de 2011, os servidores Kleber Lins de Castro Montenegro e Daiany Maria Marques Beni Hidalgo perceberam cumulativamente duas remunerações como médico no município de Catende, sem que tenha sido comprovada a compatibilidade de vínculos.**

Quanto ao servidor Kleber Lins de Castro Montenegro, contatou-se ainda que, no exercício de 2011, o servidor percebeu uma terceira remuneração no município de Palmares, em decorrência de titularidade de cargo efetivo de professor.

Quanto à servidora Daiany Maria Marques Beni Hidalgo, constatou-se que ela percebeu também, no exercício de 2011, uma remuneração como Secretária Executiva no Município de Lagoa dos Gatos.

A irregularidade nos pagamentos realizados em favor dos servidores contraria o que determina o art. 37, XVI, da Constituição Federal, que **veda a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto quando houver compatibilidade de horários**, observado em qualquer caso o disposto no inciso XI; e prevê a imputação de multa, nos termos do art. 73, inciso I da Lei



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

Estadual 12.600/04, sem prejuízo de eventual apuração de valor a ser ressarcido ao erário.

A auditoria imputou a irregularidade ao Sr. **Otacílio Alves Cordeiro** (Prefeito), que alegou em sua defesa às fls. 3577/3580, em síntese:

- Durante o exercício de 2011, o servidor **Kleber Lins de Castro Montenegro** percebeu 2 remunerações como médico, tendo em vista a existência de compatibilidade de horários, sendo que exercia um cargo efetivo de Médico Plantonista (fls.3583) da Unidade Mista Dr. João Mayrink aos finais de semana (sábado e/ou domingo, conforme escala) em regime de plantão de 24 horas e ainda era contratado por excepcional interesse público como médico (fls.3584) atuando em Posto de Saúde de Atendimento Básico, prestando atendimento ambulatorial no horário de 07:00 às 11:00 e das 13:00 às 17:00 horas, de segunda a sexta-feira;

- A servidora **Daiany Maria Marques Beni Hidalgo** também percebeu 2 remunerações como médica, tendo em vista a existência de compatibilidade de horários, sendo contratada por excepcional interesse público para o cargo de Médica da Família, atuando em PSF, com horário de trabalho de 07:00 às 11:00 e das 13:00 às 17:00 horas, de segunda a sexta-feira; e ainda era contratada por excepcional interesse público como Médica Plantonista da Unidade Mista Dr. João Mayrink aos finais de semana (sábado e/ou domingo, conforme escala) em horário integral;

- A regularidade da situação são comprovadas por **Certidões de lavra do Secretário de Saúde** do Município anexas (docs. 1 e 2, fls. 3581 e 3582).

Consta dos autos **Nota Técnica de Esclarecimento**, às fls. 3588/3593, que afirma:

- O defendente acostou uma Portaria (fls. 3583) com a nomeação para o cargo de Médico do Sr. Kleber Lins de Castro Montenegro e Contrato de Prestação de Serviços por Excepcional Interesse Público (fls. 3584 a 3586), tais instrumentos podem ser aceitos como prova da compatibilidade de horários nas atividades desenvolvidas no Município de Catende, mas considerando o



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

exercício no cargo de Professor no Município de Palmares, entende-se que persiste a acumulação de cargos sem compatibilidade de horário;

- Relativamente à Sra. Daiany Maria Marques Beni Hidalgo, o defendente não acostou os documentos comprobatórios da compatibilidade de horários entre os cargos, quais sejam: Médica da Família (efetivo) e contratada por excepcional interesse público (médica plantonista), ademais esta percebeu uma terceira remuneração no Município de Lagoa dos Gatos, exercício de 2011, como Secretário Executivo, resultando em 3 remunerações distintas.

No relatório constante das fls. 3529 e segs. elaborado pelo Núcleo de Atos de Pessoal deste Tribunal, fica evidenciado que a acumulação indevida de cargos pelos servidores acima mencionados já havia sido analisada na Auditoria de Folha de Pagamento realizada na Prefeitura de Catende, referente aos exercícios de 2009 e 2010 (Processo TC nº1107267-2). Tal processo foi julgado irregular pela 2ª Câmara desta Corte de Contas na sessão ocorrida no dia 05/03/2013. Na ocasião foi determinada à Prefeitura a instauração de processo administrativo disciplinar para apurar as acumulações indevidas de cargos.

Nestes autos estamos analisando as contas de 2011, ficando constatado, portanto, que neste exercício a acumulação indevida persistiu. Vimos que quando do julgamento da Auditoria Especial, ocorrido em 2013, foi determinado a abertura de processos administrativos contra os servidores que acumulavam indevidamente cargos. Nestes autos, a defesa do interessado acerca deste ponto é datada de 14/01/2015, quase 2 anos após a determinação deste Tribunal, não havendo, entretanto, na peça defensória qualquer menção a existência de processos administrativos instaurados para apurar os fatos novamente denunciados.

Nesta prestação de contas, o interessado, apesar de ter juntado declarações do Secretário de Saúde atestando a compatibilidade de horários, não comprovou por meio de outros controles como folha de ponto, fichas financeiras atualizadas etc. a compatibilidade de horário. Registre que no caso da servidora Daiany Hidalgo, nem os instrumentos contratuais firmados foram juntados. Já quanto ao Sr. Kleber Lins, foi juntada sua portaria de nomeação para o cargo de médico, mas tal documento não evidencia seus dias e horários de trabalho, não permitindo a



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

verificação da compatibilidade de horários frente ao contrato também firmado com a mesma Prefeitura.

Desta forma, entendo que o defendente não logrou êxito em demonstrar a regularidade da situação dos servidores, razão pela qual determinarei a abertura de processos administrativos disciplinares.

Passo à análise dos apontamentos constantes do **Laudo de Engenharia às fls. 2872-2920.**

O Laudo de Engenharia reproduz os apontamentos da equipe técnica acerca da **contratação e execução dos serviços de limpeza urbana realizados pela Prefeitura no exercício de 2011.**

Por meio da **Dispensa nº 01/2011** foi contratada a empresa **CCM Consultoria e Gestão Ltda**, tendo sido despendido nesta contratação o montante de **R\$ 875.515,26**. As principais deficiências/irregularidades elencadas pela auditoria serão analisadas a seguir.

Entretanto, foram apontadas pela área técnica diversas irregularidades nas obras e serviços de engenharia, que vem sendo consideradas de menor relevo pela jurisprudência do TCE, a saber: deficiência no registro e arquivamento da documentação, boletins de medição sem as respectivas memórias de cálculos e sem as devidas assinaturas, inexistência de responsabilidade técnica e ausência de diário de ocorrências. Diante disso, em prestígio à uniformidade das deliberações dessa Corte de Contas, e dada a não demonstração de dolo, fraude ou má fé, e a impossibilidade de aplicação de multa, haja vista o decurso do prazo previsto no §6º do art. 73 da LOTCE, entendo que estas falhas devem ficar confinadas ao domínio das ressalvas e recomendações.

**1. Limpeza urbana municipal inadequada e em desacordo com as Políticas Estadual e Federal de Resíduos Sólidos (item 4.2.1 do Laudo de Engenharia)**

A equipe de engenharia verificou a existência de um Plano de Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos (PGIRS), elaborado pelo PROMATA em 2008, a partir do qual foi elaborado o **Projeto Básico de Limpeza Urbana da Prefeitura Municipal de Catende, em 2010, pela empresa RBF Empreendimentos**, desenvolvido com o objetivo de terceirizar estes serviços em todo o território



ESTADO DE PERNAMBUCO  
TRIBUNAL DE CONTAS

municipal e qualificar o município na obtenção do ICMS Socioambiental.

Este projeto fez parte dos processos da dispensa e da concorrência objetos desta auditoria, com o objetivo da contratação dos serviços de limpeza urbana no exercício de 2011. No entanto, o fiscal designado pela empresa CCM Consultoria e Gestão Ltda., contratada através da Dispensa nº 001/2011, Sr. Sebastião Gonçalves Acirole de Farias, e o fiscal designado pela Prefeitura para fiscalizar os serviços, Sr. José Ricardo Ferreira da Silva, não tinham conhecimento sobre o PGIRS e sobre o Projeto Básico do serviço contratado. Segundo os mesmos, **o serviço era executado pela empresa contratada exclusivamente na sede do Município e a limpeza urbana dos distritos era executada diretamente pela Prefeitura, enquanto que no projeto básico os serviços nos distritos estão incluídos.** Além disso, **a empresa não seguia o plano de coleta e varrição existente no Projeto Básico** contratado e nem possuía formalmente os planos de coleta e varrição que realizava regularmente no Município.

