



9ª SESSÃO ORDINÁRIA PRESENCIAL DA SEGUNDA CÂMARA  
REALIZADA EM 27/03/2025

**PROCESSO TCE-PE Nº 20100104-4**

**RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO RUY RICARDO HARTEN**

**MODALIDADE - TIPO:** Prestação de Contas - Gestão

**EXERCÍCIO: 2019**

**UNIDADE(S) JURISDICIONADA(S):** Câmara Municipal de Machados

**INTERESSADOS:**

BIANCA THAIS CAVALCANTE DE ANDRADE GUERRA

ELIENE DE MELO ARRUDA

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

JOAO BATISTA DE SENA BARBOSA

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

JULIERME BARBOSA XAVIER

MARIA AUXILIADORA PEREIRA SILVA

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

SEVERINO QUIRINO DE AMORIM FILHO

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

VALDEMI JOSE DA SILVA

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

ADOLFO AMAIR SILVINO BARBOSA

CARLOS WILSON FIGUEIREDO DE VASCONCELOS MOURA (OAB 35604-PE)

SEVERINO ERALDO DA SILVA

SILVIO BORBA GUERRA FILHO

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

**ÓRGÃO JULGADOR: SEGUNDA CÂMARA**

**PRESIDENTE DA SESSÃO: CONSELHEIRO RANILSON RAMOS**

**ACÓRDÃO T.C. Nº 526 / 2025**



CONTAS DE GESTÃO.  
NEPOTISMO EM CARGO  
COMISSIONADO. PRINCÍPIO DA  
MORALIDADE. SÚMULA  
VINCULANTE Nº 13 DO STF.  
EVENTO ISOLADO. DEMAIS  
IRREGULARIDADES. TAMBÉM  
AUSENTE, EM CONCRETO, A  
NOTA DE GRAVIDADE.  
REPRIMENDA PELA VIA DA  
MULTA.

1. A nomeação de parente em linha reta ou colateral, até o terceiro grau, para cargo comissionado viola o art. 37, caput, da Constituição Federal e a Súmula Vinculante nº 13 do STF, independentemente da comprovação de má-fé ou prejuízo ao erário. A análise objetiva do parentesco prevalece sobre argumentos subjetivos de competência técnica ou antecedentes funcionais. A multa em percentual mínimo (art. 73, inciso I, da Lei Estadual nº 12.600/2004) é adequada, quando se tratar de evento isolado.

2. A presença de variadas irregularidades desprovidas, em concreto, da nota de gravidade não enseja a rejeição das contas de gestão; devendo a conduta dos agentes públicos ser repreendida pela via da multa.

**VISTOS**, relatados e discutidos os autos do Processo TCE-PE Nº 20100104-4, ACORDAM, à unanimidade, os Conselheiros da SEGUNDA CÂMARA do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, nos termos da proposta de deliberação do Relator, que integra o presente Acórdão,

**CONSIDERANDO**, em parte, o relatório de auditoria e o parecer nº 604 /2021 do MPCO;

**BIANCA THAIS CAVALCANTE DE ANDRADE GUERRA:**



**CONSIDERANDO** o acúmulo ilegal de vínculos públicos, no exercício de 2019, contrariando o disposto na Constituição Federal, art. 37, inciso XVI; cumulação que não mais subsiste; e não tendo a auditoria apontado má fé;

**CONSIDERANDO** o disposto nos arts. 70 e 71, II, combinados com o art. 75 da Constituição Federal, e no art. 59, II, da Lei Estadual nº 12.600 /2004 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco);

**JULGAR** regulares com ressalvas as contas do(a) Sr(a) BIANCA THAIS CAVALCANTE DE ANDRADE GUERRA, relativas ao exercício financeiro de 2019

**ELIENE DE MELO ARRUDA:**

**CONSIDERANDO** o acúmulo ilegal de vínculos públicos, no exercício de 2019, contrariando o disposto na Constituição Federal, art. 37, inciso XVI; cumulação que não mais subsiste; e não tendo a auditoria apontado má fé;

**CONSIDERANDO** o disposto nos arts. 70 e 71, II, combinados com o art. 75 da Constituição Federal, e no art. 59, II, da Lei Estadual nº 12.600 /2004 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco);

**JULGAR** regulares com ressalvas as contas do(a) Sr(a) ELIENE DE MELO ARRUDA, relativas ao exercício financeiro de 2019

**JOAO BATISTA DE SENA BARBOSA:**

**CONSIDERANDO** que as falhas que lhe foram atribuídas não se revelam, em concreto, graves; não ensejando sequer sanção pecuniária;

**CONSIDERANDO** o disposto nos arts. 70 e 71, II, combinados com o art. 75 da Constituição Federal, e no art. 59, II, da Lei Estadual nº 12.600 /2004 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco);

**JULGAR** regulares com ressalvas as contas do(a) Sr(a) JOAO BATISTA DE SENA BARBOSA, relativas ao exercício financeiro de 2019

**JULIERME BARBOSA XAVIER:**

**CONSIDERANDO** que as falhas que lhe foram atribuídas não se revelam, em concreto, graves; não ensejando sequer sanção pecuniária;



**CONSIDERANDO** o disposto nos arts. 70 e 71, II, combinados com o art. 75 da Constituição Federal, e no art. 59, II, da Lei Estadual nº 12.600 /2004 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco);

**JULGAR** regulares com ressalvas as contas do(a) Sr(a) JULIERME BARBOSA XAVIER, relativas ao exercício financeiro de 2019

**MARIA AUXILIADORA PEREIRA SILVA:**

**CONSIDERANDO** que as falhas que lhe foram atribuídas não se revelam, em concreto, graves; não ensejando sequer sanção pecuniária;

**CONSIDERANDO** o disposto nos arts. 70 e 71, II, combinados com o art. 75 da Constituição Federal, e no art. 59, II, da Lei Estadual nº 12.600 /2004 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco);