A equipe verificou que a planilha orçamentária de preços, as composições de custos unitários e de encargos sociais e BDI, contidos no projeto básico dos referidos processos, não se referiam aos planos de trabalho que compõem o projeto básico contratado em 2010, havendo indícios de que estes documentos foram inseridos no projeto básico original, uma vez que especificamente estes documentos não possuem o papel timbrado da empresa que elaborou o projeto.

Foi constatada a **inexistência de Licença de Operação para as atividades de coleta, transporte e disposição final dos resíduos sólidos**, tendo sido dada entrada no CPRH apenas após a 1ª Reiteração ao Ofício ACOMP/ENG - UG 044.001 - Ofício nº 001/2011, de 15/06/2011, conforme requerimento datado de 16/06/2011.

Foi verificada, também, a **disposição inadequada dos resíduos em lixão a céu aberto, localizado no Distrito de Roçadinho**, de difícil acesso em época chuvosa, quando o caminhão de lixo não tinha acesso ao lixão. A área não possuía qualquer tipo de ensaio de controle ou monitoramento ambiental nem era isolada, havendo a presença de moradores, catadores de lixo e animais no local.

Em relação ao lixo hospitalar, a Prefeitura informou que a empresa responsável pela execução da coleta de lixo não fazia a



ESTADO DE PERNAMBUCO  
TRIBUNAL DE CONTAS

coleta do lixo hospitalar e **não esclareceu como era realizada esta coleta nos estabelecimentos de saúde pela Vigilância Sanitária do Município** (plano e forma de coleta, projeto básico, estabelecimentos de saúde atendidos), inclusive seu acondicionamento e destino final. Há indícios de que o lixo hospitalar estava sendo disposto no mesmo lixão a céu aberto em que é depositado o lixo domiciliar.

**Apesar da existência do PGIRS e do Projeto Básico, a limpeza urbana realizada na prática no município de Catende não atendia às diretrizes e aos planos contidos nos mesmos,** e conseqüentemente, às Leis Estadual nº 14236/2010 e Federal nº 12305/2010, podendo ter causado impactos à saúde, à segurança e ao meio ambiente, através da poluição do solo e águas subterrâneas, proliferação de vetores, etc.

A auditoria imputou a irregularidade aos Srs. **Otacílio Alves Cordeiro** (Prefeito), **Pedro Joaquim da Silva** (Secretário de Infraestrutura) e **José Ricardo Ferreira da Silva** (Fiscal dos Serviços de Limpeza Urbana), além do **Sr. Rômulo Silva Lins**, Diretor de Controle Interno.

Os interessados apresentaram defesa conjunta, às fls. 3172/3184 e, no ponto 3.6, que se refere ao laudo de engenharia, rogam que a defesa escrita (fls. 2712/2868) apresentada no momento da realização da auditoria de acompanhamento seja vertida como parte integrante da nova peça defensiva.

Ocorre que os esclarecimentos prestados pelos interessados à equipe de engenharia quando da realização da auditoria de acompanhamento já foram analisados, e esta análise consta do item 4.3 do Laudo de Engenharia (fls. 2907-2910), não tendo havido mudança de posicionamento quanto às irregularidades apontadas.

O único novo esclarecimento constante da defesa diz respeito à medida tomada para instalar no município o necessário aterro sanitário. Para tanto, alega o defendente ter movido ação de desapropriação contra a Massa Falida da Companhia Industrial do Nordeste (Usina Catende). Segundo cópia do despacho datado de 22/08/2013, juntada às fls. 3452, o processo ainda tramitava na Justiça.

Desta forma, são mantidas as conclusões da equipe de engenharia, restando demonstrado que **os serviços de limpeza urbana municipal são realizados de modo inadequado e em desacordo com as**



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

**Políticas Estadual e Federal de Resíduos Sólidos.** Divirjo da equipe técnica apenas quanto à responsabilização do Sr. Rômulo Silva Lins, Diretor de Controle Interno, já que não foi demonstrada a participação efetiva deste na irregularidade apontadas no Relatório de Auditoria, tampouco há documentos comprobatórios que evidenciem tal participação, inexistindo, portanto, nexos de causalidade de sua conduta com a falha verificada. Por outro lado, como representante do Controle Interno da Administração, diante das diversas falhas verificadas tanto na contratação quanto na execução dos serviços de limpeza urbana, seria esperado a sua atuação através da apresentação de Relatórios de Auditoria Interna ou documentos similares que indicassem a efetiva atuação do Controle Interno. Em razão de tal omissão, caberia aplicação de multa, no entanto esta não pode mais ser aplicada em razão do decurso do prazo previsto no art. 73, §6º da LOTCE.

**3. Irregularidades no Edital e no Projeto Básico (item 4.2.3 a 4.2.8 do Laudo de Engenharia)**

O Laudo de Engenharia consubstancia a análise procedida no processo licitatório Concorrência nº 02/10, cujo Edital foi publicado em novembro de 2010, culminando com a contratação em julho de 2011; bem como na Dispensa nº 01/11, realizada em janeiro de 2011, para contratação emergencial de serviços de limpeza urbana, haja vista o iminente término do contrato com a empresa até então prestadora do serviço e a não conclusão da Concorrência ainda em andamento.

Quanto ao edital da Concorrência nº 02/10, **a Auditoria verificou que diversas de suas cláusulas podem ter frustrado seu caráter competitivo (item 4.2.3)**, tais como a inclusão de fornecimento de materiais e serviços sem previsão de quantidades na descrição do objeto da licitação; proibição da participação de empresas em consórcio; exigências excessivas para habilitação; e exigências de capacidade técnica profissional e/ou técnica operacional exorbitantes ou sem fundamentação técnica consistente.

Algumas dessas cláusulas inclusive foram alvo de impugnação de edital, além de resultarem na inabilitação de empresas participantes, tendo ensejado a interposição de vários recursos que adiaram sucessivamente a conclusão do processo licitatório.



ESTADO DE PERNAMBUCO  
TRIBUNAL DE CONTAS

Partindo para a análise do Projeto Básico, a equipe de engenharia identificou que **a planilha orçamentária de preços, composições de custos unitários e de encargos sociais e BDI, contidos no projeto básico dos processos licitatórios (Concorrência e Dispensa), não se referem aos planos de trabalho contidos nos mesmos (item 4.2.4), havendo indícios de que aqueles documentos foram inseridos no projeto original, uma vez que eles especificamente não possuem o papel timbrado da empresa que elaborou o projeto.**

Em resposta à solicitação de esclarecimento, o Prefeito do Município de Catende alegou que em vários documentos que integram o referido projeto não consta o timbre da empresa que os elaborou e não apenas nas planilhas e que alguns planos de trabalho/serviços apontados no projeto básico não foram contemplados no objeto da licitação, em virtude da Administração ter considerado alto os custos para execução de todos os serviços.

Os inspetores não acatam tal justificativa pois os planos de trabalho a serem contemplados na contratação não ficaram claros no Edital da Licitação, tendo sido inclusive alvo de impugnações e questionamentos por empresas durante a Concorrência nº 002/2010.

A auditoria também constata que as **composições de custos integrantes do projeto básico eram insuficientes e inadequadas (item 4.2.5)**, uma vez que não refletem os custos dos serviços constantes na planilha orçamentária básica, nos dois processos analisados, foram observados entre outras as seguintes falhas:

Nas composições de custos, a mão de obra é orçada em hora, enquanto que a mão de obra utilizada neste serviço é mensalista;

Na composição de custos, o valor do km varrido é R\$ 63,90, não tendo sido indicada a quantidade de mão de obra necessária, enquanto que na planilha orçamentária básica a varrição manual de vias pavimentadas é orçada em R\$ 36,94/km na Dispensa nº 001/2011 e em R\$ 39,99/km na Concorrência nº 002/2010;

Em relação ao item 4.0 da planilha orçamentária básica, raspagem de linha d'água e pintura de meio fio de vias pavimentadas, cujo valor é orçado em R\$ 216,86/km na Dispensa nº 001/2011 e em R\$ 217,82/km na Concorrência nº 002/2010, na composição de custos este serviço custa 1,02/m de via, ou seja, R\$ 1.020,00/km;



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

No item 8.0 da planilha orçamentária básica, os serviços complementarem ao sistema de limpeza urbana, inclusive capinação e poda são orçados em horas de serviço, enquanto que na composição de custos os serviços de capinação manual, roço manual e roço com roçadeira costal são orçados por metro quadrado.

Tais falhas podem ter ocasionado preços subestimados ou superestimados.

Em resposta à solicitação de esclarecimento feita pela equipe de auditoria, o Prefeito do Município de Catende reconheceu a existência de divergências e inconstâncias das planilhas orçamentárias com as composições de custos unitários, e afirmou que a partir daquele mês seria feita uma nova avaliação nestas composições com a memória de cálculo adequada às planilhas, ressaltando que em nenhum momento houve má fé por parte da Administração Pública.