**JULGAR** regulares com ressalvas as contas do(a) Sr(a) MARIA AUXILIADORA PEREIRA SILVA, relativas ao exercício financeiro de 2019

**SEVERINO QUIRINO DE AMORIM FILHO:**

**CONSIDERANDO** que as falhas que lhe foram atribuídas não se revelam, em concreto, graves; não ensejando sequer sanção pecuniária;

**CONSIDERANDO** o disposto nos arts. 70 e 71, II, combinados com o art. 75 da Constituição Federal, e no art. 59, II, da Lei Estadual nº 12.600 /2004 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco);

**JULGAR** regulares com ressalvas as contas do(a) Sr(a) SEVERINO QUIRINO DE AMORIM FILHO, relativas ao exercício financeiro de 2019

**VALDEMI JOSE DA SILVA:**

**CONSIDERANDO** que as falhas que lhe foram atribuídas não se revelam, em concreto, graves; não ensejando sequer sanção pecuniária;

**CONSIDERANDO** o disposto nos arts. 70 e 71, II, combinados com o art. 75 da Constituição Federal, e no art. 59, II, da Lei Estadual nº 12.600 /2004 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco);

**JULGAR** regulares com ressalvas as contas do(a) Sr(a) VALDEMI JOSE DA SILVA, relativas ao exercício financeiro de 2019



**ADOLFO AMAIR SILVINO BARBOSA:**

**CONSIDERANDO** a assunção de cargo em comissão de assessoramento de vereador, seu parente em 1º grau, em afronta à Súmula Vinculante nº 13 do STF;

**CONSIDERANDO** o disposto nos arts. 70 e 71, II e VIII, § 3º, combinados com o art. 75 da Constituição Federal, e no art. 59, II, da Lei Estadual nº 12.600/2004 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco);

**JULGAR** regulares com ressalvas as contas do(a) Sr(a) ADOLFO AMAIR SILVINO BARBOSA, relativas ao exercício financeiro de 2019

**APLICAR multa** no valor de R\$ 5.386,81, prevista no Artigo 73 da Lei Estadual 12.600/04 inciso(s) I , ao(à) Sr(a) ADOLFO AMAIR SILVINO BARBOSA, que deverá ser recolhida, no prazo de 15 (quinze) dias do trânsito em julgado desta deliberação, ao Fundo de Aperfeiçoamento Profissional e Reequipamento Técnico do Tribunal, por intermédio de boleto bancário a ser emitido no sítio da internet deste Tribunal de Contas ([www.tcepe.tc.br](http://www.tcepe.tc.br)) .

**SEVERINO ERALDO DA SILVA:**

**CONSIDERANDO** a omissão dos deveres inerentes ao cargo de Controlador Interno da Câmara Municipal de Machados, quando deveria ter realizado atividades de fiscalização patrimonial e operacional e auditorias internas, ou mesmo elaborado orientações capazes de evitar ou ao menos evitar as falhas de controle identificadas pelo corpo técnico deste Tribunal;

**CONSIDERANDO** o disposto nos arts. 70 e 71, II e VIII, § 3º, combinados com o art. 75 da Constituição Federal, e no art. 59, II, da Lei Estadual nº 12.600/2004 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco);

**JULGAR** regulares com ressalvas as contas do(a) Sr(a) SEVERINO ERALDO DA SILVA, relativas ao exercício financeiro de 2019

**APLICAR multa** no valor de R\$ 5.386,81, prevista no Artigo 73 da Lei Estadual 12.600/04 inciso(s) I , ao(à) Sr(a) SEVERINO ERALDO DA SILVA, que deverá ser recolhida, no prazo de 15 (quinze) dias do trânsito em julgado desta deliberação, ao Fundo de Aperfeiçoamento Profissional e Reequipamento Técnico do Tribunal, por intermédio de boleto bancário a ser emitido no sítio da internet deste Tribunal de Contas ([www.tcepe.tc.br](http://www.tcepe.tc.br)) .



**Silvio Borba Guerra Filho:**

**CONSIDERANDO** a ocorrência de 01 (uma) nomeação para cargo em comissão de assessoramento com parentesco de 1º grau, em afronta à Súmula Vinculante nº 13 do STF;

**CONSIDERANDO** o disposto nos arts. 70 e 71, II e VIII, § 3º, combinados com o art. 75 da Constituição Federal, e no art. 59, II, da Lei Estadual nº 12.600/2004 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco);

**JULGAR** regulares com ressalvas as contas do(a) Sr(a) Silvio Borba Guerra Filho, relativas ao exercício financeiro de 2019

**APLICAR multa** no valor de R\$ 5.386,81, prevista no Artigo 73 da Lei Estadual 12.600/04 inciso(s) I , ao(à) Sr(a) Silvio Borba Guerra Filho, que deverá ser recolhida, no prazo de 15 (quinze) dias do trânsito em julgado desta deliberação, ao Fundo de Aperfeiçoamento Profissional e Reequipamento Técnico do Tribunal, por intermédio de boleto bancário a ser emitido no sítio da internet deste Tribunal de Contas ([www.tcepe.tc.br](http://www.tcepe.tc.br)) .

**RECOMENDAR**, com base no disposto no art. 69, parágrafo único, da Lei Estadual nº 12.600/2004, bem como no art. 8º da Res. TC nº 236/2024, aos atuais gestores do(a) Câmara Municipal de Machados, ou quem vier a sucedê-los, que atendam a(s) medida(s) a seguir relacionada(s):

1. Proceder ao levantamento da necessidade de pessoal efetivo do órgão legiferante, com vistas à realização de concurso público.
2. Implementar ações de controladoria interna, em especial relativas ao controle de pessoal, diárias e bens móveis.
3. Implantar sistema eletrônico de controle de frequência dos servidores bem como, sendo o caso, o disciplinamento do trabalho remoto, compreendendo a fixação e o acompanhamento do cumprimento de metas.

Presentes durante o julgamento do processo:

CONSELHEIRO RANILSON RAMOS , Presidente da Sessão :  
Acompanha

CONSELHEIRO SUBSTITUTO RUY RICARDO HARTEN , relator do processo



Documento Assinado Digitalmente por: Candice Ramos Marques  
Acesse em: <https://etce.icepe.tc.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: e93754bf-44e5-4fde-b36f-324a5150b5e4

CONSELHEIRO MARCOS LORETO : Acompanha

CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR : Acompanha

Procurador do Ministério Público de Contas: CRISTIANO PIMENTEL



## INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO

9ª SESSÃO ORDINÁRIA PRESENCIAL DA SEGUNDA CÂMARA  
REALIZADA EM 27/03/2025

**PROCESSO TCE-PE N° 20100104-4**

**RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO RUY RICARDO HARTEN**

**MODALIDADE - TIPO:** Prestação de Contas - Gestão

**EXERCÍCIO:** 2019

**UNIDADE(S) JURISDICIONADA(S):** Câmara Municipal de Machados

### INTERESSADOS:

BIANCA THAIS CAVALCANTE DE ANDRADE GUERRA

ELIENE DE MELO ARRUDA

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

JOAO BATISTA DE SENA BARBOSA

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

JULIERME BARBOSA XAVIER

MARIA AUXILIADORA PEREIRA SILVA

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

SEVERINO QUIRINO DE AMORIM FILHO

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

VALDEMI JOSE DA SILVA

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

ADOLFO AMAIR SILVINO BARBOSA

CARLOS WILSON FIGUEIREDO DE VASCONCELOS MOURA  
(OAB 35604-PE)

SEVERINO ERALDO DA SILVA

SILVIO BORBA GUERRA FILHO





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

## RELATÓRIO

Cuidam os autos da Prestação de Contas (Gestão) da Câmara Municipal de Machados, para o exercício de 2019. Conclusos os procedimentos a cargo da Inspeção Regional de Surubim, da lavra do Auditor de Controle Externo Lucas Penteado Lopes da Silva, foi emitido relatório de auditoria. Passa a reproduzir suas conclusões:

(...)

### 3 CONCLUSÃO

#### 3.1 Responsabilização

##### 3.1.1 Quadro de detalhamento de Achados, Responsáveis e Valores Passíveis de Devolução

Tabela 1 – Detalhamento dos achados de auditoria		
Código e Título do Achado	Devolução (R\$)	Responsáveis
[2.4.1] Despesa total do Poder Legislativo acima do limite constitucional	*	Silvio Borba Guerra Filho
[2.5.1] Não retenção da contribuição previdenciária de prestadores de serviços		Silvio Borba Guerra Filho
[2.5.2] Não contabilização de despesas previdenciárias obrigatórias		Silvio Borba Guerra Filho
[2.5.3] Desproporcionalidade na relação entre cargos comissionados e cargos efetivos	*	Silvio Borba Guerra Filho
[2.5.4] Preenchimento <i>a posteriori</i> de fichas de controle de frequência de servidores	*	Silvio Borba Guerra Filho
[2.5.5] Nomeação de assessor parlamentar em função de vínculos de parentesco		Silvio Borba Guerra Filho, Adolfo Amair Silvino Barbosa
[2.5.6] Acúmulo inconstitucional de cargos públicos por assessores parlamentares		Silvio Borba Guerra Filho, Blanca Thais Cavalcante de Andrade, Eliene de Melo Arruda
[2.5.7] Índices da existência de funcionários fantasmas em 2019	13.007,27	Silvio Borba Guerra Filho, Adolfo Amair Silvino Barbosa
	13.007,27	Silvio Borba Guerra Filho, Blanca Thais Cavalcante de Andrade
[2.5.8] Concessão irregular de diárias	*	Silvio Borba Guerra Filho
[2.5.9] Omissão do Sistema de Controle Interno	*	Severino Eraldo da Silva
[2.5.10] Irregularidades na contratação de prestador de serviços contábeis	*	Valdemir José da Silva, João Batista de Sena Barbosa, Maria Auxiliadora Pereira Silva, Silvio Borba Guerra Filho
[2.5.11] Índices de direcionamento de procedimento de convite	*	Valdemir José da Silva, João Batista de Sena Barbosa, Maria Auxiliadora Pereira Silva, Silvio Borba Guerra Filho, Severino Quirino de Amorim Filho
[2.5.12] Não contabilização de transações financeiras recebidas	*	Julianne Barbosa Xavier