Foram constatadas, também, que **as composições de encargos sociais integrantes do projeto básico dos processos analisados eram inadequadas (item 4.2.6)**, uma vez que as taxas utilizadas expressam os encargos e obrigações sociais para mão de obra diarista (102,76%), enquanto que os encargos sociais para mão de obra mensalista (83,85%) não são discriminados, tendo sido considerados altos pela equipe do TCE-PE, que a orçou em 75,58%, de acordo com a planilha de Composição de Encargos Sociais.

Ainda foi constatado que a **composição de BDI integrante do projeto básico dos processos analisados contém percentuais excessivos (item 4.2.7)**, totalizando 40,21%, valor este admissível somente em obras e serviços de grandes vultos e riscos elevados, que não foi o caso do tipo de serviço contratado.

Os técnicos advertem que valores elevados de BDI elevam sobremaneira o custo dos serviços, ocasionando geralmente lucros considerados exorbitantes para as empresas.

Por fim, constatou-se a **superestimativa de preços e quantidades dos serviços constantes nas planilhas orçamentárias básicas (item 4.2.8)**, comuns aos dois processos analisados e, **consequentemente, nas planilhas contratadas (item 4.2.13)** através da Dispensa nº 001/2011, cujo contrato foi celebrado em 05/01/2011, e da Concorrência nº 002/2010, cujo contrato foi celebrado em 07/07/2011, ambos com a mesma empresa CCM Consultoria e Gestão Ltda.



ESTADO DE PERNAMBUCO  
TRIBUNAL DE CONTAS

Na ausência de composições de custos compatíveis com as planilhas orçamentárias básicas e contratadas, a equipe técnica do TCE-PE realizou a apropriação dos serviços de limpeza urbana executados pela referida empresa no Município de Catende, através de vistorias realizadas no período de 25/05/2011 a 07/07/2011, a partir das quais foi possível quantificar a mão de obra e os equipamentos utilizados na prestação do serviço e elaborar suas composições de custos, conforme planilhas às fls. 2685 a 2694.

Tendo em vista **os serviços efetivamente executados**, verificou-se que os itens 1.0, 2.0, 3.0, 4.0 e 8.0 foram superestimados nas planilhas orçamentárias básicas, resultando numa **superestimativa mensal de preços de R\$ 43.766,49, na Dispensa nº 001/2011, e de R\$ 50.277,67, na Concorrência nº 002/2010**. Os preços de locação dos caminhões nos itens 5.0 e 6.0 e da retroescavadeira, item 7.0, foram considerados compatíveis com os valores orçados pela equipe técnica do TCE-PE.

Em resposta à solicitação de esclarecimento, o Prefeito do Município de Catende esclareceu que seria realizada uma nova avaliação dos serviços constantes das planilhas orçamentárias com suas respectivas memórias de cálculo, a qual seria disponibilizada e apresentada posteriormente ao TCE.

A auditoria imputou a irregularidade aos Srs. **Otacílio Alves Cordeiro** (Prefeito), **Glaucione Melo Lins** (Presidente da CPL), **Cícera Silva Gouveia de Melo** (Membro da CPL e Administradora de Contratos), **Maria Rita Carneval Viana Ramos de Araújo** (Membro da CPL), **Sebastiana Maria Silva Gouveia de Melo** (Membro da CPL), **Rômulo Silva Lins** (Diretor de Controle Interno) e **Eduardo Silva de Menezes** (Membro da CPL).

Como já mencionado, os interessados não apresentaram defesa, apenas requereram que as justificativas apresentadas quando da realização da auditoria de acompanhamento fossem aproveitadas na ocasião.

Entretanto, não foi apresentada nenhuma justificativa de fato para as inconsistências e falhas aqui elencadas, em verdade, **o gestor reconheceu as falhas apontadas pela auditoria** e alegou que os documentos que compõem os processos licitatórios seriam reavaliados.

De tudo que foi narrado pela auditoria, pode-se concluir que **o projeto básico considerado tanto na Dispensa como na Concorrência era mera peça de ficção, já que os serviços, custos e**



ESTADO DE PERNAMBUCO  
TRIBUNAL DE CONTAS

preços ali constantes não foram os contratados e executados. O mesmo Projeto Básico foi juntado aos procedimentos licitatórios analisados apenas para atender a exigência da lei, embora não tenha servido de fato para a contratação dos serviços, já que estes divergem dos apostos na planilha orçamentária de preços (fls. 2374). Só que a planilha utilizada para contratação, como relatado pela auditoria, foi inserida dentro do Projeto Básico, sem o papel timbrado da empresa que o elaborou, para fazer crer se tratar do mesmo documento.

No entanto, diante das diversas discrepâncias relatadas acima, é lógico concluir que a planilha orçamentária de preços não guarda correlação com o Projeto Básico elaborado pela empresa RBF Empreendimentos do qual faz parte, e que muito provavelmente foi elaborada e juntada posteriormente pela administração. Corroborando esta constatação, na capa do Anexo I (fls.2318), que contém o Projeto Básico, está escrito: "*Atenção: No Projeto Básico será considerado apenas o que consta na Planilha Orçamentária*"

Diante de todo exposto, ficam mantidas as irregularidades analisadas, entretanto dirirjo da equipe técnica quanto à responsabilização.

Além do gestor, foi atribuída responsabilidade ao Sr. Rômulo Silva Lins, Diretor de Controle Interno, mas como não foi demonstrada a participação efetiva deste nas irregularidades apontadas no Relatório de Auditoria, tampouco há documentos comprobatórios que evidenciem tal participação, inexistindo, portanto, nexos de causalidade de suas condutas com as falhas verificadas, afasto a sua responsabilização. Do mesmo modo, houve equívoco da auditoria ao relacionar como integrantes da Comissão de Licitação os srs. Glaucione Melo Lins (Presidente da CPL), Cícera Silva Gouveia de Melo, Maria Rita Carneval Viana Ramos de Araújo, **Sebastiana Maria Silva Gouveia de Melo** e **Eduardo Silva de Menezes**, (Membros da CPL); Conforme constante do edital e portaria de designação (fls. 2269 e 2276), os seus membros são: **Gideone Francisco de Lima** (Presidente), Maria Rita Carneval Viana Ramos de Araújo, Glaucione Melo Lins e Cícera Silva Gouveia de Melo (membros). Caberia diligência para corrigir a falha na instrução processual, no entanto, como não há mais possibilidade de aplicação de multa, haja vista o decurso do prazo previsto no art. 73, §6º da LOTCE, única sanção cabível para estes responsabilizados que não são ordenadores de despesas, entendo irrelevante a correção. Assim considero afastada a



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

responsabilidade dos Srs. Rômulo Silva Lins, Sebastiana Maria da Silva e Eduardo Silva de Menezes.

**4. Julgamento da licitação em desconformidade com as normas e condições do edital (item 4.2.9 do Laudo de Engenharia)**

A equipe de engenharia relata que as composições de custos unitários, encargos sociais e BDI apresentadas pela empresa vencedora da Concorrência n° 002/2010 são insuficientes e/ou inadequadas, descumprindo o item 6.10 do Edital de Licitação, que exige esses documentos, de forma clara e detalhada, sob pena de desclassificação. Dessa forma, o julgamento da licitação não se deu, pela Administração, de acordo com as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada.

A auditoria imputou a irregularidade aos Srs. **Otacílio Alves Cordeiro** (Prefeito), **Glaucione Melo Lins**, **Sebastiana Maria Silva Gouveia de Melo** e **Eduardo Silva de Menezes**, membro da CPL que subscreveram a ata de recebimento e julgamento das propostas (fls. 2573) e **Rômulo Silva Lins** (Diretor de Controle Interno). Eles não apresentaram justificativas.

Fica mantida a irregularidade e conforme fundamentado no tópico anterior, deve ser excluída a responsabilidade de **Rômulo Silva Lins** (Diretor de Controle Interno).

**5. Irregularidades nos contratos (4.2.10 e 4.2.11 do Laudo de Engenharia)**

Foi também constatada **má definição do objeto dos contratos** decorrente da Dispensa n° 01/11 e Concorrência n° 02/10, uma vez que **incluem serviços não orçados nas planilhas de preço contratadas**.

O Contrato decorrente da Dispensa n° 001/2011, em sua cláusula segunda, inclui serviço de coleta, transporte e destino final de estabelecimentos de saúde e serviços de implantação e operação de coleta seletiva de resíduos sólidos. Estes serviços não constam na planilha de preços contratados e não foram executados pela empresa.

Já o objeto do contrato decorrente da Concorrência n° 002/2010 é a contratação de empresa de engenharia especializada em limpeza urbana, implantação e operação de coleta seletiva,



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

implantação e operação de unidade de compostagem e reciclagem, remediação de lixo e operação do aterro sanitário controlado, bem como a implantação de serviços regulares de coleta e limpeza pública na sede do município de Catende, não tendo esses serviços sido orçados e contratados pela Administração. Dessa forma, houve uma má definição dos serviços contratados pela Administração.

Em resposta à solicitação de esclarecimento, o Prefeito do Município de Catende apenas esclareceu que a empresa contratada para executar os serviços de coleta de lixo no Município não fazia a coleta de lixo hospitalar, tendo a Comissão Permanente de Licitação retirado do objeto do Edital do Processo Licitatório nº 053/2010 - Concorrência nº 002/2010 a exigência da execução desses serviços. No entanto, o Prefeito não esclareceu a inclusão dos serviços não contratados no objeto dos contratos firmados através dos processos referidos.

Ainda foi constatado que **os contratos decorrentes da Dispensa nº 001/2011 e da Concorrência nº 002/2010 não definem o regime de execução**, de acordo com a Lei Federal nº 8.666/93, art. 10, inciso II, conforme estabelece o art. 55, inciso II da mesma Lei. Além de desobediência à Lei, este fato causa indefinição na forma de fornecimento dos serviços contratados.

Em resposta à solicitação de esclarecimento, o Prefeito do Município de Catende esclareceu que a minuta do contrato dispõe, em sua Cláusula Sétima, acerca do regime de execução, uma vez que no Edital consta expressamente o regime de execução tanto em seu item 1.1 como em seu preâmbulo. No entanto, apesar de ser definido no Edital o regime de execução, cujo contrato é vinculado por força do inciso XI do art. 55 da Lei nº 8.666/93, o inciso II do mesmo artigo **estabelece a definição do regime de execução como cláusula necessária em todo contrato**.

A auditoria imputou a irregularidade aos Srs. **Otacílio Alves Cordeiro** (Prefeito), **Glaucione Melo Lins** (Presidente da CPL), **Cícera Silva Gouveia de Melo** (Membro da CPL e Administradora de Contratos), **Maria Rita Carneval Viana Ramos de Araújo** (Membro da CPL), **Sebastiana Maria Silva Gouveia de Melo** (Membro da CPL), **Rômulo Silva Lins** (Diretor de Controle Interno) e **Eduardo Silva de Menezes** (Membro da CPL).

As irregularidades ficam mantidas, haja vista não terem sido apresentadas justificativas pelos responsáveis. Quanto à responsabilização, como já fundamentado nos tópicos anteriores



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

devem ser excluídas as responsabilidades de **Sebastiana Maria Silva Gouveia de Melo** (Membro da CPL), **Rômulo Silva Lins** (Diretor de Controle Interno) e **Eduardo Silva de Menezes** (Membro da CPL).

**6. Pagamentos realizados a maior em função de superestimativas da planilha contratada e da realização de despesas sem comprovação (item 4.2.12 e 4.13 Laudo de Engenharia)**

Foram observados pela auditoria pagamentos realizados a maior em função da **superestimativa de preços e quantidades contratados** à empresa CCM Brasil e Engenharia Ltda. e da realização de **despesas sem comprovação**, uma vez que no quinto e no sexto pagamentos foram medidos serviços em quantidades superiores às contratadas, sem que houvesse comprovantes e justificativas, de modo a evidenciarem a execução de quantidades a maior desses serviços.

Tendo em vista o **valor mensal orçado pela equipe técnica do TCE-PE, R\$ 103.258,89**, de acordo com as planilhas às fls. 2679 a 2681, na **Dispensa nº 001/2011** foram apurados os seguintes excessos mensais:

<b>Medição (R\$)</b>	<b>Valor Pago (R\$)</b>	<b>Excesso (R\$)</b>
<b>1</b>	143.534,65	40.275,76
<b>2</b>	143.534,65	40.275,76
<b>3</b>	143.534,65	40.275,76
<b>4</b>	143.534,65	40.275,76
<b>5</b>	144.184,95	43.893,42
<b>6</b>	157.191,71	56.900,18
<b>Total</b>	<b>875.515,26</b>	<b>261.896,64</b>

Desse modo, constatou-se um **excesso total pelo serviço executado de R\$ 261.896,64**, gerando prejuízo ao erário municipal.



ESTADO DE PERNAMBUCO  
TRIBUNAL DE CONTAS

A auditoria imputou a irregularidade aos Srs. **Otacílio Alves Cordeiro** (Prefeito), **Pedro Joaquim da Silva** (Secretário de Infraestrutura), **Rômulo Silva Lins** (Diretor de Controle Interno) e **CCM Brasil Engenharia Ltda.** (Empresa contratada).

Em defesa ao Relatório de Acompanhamento, o então Prefeito alegou que a Prefeitura faria a compensação ou ajuste no valor de R\$ 261.896,64, apontado pelos técnicos do TCE, nos pagamentos efetuados à contratada a partir de abril de 2012 e que daria ciência a este Tribunal. No entanto, a equipe de engenharia, informa no item 4.3 do Laudo de Engenharia, datado de 19/07/2013, que até aquele momento não teve conhecimento da comprovação destas compensações.

Notificados para apresentar defesa ao Laudo de Engenharia, como já informado, os Srs. Otacílio Alves Cordeiro, Pedro Joaquim da Silva e Rômulo Silva Lins **não apresentaram justificativas para os excessos apurados, nem juntaram documentos que mais uma vez comprovassem a compensação dos valores pagos a maior** à empresa executora dos serviços de limpeza urbana no município.

Também notificada acerca do Laudo de Engenharia, a empresa CCM Brasil Engenharia Ltda. apresentou defesa às fls. 3021-3151.

A empresa questiona o BDI calculado pelo Tribunal e alega que a composição do BDI sequer fora exigida na contratação, que adotou o critério de **menor preço global**, tendo a defendente se sagrado vencedora por ter apresentado menor proposta. Contestando as planilhas comparativas e as composições de custos elaboradas pelo Tribunal, que serviram de base para o cálculo do excesso apontado, a defendente alega, em síntese, que:

- 1º ponto: os cálculos de "diferenças" apontados nas planilhas de análise da Dispensa N° 001/2011, às fls. 2679 a 2681, levam em conta os valores brutos para cálculo dos excessos, apontados como pagamentos a maior pela Equipe Técnica deste Tribunal, e que a mesma não fez jus ao recebimento dos valores brutos destacados em cada Boletim de Medição;

- 2º ponto: o quantitativo de mão-de-obra alocado pela empresa e fiscalizada pela Prefeitura Municipal de Catende, cujas folhas de pagamento e de ponto foram anexadas à peça de defesa às



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

fls. 3082 a 3142 (DOC. 02), perfaz um total de 38 (trinta e oito) pessoas, sendo 04 (quatro) motoristas. Desse modo, a defendente alega existir uma diferença a maior de 05 (cinco) homens, em relação ao informado pela Equipe Técnica deste Tribunal, o que reflete em toda a metodologia de cálculo do excesso apurado na auditoria;

- 3º ponto: a Equipe Técnica deste Tribunal de Contas emprega uma metodologia de cálculo não consagrada para o cálculo dos valores de depreciação dos veículos e dos juros de capital decorrentes do financiamento destes, na composição de custos da frota (locação de máquinas e equipamentos);

- 4º ponto: as despesas de "Administração", "Remuneração/Lucro" e "Outras Despesas", integrantes da Composição de BDI, à fl. 2684, foram unilateralmente alterados e/ou fixados pela Equipe Técnica deste Tribunal, em relação aos valores contratados, com inserção de valores lineares menores (iguais em quase todos os casos), os quais geram grande distorção em relação à realidade de atuação e de mercado;

- 5º ponto: um equívoco pontual na Análise da Medição Nº 06 da Dispensa Nº 001/2011 (fl. 2681) realizada pela auditoria e, ainda, que nos meses de Maio e Junho daquele ano o Município encontrava-se em estado de emergência decorrente do excesso de chuvas, tendo a defendente empenhado todos os meios necessários para atendimento à população desabrigada, incluindo suas equipes e frota de veículos e equipamentos, de modo que o Município reconheceu a legitimidade do serviço prestado, pagando-o dentro da mais absoluta legalidade;

- 6º ponto: em relação à planilha de Composição de Encargos Sociais utilizada pela Equipe Técnica deste Tribunal, à fl. 2683, não se considerou custos unitários que compõem a despesa, como: no GRUPO B, os custos de "1/3 de férias", em 3,30%, e "representação sindical", em 0,02%; e no GRUPO C, percentuais corretos legalmente exigíveis, além de diversos custos que ensejariam aumento do valor final, dos 4,33% sugeridos, para 10,71%;

- 7º ponto: a Equipe Técnica não considerou os custos com alimentação da equipe de trabalho como um todo, com base na informação indicada no Termo de Inspeção, à fl. 2596, de que "os funcionários da empresa informaram que não recebem cesta básica ou qualquer tipo de ajuda alimentícia";



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

• 8º ponto: nas Análises de Medição e de Contratação da Dispensa N° 001/2011 e Concorrência n° 02/10 (fls. 2679 a 2682), a Equipe Técnica desta Corte de Contas considerou o preço unitário de R\$ 9,72 para ambos os serviços de coleta e transporte de resíduos domiciliares (item 1.0 da planilha orçamentária) e coleta e transporte de resíduos de podaço (item 2.0 da planilha orçamentária), enquanto que na proposta comercial da empresa os preços são de R\$ 34,57 e R\$ 15,08, respectivamente. A defesa alega que a metodologia de cálculo para definição dos preços dos serviços, elaborada pela Equipe Técnica deste Tribunal, não ficou clara, uma vez que os fatores que determinam a sua montagem e preparação não ficaram evidenciados. Alegou, ainda, que fatores como velocidade média de coleta e transporte, tipo dos veículos empregados como padrão de cálculo, produtividade das equipes, entre outros, não estão claros, e que a simples leitura das planilhas de análise da contratação e de medição, às fls. 2679 a 2694, trazem indiscutíveis contradições.