##### 3.1.2 Dados dos Responsáveis



Tabela 1 – Responsáveis	
Qualificação	
Nome: Silvio Barbo Guerra Filho	
Cargo: Presidente da Câmara Municipal de Machados	
Endereço: Av Manoel Pedro de Aguiar, 201, Machados, PE, CEP: 55740-000	
CPF: *** 382.814.4**	
Período de função no cargo: 01/01/2019-31/12/2019	
Nome: Severino Fialho da Silva	
Cargo: Controlador Interno	
Endereço: Rua Manoel Pedro de Aguiar, 81- B, Machados, CEP: 55740-000	
CPF: *** 011.414.4**	
Período de função no cargo: 02/01/2019-31/12/2019	
Nome: Adelfo Anair Silveiro Barbosa	
Cargo: Assessor Parlamentar	
Endereço: Rua José Plácido da Silva, s/n, Cha dos Ventos, Machados, PE, CEP: 55740-000	
CPF: *** 198.974.4**	
Período de função no cargo: 15/01/2019-31/12/2019	
Nome: Bianca Thais Cavalcante de Andrade	
Cargo: Assessora Parlamentar	
Endereço: Cabaib, Machados, PE, CEP: 55740-000	
CPF: *** 119.584.4**	
Período de função no cargo: 15/01/2019-31/12/2019	
Nome: Eliene de Melo Arruda	
Cargo: Assessora Parlamentar	
Endereço: Rua João Pessoa Guerra, 587, Machados, PE, CEP: 55740-000	
CPF: *** 086.684.4**	
Período de função no cargo: 15/01/2019-01/08/2019	
Nome: Valdemir José da Silva	
Cargo: Membro da Comissão Permanente de Licitação	
Endereço: Av. Ezequiel Álvares Góes, 32, Machados, PE, CEP: 55740-000	
CPF: *** 262.254.4**	
Período de função no cargo: 02/01/2019-31/12/2019	
Nome: João Batista de Souza Barbosa	
Cargo: Membro da Comissão Permanente de Licitação	
Endereço: Sítio São Paulo, 429, Zona Rural, Machados, PE, CEP: 55740-000	
CPF: *** 693.304.4**	
Período de função no cargo: 02/01/2019-31/12/2019	
Nome: Maria Auxiliadora Pereira Silva	
Cargo: Membro da Comissão Permanente de Licitação	
Endereço: Av. Paulo Guerra, s/n, Machados, PE, CEP: 55740-000	
CPF: *** 012.894.4**	
Período de função no cargo: 01/01/2019-31/12/2019	
Nome: Julienne Barbosa Xavier	
Cargo: Contador	
Endereço: Av. Maria Fátima P. Albuquerque Azevedo, 12, Centro, Timbaúba, PE, CEP: 55870-000	
CPF: *** 298.364.4**	
Período de função no cargo: 09/04/2019-31/12/2019	
Nome: Severino Quirino de Amorim Filho	
Cargo: Assessor Jurídico	
Endereço: R. Antônio Soares da Silva, 13, Casa Centro, Passira, PI, CEP: 55650-000	
CPF: *** 736.604.4**	
Período de função no cargo: 03/05/2019-31/12/2019	

### 3.2 Tabela de limites constitucionais e legais do Poder Legislativo

Em relação ao cumprimento dos valores e limites constitucionais e legais do Poder Legislativo, segue tabela com a síntese do aferido ao longo do presente relatório.

Tabela 1 – Limites Constitucionais e Legais do Poder Legislativo			
Especificação	Limite Legal	Fundamentação	Situação
Despesa total com pessoal	6,00%	Artigo 20 da Lei Complementar nº 101/2000	Cumprimento
Remuneração total dos vereadores	5,00% da receita do município (R\$ 1.193.080,22)	Artigo 29, inciso VII, da Constituição Federal	Cumprimento
Subsídio mensal dos vereadores	30,00% do subsídio dos deputados estaduais (R\$ 7.596,68)	Artigo 29, inciso VI, e alínea da Constituição Federal	Cumprimento
	Subsídio do prefeito do município (R\$ 16.000,00)	Art. 37, XI, da Constituição Federal	Cumprimento
	Valor constante na Lei municipal que fixou o subsídio dos vereadores (R\$ 6.012,70)	Resolução nº 1/2016	Cumprimento
Despesa total do Poder Legislativo	7,00% do somatório das receitas	Artigo 39-A, incisos I a VI, da Constituição Federal	Não cumprimento
Gasto com folha de pagamento	70% do repasse legal	Artigo 39-A, § 1º, da Constituição Federal	Cumprimento

### 3.3 Propostas de encaminhamento



Sugere-se que as evidências coletadas e o presente relatório sejam encaminhados ao Ministério Público para a apuração de eventuais indícios de improbidade administrativa e de responsabilidade criminal pelos envolvidos nas irregularidades relativas a:

- a) Preenchimento a posteriori de fichas de controle de frequência de servidores (Item 2.5.4);
- b) Nomeação de assessor parlamentar em função de vínculos de parentesco (Item 2.5.5)
- b) Indícios da existência de funcionários fantasmas em 2019 (Item 2.5.7); e
- c) Indícios de direcionamento de procedimento de convite (Item 2.5.11).

É o relatório.

Surubim, 24 de Março de 2021.  
(...)

Em seguida, após serem devidamente notificados, os interessados acostaram as suas peças de defesa, as quais passo a reproduzir na sequência. Ressalto que a Sra. Bianca Thaís Cavalcante de Andrade não se manifestou.

(...)

**JULIERME BARBOSA XAVIER,**  
***devidamente qualificado nos autos do***  
***processo em epigrafe, da Camara Municipal***  
***de Machados,*** Estado de Pernambuco, nos autos do Processo TC 20100104-4, que analisa a Prestação de Contas da Camara Municipal de Machados, havendo sido notificados para exercício do seu constitucional direito de defesa, sobre as irregularidades apontadas no relatório, vêem neste ensejo, em oportuno tempo, fazer a apresentação de sua DEFESA ESCRITA, nos termos em que passam a expor para, afinal, requererem:

(...)

**A) NÃO CONTABILIZAÇÃO DE**  
**TRANSFERENCIAS FINANCEIRAS**  
**RECEBIDAS**

**Indica o Relatório de Auditoria,** as fls. 61 a 62, que o Contador não procedeu com a contabilização das transferências financeiras no balanço orçamentário e de não elaborar o



Demonstrativo "Comparativo da Receita Orçada com Arrecadada em consonância com os requisitos exigidos pelo Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco prejudicando ao final a adequada transparência da situação contábil da entidade.

No curso da Auditoria, conduzida por técnicos dessa Corte, entendemos que não há qualquer divergência conceitual na elaboração dos referidos demonstrativos, estando adequados ao Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (MCASP) e a Resolução do TCE/PE n.º 67/2019.

É notório que a conclusão da auditoria se distancia, conceitualmente, do regramento vigente das Normas Contábeis vigentes onde o MCASP – Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público não prevê a evidenciação de transferências financeiras no balanço orçamentário e sim no balanço financeiro, sobretudo, por não se tratar de operações de natureza orçamentária e sim de natureza financeira.