Diante de tantos questionamentos técnicos levantados pela defendente, solicitei à equipe de engenharia (fls. 2649) que fizesse a análise de cada um dos pontos contestados, dando especial atenção à questão da composição do BDI, a composição dos encargos sociais, bem como aos critérios utilizados para definição dos preços dos serviços de coleta de resíduos domiciliares e de podaço, pontos estes preponderantes para a elucidação do cálculo do excesso imputado.

Em resposta, foi juntada aos autos a NTE de fls. 3653-2696. Transcrevo, a seguir, sinteticamente, a **análise da engenharia**:

De fato, são considerados os valores brutos no cálculo dos excessos apurados na Dispensa N° 001/2011, conforme resumidos na planilha à fl. 2898 do Laudo de Auditoria. Estes valores correspondem ao valor total medido, empenhado e pago de acordo com o valor total das notas fiscais emitidas. (...)

A alegação da defendente de que foram considerados 05 (cinco) funcionários a menos na metodologia de cálculo do excesso apurado no Laudo de Auditoria não procede, uma vez que não foi computado pela defesa, à fl. 3028, a mão de obra empregada no Item 8.0 - Execução de serviços complementares ao sistema de limpeza urbana inclusive capinação e podaço, que considerou 05 (cinco) serventes em sua composição, à fl. 2689, conforme apurado pela Equipe Técnica deste Tribunal, durante vistorias in loco realizadas no município, no período de 25/05/2011 a 07/07/2011, e apontado no Termo de Inspeção, às fls. 2593 a 2602. (...)



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

Desse modo, não existe diferença entre o quantitativo de mão de obra considerado na auditoria e o indicado no item 2.3 da peça de defesa. (...)

Para o cálculo do valor mensal de locação dos veículos/equipamentos foi obtido o custo de aquisição dos mesmos, de acordo com o seu ano de fabricação, conforme o valor da Tabela FIPE, e não o custo do veículo/equipamento novo, que é utilizado contabilmente para fins patrimoniais; a depreciação dos veículos utilizados na limpeza urbana foi calculada para uma vida útil de 60 (sessenta) meses ou 05 (cinco) anos, considerando um valor residual de 30% após esse período; a depreciação dos veículos utilizados na limpeza urbana foi calculada para uma vida útil de 60 (sessenta) meses ou 05 (cinco) anos, considerando um valor residual de 30% após esse período; no cálculo dos juros de capital dos veículos e equipamentos considerou-se uma taxa anual de juros de 12,00%, compatível com a realidade de mercado no ano de 2011; Além disso, verifica-se, na tabela apresentada pela defesa, que os juros foram calculados erroneamente, pois a divisão dos juros mensais considerados pela equipe, pelo valor dos veículos, daria juros próximos de 0,7% e não 0,07% como calculado pela defesa. (...)

Salienta-se que, tanto na Dispensa N° 001/2011, como na Concorrência N° 02/2010, a defendente, vencedora dos processos licitatórios, não apresentou a composição de BDI utilizada para compor seus preços unitários (...)

**É importante esclarecer que não existe uma única fórmula de cálculo do BDI para os serviços de limpeza pública, pois não há na bibliografia metodologias específicas para se apurar os custos deste tipo de serviço, tendo a equipe técnica realizado a apropriação dos serviços de limpeza urbana executados pela empresa contratada no município de Catende, com base em vistorias realizadas in loco, a partir das quais foi possível quantificar a mão de obra e os equipamentos utilizados na prestação do serviço e elaborar as composições de custos, às fls. 2685 a 2689.**

Nestas composições, foi considerado um BDI de 25% aplicado sobre os custos diretos, de acordo com o modelo de composição, à fl. 2684.

Nesta composição de BDI, estimou-se uma taxa de Administração Central de 7,80%. Importa frisar que a taxa de Administração Central depende dos gastos de cada empresa, os quais são extremamente variáveis em função do seu porte e dos contratos que administram. Depreende-se que uma empresa com maior número de contratos poderá praticar uma taxa de administração central inferior a uma empresa do mesmo porte e com menor número de contratos para o rateio das despesas.

Alguns autores apresentam faixas referenciais para a taxa de Administração Central. Para Aldo Dórea (2006), esta taxa está compreendida entre 2% e 5%.

Da mesma forma, estimou-se um percentual de 8% para o Lucro a ser percebido pela empresa. Frisa-se que este valor também não é fixo, pois cabe a cada empresa ofertar um valor competitivo e que atenda a sua expectativa. (...)

**Verifica-se que o BDI de 25% adotado para os serviços de limpeza urbana é compatível com um estudo realizado pelo TCU, de modo a estipular faixas de valores de referência que orientem os entes**



ESTADO DE PERNAMBUCO  
TRIBUNAL DE CONTAS

jurisdicionados na contratação de obras públicas, conforme **Acórdão N° 2.369/2011**. (...)

Desse modo, **verifica-se que os percentuais de Administração Central, Lucro e do próprio BDI adotados na auditoria são compatíveis com os valores indicados nas tabelas constantes do Acórdão TCU N° 2.369/2011**, com base nas quais, o BDI máximo admissível levando em conta o valor da contratação na Dispensa N° 01/2011 seria em torno de 30%.(...)

A defendente alegou a realização de 20 (vinte) horas a mais nos serviços de locação da retroescavadeira e salientou que não excedeu o limite imposto no §1° do art. 65 da Lei N° 8.666/1993.

No entanto, estas horas excedentes foram desconsideradas pela equipe técnica deste Tribunal na Planilha de Análise da Medição N° 06, à fl. 2681, uma vez que, conforme apontado no item 4.2.12 do Laudo de Auditoria, à fl. 2897, estes serviços foram medidos em quantidades superiores às contratadas, sem que houvesse comprovantes e justificativas, de modo a evidenciarem a execução de quantidades a maior dos mesmos. (...)

Verificou-se, também, que não foi apresentada composição de encargos sociais na proposta de preços da contratada no processo de Dispensa N° 001/2011. No entanto, na Concorrência N° 002/2010, observa-se um demonstrativo de encargos e obrigações sociais para trabalhadores mensalistas (88%), à fl. 2526, apresentada pela mesma contratada em sua proposta.

Salienta-se que os encargos apresentados pela empresa em sua defesa, nos grupos B e C, diferem dos apresentados na composição integrante de sua proposta comercial na Concorrência N° 002/2010. (...)

De acordo com esta tabela, constante do ANEXO I desta Nota Técnica, o valor total dos encargos definidos para os trabalhadores de limpeza urbana do Estado de Pernambuco, no ano de 2011, é de 81,99%.

Dessa forma, **esta equipe retificou os encargos utilizados nas composições de custos para este valor determinado por força da convenção coletiva de trabalho citada**. (...)

(...) observa-se que esta relação [de funcionários que receberam cesta básica apresentada pela defesa] não especifica a que mês se refere e nem pode ser usada como prova de que as cestas básicas foram entregues durante a vigência do contrato, já que durante as vistorias realizadas in loco, os funcionários da empresa informaram que não recebiam cesta básica ou qualquer tipo de ajuda alimentícia, conforme Termo de Inspeção, às fls. 2593 a 2602.

(...) esclarecemos que foi realizada uma única composição de custos, à fl. 2685, para os itens 1.0 e 2.0 orçados em separado nas planilhas orçamentárias já que, de acordo com informações obtidas in loco, os resíduos de podação eram coletados juntamente com os resíduos domiciliares. (...)

Frisa-se que, para cálculo dos custos unitários dos serviços de limpeza urbana, são sempre apurados os custos mensais da mão de obra, dos materiais e dos veículos/equipamentos utilizados e este custo é dividido pela quantidade de serviços a serem realizados no mês.

Quanto aos serviços de varrição (item 3.0 da planilha orçamentária contratada), verifica-se, em sua composição à fl. 2685, que foi



ESTADO DE PERNAMBUCO  
TRIBUNAL DE CONTAS

orçado o custo mensal da mão de obra e dos materiais utilizados e este custo foi dividido pela quantidade de quilômetros estimada na planilha orçamentária contratada, resultando num custo unitário menor que o contratado. (...)

Após apreciação dos oito pontos apresentados pela defesa, retifica-se o valor dos encargos sociais para 81,99% e, considerando o BDI máximo admissível para os serviços de limpeza urbana de 30%, obteve-se as composições de custos constantes no APÊNDICE 1 desta Nota Técnica.

A partir destas composições, elaborou-se novas planilhas de Análise da Contratação (APÊNDICE 2) e de Análise da Medição N° 05 (APÊNDICE 3) e N° 06 (APÊNDICE 4), de modo que foram apurados os seguintes excessos na Dispensa N° 001/2011:

Mediçã o	Valor Pago R\$	Excesso R\$
1	143.534,65	35.348,86
2	143.534,65	35.348,86
3	143.534,65	35.348,86
4	143.534,65	35.348,86
5	144.184,95	39.181,02
6	157.191,71	52.187,78
<b>TOTAL</b>	<b>875.515,26</b>	<b>232.764,24</b>

Dessa forma, retifica-se o excesso total apurado nos serviços de limpeza urbana, contratados através da Dispensa N° 001/2011, para R\$ 232.764,24 (duzentos e trinta e dois mil, setecentos e sessenta e quatro reais e vinte e quatro centavos), passível de devolução aos cofres públicos.

Após a elaboração da NTE, em que houve retificação do excesso inicialmente apurado, os responsáveis foram novamente notificados. Mais uma vez, apenas a empresa contratada, CCM Brasil Engenharia apresentou defesa (fls. 3703-3722), no entanto, limitou-se a reproduzir a mesma argumentação já exaustivamente analisada na NTE.

Da leitura dos principais trechos da NTE acima transcrita, é possível perceber que a equipe técnica didaticamente explicitou todos os pontos questionados pela defesa, esmiuçando a metodologia de cálculo adotada para quantificar o excesso, inclusive corrigindo alguns percentuais da composição de encargos sociais (fls. 3671) e demonstrando que o trabalho realizado está em consonância com a melhor doutrina e consentâneo com a jurisprudência do TCU, adotada amplamente como parâmetros para análise das taxas de BDI de obras públicas.



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

Corroboro o entendimento da equipe técnica de não aceitar o BDI de 40,21% estabelecido no Projeto Básico e reproduzido nos contratos auditados, primeiro por ter sido demonstrada uma completa dissonância entre os serviços descritos no referido projeto e na planilha orçamentária efetivamente utilizada na contratação; e segundo porque, na esteira do defendido pela auditoria, tal valor só seria admissível para serviços de grande vulto e alto risco, o que facilmente se conclui não ser o caso dos serviços de limpeza urbana.

Ao rechaçar o BDI utilizado na contratação não se está concluindo que cabe à Administração indicar um percentual a ser obrigatoriamente observado pelos licitantes, e sim, que **deveria a Administração ter indicado, a partir dos estudos adequados feitos na etapa de planejamento, um percentual máximo a ser aceito a título de BDI.** No entanto, como anteriormente mencionado, o projeto básico inserido nos dois processos licitatórios analisados eram meras peças de ficção, visto que completamente díspares dos serviços efetivamente contratados e executados.

Não se sustenta a afirmação inicial da defesa de que a composição do BDI sequer fora exigida na contratação, que adotou o critério de **menor preço global**, já que a jurisprudência é firme no sentido de que mesmo nos casos de execução por empreitada global, não se dispensa a análise da adequabilidade da taxa de BDI, neste sentido:

**ACÓRDÃO Nº 2440/2014 – TCU**

Primeiramente, há que se destacar que a jurisprudência majoritária deste Tribunal é no sentido de que a execução por empreitada global não afasta a necessidade de serem efetuadas análises da adequabilidade dos custos unitários que formam o valor final de cada etapa da obra, tampouco da verificação da correta taxa de BDI a ser aplicada para majoração dos gastos incorridos em cada fase do cronograma físico-financeiro (Acórdãos ns.1.595/2006, 2.873/2008, 93/2009, 2.929/2010, 2.278/2011, 3.260/2011 e 2.246/2012, todos do Plenário, dentre outros).

Não se pode perder de vista o fato de que, ao contrário de outras obras e serviços de engenharia, em que há tabelas de referência com ampla divulgação dos preços, inclusive na internet, tais como a da DNIT e EMLURB/PCR, **no caso de coleta de lixo, os preços unitários são definidos a partir de composição de custos em**



ESTADO DE PERNAMBUCO  
TRIBUNAL DE CONTAS

**cada município**, cujo preço final varia a depender do tipo e quantidade de caminhões, quantidade da mão de obra empregada, distância do aterro, entre outros insumos. E, como bem salientou a equipe de auditoria, na composição de custos elaborada por ela, foram utilizados valores estimados de BDI diante da ausência de apresentação da composição de custos da empresa, assim não há que se falar em redução unilateral de percentuais de forma injustificada como aduziu a defendente. Neste sentido, veja-se o seguinte decisum desta Casa:

**PROCESSO TC Nº 1108399-2**

DENÚNCIA FORMULADA PELA SRA. ANATELIA LOPES VIANA PORTO, VEREADORA DO MUNICÍPIO DE PETROLINA, CONTRA O GESTOR DO CITADO MUNICÍPIO, SR. JÚLIO EMÍLIO LÓSSIO DE MACEDO  
(...)

A conclusão foi de que todos os excessos apontados inicialmente permaneceram, após a análise dos argumentos e documentos apresentados pelas defesas. De outra forma não poderia ser: **não é possível criar um percentual tão diferente para encargos sociais, tributos e despesas administrativas, apenas como exemplos. São matérias pacíficas, cujos índices colocados na "Planilha de Custo e Formação de Preços" chegam a resultados insofismáveis, admitidas pequenas variações de BDI. Mas as variações permitidas pela Prefeitura Municipal de Petrolina foram demasiadas, razão da imputação do débito.**

Destaco que a defesa permaneceu apresentando alguns itens com quantidades e insumos de maneira genérica. A ausência destas composições de preço não possibilita o acolhimento dos argumentos da defesa nestes itens, pela impossibilidade de análise. Os nossos técnicos realizaram as composições com base no que foi observado pela Auditoria de Acompanhamento em 2010, a qual nos referimos no início, o que reforça sobremaneira as conclusões dos cálculos de nossos técnicos, inclusive os excessos nas contratações de caminhões compactadores e tratores, pela verificação in loco de quantitativos e de uso efetivo.

Por conta da natureza desta matéria, acato os argumentos e dados tabulados nas peças técnicas, razão pela qual a irregularidade deve permanecer, com imputação dos débitos, multas e remessa de peças ao MPPE, por indícios de improbidade por prejuízo ao erário.

Ademais, na NTE o excesso foi recalculado, considerando não mais o BDI de 25% inicialmente estipulado, e **sim o BDI máximo aceito para serviços deste porte, de acordo com as tabelas do TCU transcritas na Nota às fls. 3667-3670, que é de 30%.**

Como salienta a equipe técnica os boletins de medição nºs 01 a 04 constituem-se em meras reproduções da planilha



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

orçamentária contratada. Já nos boletins N° 05 e N° 06 foram medidas quantidades de serviços superiores às contratadas, sem nenhuma justificativa, evidenciando que não foi realizada a efetiva medição dos serviços, uma vez que não foram elaboradas memórias de cálculo acompanhando os respectivos boletins.

Por todo o exposto, **considero mantida a irregularidade, bem como a imputação do excesso de R\$ 232.764,24**, de responsabilidade de Otacílio Alves Cordeiro, por ordenar o pagamento de despesas a maior, sem sua regular liquidação; Pedro Joaquim da Silva, Secretário de Infraestrutura, por ter assinado boletins de medição, subempenhos e notas fiscais, atestando a realização de quantitativos de serviços não executados; Rômulo Silva Lins, Diretor de Controle Interno, que assinou os subempenhos, atestando o controle interno dos pagamentos realizados sem sua regular liquidação e CCM Brasil Engenharia por ter recebido pagamentos realizados a maior em decorrência da superestimativa de preços e quantidades e por despesas não comprovadas.