Inicialmente, cabe nos indicar que as cotas duodecimais não configuram como receitas para o Poder Legislativo, como afirma a Auditoria, em observância aos princípios constitucionais da unidade e da universalidade do orçamento – art. 165 da Constituição Federal, cabe ao Poder Executivo repassar recursos financeiros (duodécimo) ao Poder Legislativo Municipal, contabilizados segundo o Plano de Contas Único instituído pela Secretaria do Tesouro Nacional-STN, de adoção obrigatória com vistas à consolidação das contas nacionais, **sob a forma de transferências financeiras, de natureza extraorçamentária**, competindo ao Legislativo proceder à devolução ao Tesouro Municipal até o final do exercício, mediante registro contábil de transferência financeira concedida, dos valores monetários não utilizados, apurados em caixa no encerramento do exercício, bem como inventariar os bens e outros valores que se encontrem em sua posse.

Vejamos que não há previsão conceitual para contabilização de transferências financeiras no balanço orçamentário, uma vez que são contabilizados nos grupos 3 e 4, seguindo o



seguinte rito de contabilização no ente que **concede (Prefeitura)** e no ente que **recebe (Camara)**:

**Na Prefeitura:**

Por Débito de 1.1.1.1.0.00.00 CAIXA E EQUIVALENTES DE CAIXA EM MOEDA NACIONAL

**A crédito de 3.5.1.1.2.02.00 REPASSE CONCEDIDO (grifo nosso acrescentado)**

Por Débito de 8.2.1.1.1.01.00 RECURSOS DISPONÍVEIS PARA O EXERCÍCIO

A Crédito de 8.2.1.1.4.00.00 DISPONIBILIDADE POR DESTINAÇÃO DE RECURSOS UTILIZADA

**Na Câmara:**

**Por Débito de 4.5.1.1.2.02.00 REPASSE RECEBIDO (grifo nosso acrescentado)**

A crédito de 1.1.1.1.0.00.00 CAIXA E EQUIVALENTES DE CAIXA EM MOEDA NACIONAL

Por Débito de 7.2.1.1.1.00.00 RECURSOS ORDINÁRIOS

A Crédito de 8.2.1.1.1.01.00 RECURSOS DISPONÍVEIS PARA O EXERCÍCIO

De acordo com o MCASP, as páginas 417 – Parte V – Demonstração Contábeis Aplicadas ao Setor Público o Balanço Orçamentário é elaborado utilizando-se as seguintes classes e grupos do Plano de Contas Aplicado do Setor Público (PCASP):

- a) Classe 5 (Orçamento Aprovado), Grupo 2 (Previsão da Receita e Fixação da Despesa); e
- b) Classe 6 (Execução do Orçamento), Grupo 2 (Realização da Receita e Execução da Despesa).

Assim, entendemos que conceitualmente, não há indicar registro de transferências financeiras



no balanço orçamentário, primeiro porque se trata de fatos de natureza extraorçamentaria e em segundo momento atende aos eventos voltados para as classes 2,5 e 6.

Os respectivos eventos convergem para as classes 3 (Variações Patrimoniais Diminutivas) e 4 (Variações Patrimoniais Aumentativas), que são recepcionados pelo Balanço Financeiro, procedendo contabilização adequada das transferências financeiras concedidas e recebidas.

No caso em específico, enquanto da contabilização do repasse das cotas duodecimais na Prefeitura Municipal se configuram como Variações Patrimoniais Diminutivas (Grupo 3) na conta contábil **3.5.1.1.2.02.00 REPASSE CONCEDIDO**, enquanto na Camara Municipal se configuram como Variações Patrimoniais Aumentativas (Grupo 4) na conta contábil **4.5.1.1.2.02.00 REPASSE RECEBIDO**, aos quais devem ser evidenciados no Balanço Financeiro e não no Balanço Orçamentário como quer afirmar a Auditoria.

No sentido de provar o alegado, extraímos o modelo conceitual as fls. 431 e 432 do MCASP 8.º Edição:

BALANÇO FINANCEIRO		EXERCÍCIO: 20XX		
INGRESSOS		Nota	Exercício Atual	Exercício Anterior
Receita Orçamentária (I)				
Ordinária				
Vinculada				
Recursos Vinculados à Educação				
Recursos Vinculados à Saúde				
Recursos Vinculados à Previdência Social – RPPS				
Recursos Vinculados à Previdência Social – RGPS				
Recursos Vinculados à Assistência Social				
[...]				
Outras Destinações de Recursos				
Transferências Financeiras Recebidas (II)				
Transferências Recebidas para a Execução Orçamentária				
Transferências Recebidas independentes de Execução Orçamentária				
Transferências Recebidas para Aportes de recursos para o RPPS				
Transferências Recebidas para Aportes de recursos para o RGPS				

**Vejamos, que a Contabilidade procedeu com o registro, conforme estabelece o MCASP, não havendo ao que se falar em qualquer conduta contrária as normas da contabilidade vigentes e a Resolução do TCE/PE n.º 67 /2019:**



Nessa toada, a Auditoria também de forma equivocada, indica que o Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada não foi elaborado. Pelos aspectos conceituais já enumerados nessa peça de Defesa, as cotas duodecimais transferidos para o Poder Legislativo não se configuram como receitas para o ente, mas sobretudo transferências financeiras registrados nas classes patrimoniais 3 e 4, não havendo registro de receitas para configurar lançamentos no Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada do ente.

Logo, entendemos, que não haveria ao que se falar em qualquer conduta contrária as normas contábeis vigentes e ausência de critérios de transparência pública.

Assim, solicitamos que sejam afastadas as alegadas irregularidades apontadas no Relatório de Auditoria as fls. 61 e 62.