**7. Execução efetiva dos serviços em desconformidade com o projeto básico (item 4.2.14 do Laudo de Engenharia)**

Como já tratado nos tópicos anteriores, a auditoria constatou a completa dissociação entre os serviços efetivamente executados e aqueles constantes do projeto básico, a saber:

- O serviço era executado pela empresa contratada exclusivamente na sede do Município e a limpeza urbana dos distritos é executada diretamente pela Prefeitura, enquanto que no projeto básico os serviços nos distritos estão incluídos;
- A empresa não seguia o plano de coleta e varrição existente no Projeto Básico contratado e nem possuía formalmente os planos de coleta e varrição que realizava regularmente no Município;
- O Fiscal designado pela referida empresa, Sr. Sebastião Gonçalves Aciole de Farias e o Fiscal designado pela Prefeitura para fiscalizar os serviços, Sr. José Ricardo Ferreira da Silva, não tinham conhecimento sobre o PGIRS e sobre o Projeto Básico do serviço contratado;



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

- A coleta e o transporte de resíduos domiciliares ocorriam conjuntamente com a coleta e o transporte de resíduos de poda, enquanto que nas planilhas orçamentárias básica e contratada estes serviços estão especificados e orçados separadamente;

- Na vistoria realizada em 15/05/2011, verificou-se que o caminhão compactador foi substituído por um caminhão truncado, durante procedimento de reparo/manutenção do primeiro, quando deveria ter sido substituído por um caminhão de mesmas características daquele;

- Na vistoria realizada em 15/05/2011, a retroescavadeira encontrava-se executando serviços de construção de drenos/tubulações, ou seja, serviços diversos para os quais foi contratado, que é o de executar os serviços de remoção de barro, metralhas, entulhos e areias do município;

- A poda de árvores estava sendo realizada diretamente pela Prefeitura, de modo que a empresa contratada realizava apenas a capinação, enquanto que os serviços de poda estão incluídos no item 8.0 das planilhas básica e contratada;

- Nas vistorias realizadas, constatou-se que os motoristas encontravam-se sem fardamento e equipamentos de proteção individual.

Estes fatos atestam a **inexistência de controle e fiscalização efetiva dos serviços executados, resultando em serviços de limpeza urbana com qualidade inferior à contratada ou não realizados.**

Em resposta à solicitação de esclarecimento, o Prefeito do Município de Catende esclareceu que, no Anexo II do Edital, consta que apenas a Sede seria terceirizada, posto que o projeto não é obrigado a ser executado em sua íntegra. No entanto, de acordo com o art. 55, inciso XI da Lei nº 8.666/93, o contrato deve ser vinculado ao Edital da Licitação, e conseqüentemente ao Projeto Básico, integrante de seu Anexo I, devendo ser executado fielmente pelas partes, de acordo com o art. 66 da mesma Lei.

O prefeito informou, porém, que a empresa se comprometeu a seguir o plano de coleta e varrição existente no Projeto Básico e informou, ainda, que no período de execução da auditoria, o Fiscal da Prefeitura encontrava-se em fase de adaptação às atribuições de seu cargo, não tendo conhecimento detalhado sobre



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

os serviços do PGIRS, ao qual havia tomado conhecimento recentemente, bem como sobre o projeto básico do serviço contratado. Quanto ao fiscal da empresa, afirmou que iriam notificá-la para que apresentasse suas justificativas sobre o desconhecimento dos referidos documentos por parte do fiscal designado.

A auditoria imputou a irregularidade aos Srs. **Otacílio Alves Cordeiro** (Prefeito), **Pedro Joaquim da Silva** (Secretário de Infraestrutura), **José Ricardo Ferreira da Silva** (Fiscal dos Serviços de Limpeza Urbana) e **CCM Consultoria e Gestão Ltda.** (Empresa contratada).

Apresentou defesa apenas a empresa contratada. Quanto à constatação de que a coleta e o transporte de resíduos domiciliares ocorriam conjuntamente com a coleta e o transporte de resíduos de poda, afirma ser inverídica a afirmação, haja vista o fato de que galhos e troncos danificariam o equipamento de compactação. Aduz que não há dolo ou dano na locação adicional de 1 caminhão compactador e 1 caminhão de carroceria aberta e que o reflexo financeiro desta disponibilização não superou os limites de acréscimo de objeto permitidos pela Lei de Licitações. Para os outros apontamentos da auditoria não contestou sua ocorrência, apenas procurou descaracterizar as inconsistências verificadas pela equipe técnica considerando-as irrelevantes e pontuais.

Como se vê, os interessados não lograram êxito em justificar as diversas desconformidades verificadas nas vistorias realizadas pelo TCE, limitando-se a diminuir-lhes a importância. Deixo de aplicar multa, tendo em vista o decurso do prazo previsto no art. 73, §6º da LOTCE.

**8. Retenção de alíquotas de ISS em desacordo com a legislação municipal (item 4.2.15 do Laudo de Engenharia)**

Foi constatada a retenção de alíquotas de ISS em desacordo com o Código Tributário Municipal e com a taxa indicada na composição do BDI contida no projeto básico (5%), pois **foi aplicada uma alíquota de apenas 2,5% nos Subempenhos nº 5 (Empenho nº 44) e nº 1 (Empenho nº 780), e de 2% no Empenho nº 1028 e no Subempenho nº 1 (Empenho nº 1175).**

Em resposta à solicitação de esclarecimento, o Prefeito do Município de Catende esclareceu que o ISS foi recolhido



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

conforme prevê o art. 60 e seu § 1º do Código Tributário Municipal - Lei Complementar nº 03, de 9 de dezembro de 2009, na seção VII - Tributação das empresas de construção civil, hidráulicas e congêneres. No entanto, além desse artigo se aplicar apenas aos casos em que há fornecimento e produção de materiais fora do local da prestação dos serviços, sujeitos ao ICMS, o mesmo não se aplica aos serviços de limpeza urbana, uma vez que, de acordo com o art. 44, o item 7.02 se refere à execução de obras e o item 7.05 se refere a serviços de reparação, conservação e reforma, enquanto que os serviços Ed limpeza urbana contratados são descritos nos itens 7.09 a 7.11.

A alíquota do imposto é fixada na tabela do anexo I da mesma Lei, conforme estabelece o art. 54, em 5% para todos os serviços constantes da lista do art. 44.

Dessa forma, **houve renúncia de receitas municipais no valor total de R\$ 16.218,03**, referente aos quatro últimos pagamentos efetuados à empresa CCM Consultoria e Gestão Ltda..

Não houve apresentação de defesa para este ponto, razão pela qual mantenho a irregularidade, bem como imputo o débito de R\$ 16.218,03 ao Sr. Otacílio Alves Cordeiro, ordenador despesas.

Diante do exposto,

**CONSIDERANDO** que não restou caracterizada qualquer ofensa aos princípios da ampla defesa e do contraditório;

**VOTO** pelo **afastamento das preliminares** suscitadas pelo Sr. Otacílio Alves Cordeiro e pela empresa CCM Brasil Engenharia Ltda.

E,

**CONSIDERANDO** o recolhimento parcial das contribuições previdenciárias retidas e devidas ao RGPS, deixando de ser repassado R\$ 623.381,32, referente à contribuição dos servidores e R\$ 3.203.870,00, à parte patronal. Responsável: Otacílio Alves Cordeiro;

**CONSIDERANDO** a contratação de bandas musicais através de inexigibilidade de licitação sem observação dos requisitos legais, notadamente do artigo 25, inciso III, e do artigo 26, parágrafo



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

único, incisos II, III e IV, da Lei Federal nº 8.666/93;. Responsáveis: Otacílio Alves Cordeiro, Gideone Francisco de Lima, Glaucione Melo Lins, Cícera Silva Gouveia de Melo, Maria Rita Carneval Viana Ramos de Araújo e Eduardo Silva de Menezes;

**CONSIDERANDO** a ausência de controle dos gastos com combustível, contrariando as normas de controle interno vigentes, em especial a Constituição Federal (artigos 31, caput, e 74). Responsável: Ivo José de Santana;

**CONSIDERANDO** as falhas na prestação de contas de diárias. Responsável: Otacílio Alves Cordeiro;

**CONSIDERANDO** a irregularidade na prorrogação de contrato de serviço de transporte de estudantes e professores. Responsável: Otacílio Alves Cordeiro;

**CONSIDERANDO** a irregularidade no pagamento de remuneração de diversos servidores. Responsável: Otacílio Alves Cordeiro;

**CONSIDERANDO** que o serviço de limpeza urbana é realizado de maneira inadequada e em desacordo com as Políticas Estadual e Federal de Resíduos Sólidos. Responsáveis: Otacílio Alves Cordeiro, Pedro Joaquim da Silva e José Ricardo Ferreira da Silva;

**CONSIDERANDO** as diversas irregularidades verificadas no Edital da Concorrência nº 02/10 e no Projeto Básico da Dispensa nº 01/10 e da Concorrência nº 02/10. Responsáveis: Otacílio Alves Cordeiro, Maria Rita Carneval Viana Ramos de Araújo, Glaucione Melo Lins e Cícera Silva Gouveia de Melo;

**CONSIDERANDO** o julgamento da licitação em desconformidade com as normas e condições do edital (Concorrência nº 02/10). Responsáveis: Otacílio Alves Cordeiro, Glaucione Melo Lins, Sebastiana Maria Silva Gouveia de Melo e Eduardo Silva de Menezes;

**CONSIDERANDO** a má definição dos objetos e a não definição do regime de execução nos contratos decorrentes da Concorrência nº 02/10 e da Dispensa nº 01/11. Responsáveis: Otacílio Alves Cordeiro, Glaucione Melo Lins, Cícera Silva Gouveia de Melo e Maria Rita Carneval Viana Ramos de Araújo;

**CONSIDERANDO** a realização de pagamentos a maior em função da superestimativa dos preços e quantidades contratados, bem como de despesas sem comprovação à empresa CCM Brasil Engenharia Ltda., no montante de R\$ 232.764,24. Responsáveis: Otacílio Alves Cordeiro, Pedro Joaquim da Silva e CCM Brasil Engenharia Ltda.;



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

**CONSIDERANDO** as diversas desconformidades verificadas nas vistorias realizadas pela equipe técnica na execução dos serviços de limpeza urbana. Responsáveis: Otacílio Alves Cordeiro, Pedro Joaquim da Silva e José Ricardo Ferreira da Silva e CCM Brasil Engenharia Ltda.;

**CONSIDERANDO** a retenção de alíquotas de ISS em desacordo com a legislação municipal, caracterizando renúncia de receitas no valor de R\$ 16.218,03. Responsável: Otacílio Alves Cordeiro;

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

**JULGO IRREGULARES** as contas do **Sr. Otacílio Alves Cordeiro**, Ordenador de Despesas da Prefeitura Municipal de Catende, relativas ao exercício financeiro de 2011, imputando-lhe débito no valor de R\$ 232.764,24, solidariamente com Pedro Joaquim da Silva e a empresa CCM Brasil Engenharia Ltda., em razão de pagamentos realizados a maior; e de R\$ 16.218,03, relativo à renúncia de receita decorrente da aplicação a menor de alíquota de ISS, 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 desta decisão, devendo cópia das Guias de Recolhimento serem enviadas a este Tribunal para baixa dos débitos. Não o fazendo, que seja extraída Certidão dos Débitos e encaminhada ao Prefeito do Município, que deverá inscrever os débitos na Dívida Ativa e proceder as suas execuções, sob pena de responsabilidade.



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

**DEIXO** de aplicar multa tendo em vista o transcurso do prazo previsto no art. 73, § 6º da Lei Orgânica deste Tribunal.

Dou quitação aos demais responsáveis citados nos autos pelos fatos aqui analisados.

**DETERMINO**, com base no disposto no artigo 69 da Lei Estadual nº 12.600/2004, que os gestores da Prefeitura Municipal de Catende adotem as medidas a seguir relacionadas, a partir da data de publicação desta decisão, sob pena de aplicação da multa prevista no inciso XII do artigo 73 do citado Diploma legal:

1. Instaurar processos administrativos disciplinares para apurar possível responsabilidade pela acumulação indevida de remuneração pelos servidores Kleber Lins de Castro Montenegro e Daiany Maria Marques Beni Hidalgo;
2. Adotar medidas para que sejam indicados, nos históricos das notas de empenhos ou das notas fiscais emitidas para aquisição de combustível, o período dos abastecimentos, bem como do consumo individualizado por cada veículo (placa), em determinado período; assim como indicar itinerários, data, quilometragem, motivo das movimentações, horários de saída e chegada, motorista responsável, as quantidades diárias utilizadas, mediante assinatura de cada motorista;
3. Anexar, nas prestações de contas das diárias, documentos que comprovem a participação dos servidores nos eventos para os quais foram liberadas;
4. Não prorrogar contrato administrativo para a prestação de Serviços de Locação de Veículos em desacordo com os dispositivos legais vigentes;
5. Em todos os processos de contratação direta de artista, independentemente do valor, devem constar:

a) Justificativa de preço (inciso III, artigo 26 da Lei Federal nº 8.666/93), com a comprovação através de documentação, relativa a shows anteriores com características semelhantes, que evidencie que o valor a ser pago ao artista seja aquilo que recebe



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

regularmente ao longo do exercício ou em um evento específico;

b) Documentação que comprove a consagração do artista pela crítica especializada ou pela opinião pública, quando for o caso (inciso III, artigo 25 da Lei Federal nº 8.666/93);

c) Justificativa da escolha do artista (inciso II, artigo 26 da Lei Federal nº 8.666/93), demonstrando sua identificação com o evento, bem como a razoabilidade do valor e o interesse público envolvidos;

d) Documento que indique a exclusividade da representação por empresário do artista (inciso II, artigo 26 da Lei Federal nº 8.666/93), acompanhado do respectivo Contrato entre o empresário e o artista, que comporte, no mínimo, cláusulas de duração contratual, de abrangência territorial da representação e do seu percentual;

e) Comprovantes da regularidade das produtoras junto ao INSS (Parágrafo 3º, artigo 195 da CF/88) e ao FGTS (artigo 27, "a", da Lei nº 8.036/90 e artigo 2º da Lei nº 9.012/95);

f) Ato constitutivo (ou equivalente) das produtoras na junta comercial respectiva e comprovação de que estão em sua situação ativa, anexadas cópias das cédulas de identidade e do cadastro de pessoa física (CPF) dos sócios das empresas, bem como dos músicos contratados;

g) Cópia da publicação no Diário Oficial do Estado do extrato dessas contratações, devendo, no mínimo, conter o valor pago, a identificação do artista/banda e do seu empresário exclusivo, caso haja (caput do artigo 26 da Lei de Licitações);

h) Nota de empenho diferenciando o valor referente ao cachê do artista e o valor recebido pelo empresário, quando for o caso;

i) Ordens bancárias distintas emitidas em favor do empresário e do artista contratado, quando for o caso.



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

6. Em caso de contratação de artistas que não possuam a consagração definida no inciso III do artigo 25 da Lei de Licitações (condição imprescindível para se contratar diretamente), os órgãos públicos poderão fazê-la mediante seleção pública com critérios definidos em Edital (princípio da isonomia), sem prejuízo das exigências referidas acima, quando aplicáveis;
7. Em todos os casos de contratação, independentemente de haver, ou não, processo licitatório, deve constar:
  - a) Documentos comuns ao processamento da despesa pública, tais como edital de licitação, dispensa ou inexigibilidade, quando possível, atas da comissão de licitação, publicação no Diário Oficial, propostas de preços e documentos de habilitação das licitantes e empresa vencedora, contrato administrativo, empenho, liquidação e pagamento;
  - b) Atesto da realização do evento por servidor efetivo do órgão (artigo 67 da Lei Federal nº 8.666/93).
8. Realizar processos licitatórios para contratação de serviços que não se relacionem diretamente com o artista, tais como: som, iluminação, banheiros químicos, estandes, arquibancadas, segurança, limpeza e recepção, entre outros.

---

**CONSELHEIRO SUBSTITUTO CARLOS PIMENTEL:**

Sr. Presidente, apenas registrando, eu li o voto do Conselheiro Marcos Nóbrega e tem 2014, me parece, que tem rejeição, inclusive, considerando... desculpe é dois mil e?

---

**CONSELHEIRO SUBSTITUTO MARCOS NÓBREGA - RELATOR:**

2011.



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

**CONSELHEIRO SUBSTITUTO CARLOS PIMENTEL:**

2011, mas tem rejeição considerando, inclusive, omissão previdenciária.

Eu concordo integralmente com o voto, tendo em vista de que, realmente, são valores muito acima do razoável e além de todo o conjunto de irregularidades que levam evidentemente a essa conclusão.

---

**CONSELHEIRO MARCOS LORETO - PRESIDENTE EM EXERCÍCIO:**

Eu acredito que só fosse, realmente, a questão previdenciária pela data, nós temos aqui nossos precedentes, mas como há fatores, é bom que se deixe registrada também essa questão.

---

O CONSELHEIRO CARLOS PIMENTEL VOTOU DE ACORDO COM O RELATOR. O CONSELHEIRO PRESIDENTE, TAMBÉM, ACOMPANHOU O VOTO DO RELATOR. PRESENTE A PROCURADORA-GERAL ADJUNTA, DRA. ELIANA MARIA LAPENDA DE MORAES GUERRA.

ASF/ACP