Por tal inexistência de infrações graves, discussões constitucionais ou grave ameaça ao Direito Público, ou a Carta Magna, por assim inexistir de ato punível que indicasse a responsabilização do agente que causou o dano. Conforme preceitua **MARCELO FIGUEIREDO, em sua obra "Probidade Administrativa", 4. ed., Malheiros, 2000, p. 24**, escrevendo sobre tema, assim explica: **"Nessa direção, não nos parece crível punir o agente público, ou equiparado, quando o ato acoimado de improbidade é, na verdade, fruto de inabilidade, de gestão imperfeita, ausente o elemento de desonestidade, ou de improbidade propriamente dita"**.



Ainda preceitua: **"No mesmo modo, não cria situação de insegurança jurídica aos administrados e aos administradores quando o agente não agiu com espírito predeterminado a prática do ato ilícito e nem teve conduta imprudente e desleixada grave a ponto de ocasionar lesão ao patrimônio público.**

Extraí-se, pois, dos inúmeros textos doutrinários e jurisprudenciais citados, linhas atrás, como também da documentação que segue em anexo, que a responsabilização da infração administrativa a legislação da espécie, não pode decorrer de simples presunção.

Mero equívoco, erro escusável, não impregnado da peçonha que contamina a vontade, ou seja, a intenção de locupletar-se ou beneficiar terceiro, por maldade ou retorsão, não pode ser considerada infração administrativa e **muito menos conduta punível ao gestor que conduziu a efetiva prestação de serviços com zelo e cumprindo as determinações contratuais.**

## O REQUERIMENTO.

Note-se que as falhas apontadas por esse Egrégio, e por essa respeitável Auditoria não inclinam o menor indicio de procedimento intencional, doloso, não coadunam com a realidade exposta. São falhas, meramente formais e que foram devidamente debatidas acima e devem ser afastadas pelo conjunto de documentos comprobatórios anexados.

Submeter o ora defendente aos percalços de um processo por falhas, meramente formais, não parece indicar medida justa e salutar da política judiciária, como ainda sim expõe o regimento interno desse Egrégio Tribunal de Contas: **"As contas serão julgadas: ... regulares, com ressalvas, quando evidenciarem improbidade ou qualquer outra falha de natureza formal, ou ainda a prática de ato de gestão ilegal,**





**ilegítimo ou antieconômico que não seja de natureza grave e que não represente injustificado dano ao erário”.**

Diante do exposto, requer sejam acolhidas as presentes razões da DEFESA para emitir Parecer Prévio recomendando **A APROVAÇÃO COM RESSALVAS** em razão de que inexistem lesões ao erário, aplicando as normas regimentais e organizacionais, nos termos da Lei Orgânica desse TCE.

Nestes termos  
P. deferimento.

Timbauba (PE), em 26 de Maio de 2021.

(...)

(...)

ADOLFO AMAIR SILVINO BARBOSA, já qualificado nos autos do processo em epígrafe, vem a presença de Vossa Excelência apresentar sua...

### **DEFESA PRÉVIA.**

Se contrapondo as irregularidades apontadas no relatório de auditoria, pelos fatos e fundamentos que passa a expor.

## **DOS FATOS E DOS FUNDAMENTOS**

### **2.5.5 DO NEPOTISMO**

Consta no relatório de auditoria, que o defendente ao aceitar ser nomeado para o cargo de assessor parlamentar do Vereador Sílvia Basílio, no exercício de 2019.

Segundo a equipe de auditoria, é possível a aplicação de multa ao defendente por violar a Súmula nº 13 do STF.

Douto Conselheiro, antes de adentrar no mérito da questão, cumpre destacar a trajetória do defendente, sempre militando na cidade de Machados independentemente de influência de



familiares, conforme fazem prova documentos em anexo.

Além disso, antes de vir a ser genro do Vereador, o defendente já o assessorava, tendo iniciado seus trabalhos no exercício de 2017.

O nepotismo supõe a **priorização do laço de parentesco sobre a competência técnica**, ou seja, ao priorizar familiares e parentes a prática abre caminho para **incompetência administrativa**, uma vez que a administração pública deixa de contar com o indivíduo mais competente para a função.

Pois bem, o defendente foi nomeado para o cargo de assessor antes de ser genro do Vereador, ficando muito claro que a sua nomeação não se deu em razão do grau de parentesco, este que só veio a existir anos depois da nomeação do defendente.

Se a nomeação se deu antes da existência do grau de parentesco, não houve violação da proibição da Súmula nº 13 e nem ao princípio da impessoalidade.

Nesse sentido o seguinte julgado:

**APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA DE RESPONSABILIDADE POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. NOMEAÇÃO DE SUPOSTO SOGRO POR AFINIDADE PARA CARGO DE ASSESSOR PARLAMENTAR. VÍNCULO DE PARENTESCO CONFIGURADO COM BASE NA LEI. PONTO DE PARTIDA DA DISCUSSÃO. INSUFICIÊNCIA PARA CONFIGURAÇÃO DO NEPOTISMO E DE ATO ÍMPROBO. NECESSIDADE DE DEMONSTRAÇÃO DO ELEMENTO SUBJETIVO, CONSISTENTE NO PROPÓSITO DELIBERADO DE ATENDER INTERESSES PESSOAIS OU PRIVILEGIAR O VÍNCULO. NÃO COMPROVAÇÃO. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DA AVENTADA PROXIMIDADE ENTRE AS PARTES.**



ASSESSOR NOMEADO EM RAZÃO DA EXPERIÊNCIA, CONHECIMENTO E POPULARIDADE QUE POSSUIA NA CIDADE. SERVIÇOS EFETIVAMENTE PRESTADOS PELO CONTRATADO. ATO ÍMPROBO NÃO CONFIGURADO. SENTENÇA REFORMADA. ABSOLVIÇÃO DOS RÉUS.

1. O vínculo de parentesco é o ponto de partida da discussão sobre o nepotismo, mas não é o único elemento que deve ser apurado. Além dessa análise, deve ocorrer a conjugação com os princípios constitucionais da moralidade, impessoalidade, isonomia e eficiência, os quais regem a questão de provimento de cargos públicos.

2. Para configuração do ato ímprobo à luz da Súmula Vinculante nº 13, exige-se a análise de dois aspectos: objetivo, em que se apura a efetiva relação de parentesco, e o subjetivo, que consiste no propósito deliberado de atender interesses pessoais com a nomeação de familiar ou de privilegiar o vínculo, sendo certo que este último requisito é de difícil constatação.

3. De todas as provas colhidas nos autos não é possível concluir que a ré Rosane tenha nomeado o réu Francisco com o dolo, inda que genérico, de beneficiá-lo. Na verdade, conforme relatado pelas testemunhas e informantes, a escolha de Francisco decorreu do fato de que ele era uma pessoa popular na cidade e, por isso, seria um bom aliado político. Dessa forma, não está configurado o elemento subjetivo que permite a conclusão pela prática de ato ímprobo. RECURSO 1 PROVIDO. RECURSO 2 PROVIDO. RECURSO 3 PREJUDICADO. (TJ-PR – Proc. nº 0029189- 82.2018.8.16.0030, Rel. Des. Nilson Mizuta, julgado em 04/08 /2020, 5ª CC, publicado em 06.08.2020)

Pois bem, não sendo comprovado que a nomeação se deu em razão do parentesco, até



porque ele passou a existir após a prestação dos serviços, não há que se falar em nepotismo.

Apenas a título de informação, várias proposições, requerimentos, pedidos de informações, ofícios foram confeccionados pelo defendente para o Vereador por ele assessorado, o que além de comprovar a efetiva prestação de serviços, comprova que sua nomeação se deu por razões de competência, de condições de exercer uma função e não em razão do parentesco.

#### **2.5.7 DA EXISTÊNCIA DE FUNCIONÁRIO FANTASMA**

O relatório de auditoria sugere que no exercício de 2019 existiam servidores fantasmas na Câmara de Machados, e entre eles estaria o defendente.

Ora, primeiro o controle de jornada do requerente foi apresentado a equipe de assessoria e segundo, não há provas, dado concreto que ateste que o defendente não prestou serviços a Câmara Municipal de Machados.

Além da folha de ponto, a defesa apresenta fotos do requerente presente nas sessões ordinárias da Câmara, o que comprova a sua prestação de serviços.

Não há como no ano de 2021 a auditoria afirmar que serviços não foram prestados pelo defendente no ano de 2019.

Até porque, a sua folha de ponto faz prova da sua frequência, sendo totalmente desarrazoada a sugestão da auditoria, que trabalha com afirmações genéricas, ilações, insinuações sem nenhum dado concreto que prove que não houve prestação de serviços por parte do defendente.

Em que pese o defendente ter tido outro vínculo com empresa privada, o mesmo continuou residindo em Machados, e em Machados trabalhando na Câmara Municipal, razão pela qual não vem ao caso a sugestão de devolução de valores recebidos pelo defendente justamente



por não se constatar prejuízo ao erário causado pelo defendente.

Se não se constata prejuízo ao erário, não há dano, não há que se falar em ressarcimento, conforme o seguinte julgado:

**APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PREFEITO MUNICIPAL. RESTOS A PAGAR. DOLO NÃO DEMONSTRADO. DANO AO ERÁRIO NÃO COMPROVADO. 1. Inexistindo prova de dano ao erário, impõe-se a comprovação do dolo no agir do agente público para a incidência do art. 11 da Lei n. 8.429/92. Mera inscrição de restos a pagar para o exercício seguinte que não configura ato de improbidade administrativa. 2. Hipótese em que o réu, ex-Prefeito Municipal de Novo Barreiro, assumiu obrigações em favor do Município nos últimos quadrimestres de 2008 com base na previsão de disponibilização de recursos no final daquele ano. Parecer do contabilista que amparava a expectativa do demandado. Verba disponibilizada no início de 2009, conferindo verossimilhança às alegações defensivas. 3. Absolvição do réu na esfera criminal que, embora não vincule o juízo cível, corrobora a impressão de inexistência de conduta dolosa. APELAÇÃO PROVIDA.**

**(TJ-RS - AC: 70061106860 RS, Relator: Ricardo Torres Hermann, Data de Julgamento: 05/11/2014, Segunda Câmara Cível, Data de Publicação: 26/11/2014)**

Vale salientar, que o defendente comprova não só a prestação de serviços, como junta fotos em sessões da Câmara e emails trocados com órgãos oficiais em nome do Vereador que assessorava.



Inexistindo a comprovação de dano, não há que se falar em ressarcimento.

Em situações parecidas, assim decidiu este E. Tribunal:  
(...)

**Resta demonstrado que a auditoria faz alegações aleatórias, desprovidas de fundamentos, de comprovação, de dado concreto, o que de logo afasta a obrigação de ressarcir, pois inexistente prejuízo ao erário.**

**O fato de existir um vínculo com empresa privada, não significa que o defendente recebia sem trabalhar da Câmara Municipal.**

**Em anexo documentos comprovam que o mesmo residia no Município e portanto era perfeitamente possível a sua prestação de serviços.**

## **DOS PEDIDOS**

**Isto posto, em face dos argumentos aqui expostos, requer o defendente o acolhimento dos argumentos da defesa, para afastar as irregulares imputadas.**

**A intimação do advogado subscritor para sustentação oral para na sessão de julgamento.**

**Pede deferimento.**

**Machados, 17 de junho de 2021.**

**CARLOS WILSON F. DE V. MOURA**  
**ADVOGADO OAB-PE ° 35.604**  
(...)

(...)

SEVERINO ERALDO DA SILVA, já qualificado nos autos do processo em epígrafe, vem a presença de Vossa Excelência apresentar sua...



## **DEFESA PRÉVIA.**

Se contrapondo as irregularidades apontadas no relatório de auditoria, pelos fatos e fundamentos que passa a expor.

## **DOS FATOS E DOS FUNDAMENTOS**

### **2.5.9 DA OMISSÃO DO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO**

A auditoria responsabiliza o controlador interno da Câmara pela ausência de bens móveis, pagamento de diária sem comprovação das despesas, não recolhimento integral dos débitos previdenciários, prática de nepotismo entre outras irregularidades.

Cumpre destacar que o defendente sempre exerceu com zelo suas funções, comparecendo diariamente a Câmara Municipal e a seu favor também milita o que foi registrado pela auditoria quanto ao cumprimento de uma série de indicadores legais a exemplo da despesa com pessoal, remuneração dos Vereadores dentre outras coisas.

Quanto a falha do controle dos bens móveis, não se constata dolo ou má fé na conduta do defendente, tão pouco prejuízo ao erário foi constatado com a falha de natureza meramente formal, uma vez que apenas os registros não foram encontrados mas, todo o mobiliário adquirido estava a disposição da Câmara Municipal de Machados-PE.

Por se tratar apenas de falha formal, uma simples recomendação é suficiente com base na proporcionalidade e na razoabilidade, pois como já dito, não se constata prejuízo ao erário. Merece destaque, o fato de que a maioria esmagadora dos bens móveis estão tombados, o que sequer justifica a aplicação de multa ao defendente.



Quanto as demais indicações feitas superficialmente pela auditoria, o montante que não foi repassado ao RGPS é insignificante considerando o que foi pago ao longo do exercício.

Quanto o preenchimento a posteriori das fichas de ponto, o defendente desconhece tal acontecimento, uma vez que não se tem provas de que esse fato aconteceu e se aconteceu quem foi o responsável por isso, não podendo o defendente por isso ser responsabilizado.

O defendente desconhece a prática de nepotismo e a existência de funcionário fantasma, uma vez que todos os servidores trabalhavam, conforme se verifica nas folhas de ponto.

O que há no relatório são apenas ilações, suposições, que não podem embasar uma possível responsabilização de quem quer que seja.

Quanto as diárias, a legislação de concessão não exige a prestação de contas dos beneficiados, contudo, os valores são de pequena monta, o que não indica complemento de salário ou mesmo desvio de recurso em proveito próprio ou alheio.

Importa ainda destacar que os seguintes comprovantes de pagamento de diárias e suas justificativas não foram apresentados, o que nesse momento para demonstrar que se algo deixou de ter comprovação foi mínimo.

**Resta demonstrado que auditoria faz alegações aleatórias, desprovidas de fundamentos, de comprovação, de dado concreto, o que de logo afasta a obrigação de ressarcir, pois inexistente prejuízo ao erário.**

**Não há razão para aplicação de sanção ao defendente, apenas a expedição de recomendações ao órgão de controle interno para ajustes necessários, pois são falhas formais, que não acarretaram prejuízo ao erário.**





O defendente trabalhava diariamente, e como sua presença era constante na Câmara, muitas orientações eram verbal.

## **DOS PEDIDOS**

Isto posto, em face dos argumentos aqui expostos, requer o defendente o acolhimento dos argumentos da defesa, para afastar as irregulares imputadas.

Pede deferimento.

Machados, 17 de junho de 2021.

**CARLOS WILSON F. DE V. MOURA**  
**ADVOGADO OAB-PE Nº 35.604**

(...)

(...)

ADOLFO AMAIR SILVINO BARBOSA, já qualificado nos autos do processo em epígrafe, vem a presença de Vossa Excelência apresentar sua...

## **DEFESA PRÉVIA.**

Se contrapondo as irregularidades apontadas no relatório de auditoria, pelos fatos e fundamentos que passa a expor.

## **DOS FATOS E DOS FUNDAMENTOS**

### **2.5.5 DO NEPOTISMO**

Consta no relatório de auditoria, que o defendente ao aceitar ser nomeado para o cargo de assessor parlamentar do Vereador Sílvia Basílio, no exercício de 2019.

Segundo a equipe de auditoria, é possível a aplicação de multa ao defendente por violar a Súmula nº 13 do STF.



Douto Conselheiro, antes de adentrar no mérito da questão, cumpre destacar a trajetória do defendente, sempre militando na cidade de Machados independentemente de influência de familiares, conforme fazem prova documentos em anexo.

Além disso, antes de vir a ser genro do Vereador, o defendente já o assessorava, tendo iniciado seus trabalhos no exercício de 2017.

O nepotismo supõe a **priorização do laço de parentesco sobre a competência técnica**, ou seja, ao priorizar familiares e parentes a prática abre caminho para **incompetência administrativa**, uma vez que a administração pública deixa de contar com o indivíduo mais competente para a função.

Pois bem, o defendente foi nomeado para o cargo de assessor antes de ser genro do Vereador, ficando muito claro que a sua nomeação não se deu em razão do grau de parentesco, este que só veio a existir anos depois da nomeação do defendente.

Se a nomeação se deu antes da existência do grau de parentesco, não houve violação da proibição da Súmula nº 13 e nem ao princípio da impessoalidade.

Nesse sentido o seguinte julgado:

**APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA DE RESPONSABILIDADE POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. NOMEAÇÃO DE SUPOSTO SOGRO POR AFINIDADE PARA CARGO DE ASSESSOR PARLAMENTAR. VÍNCULO DE PARENTESCO CONFIGURADO COM BASE NA LEI. PONTO DE PARTIDA DA DISCUSSÃO. INSUFICIÊNCIA PARA CONFIGURAÇÃO DO NEPOTISMO E DE ATO ÍMPROBO. NECESSIDADE DE DEMONSTRAÇÃO DO ELEMENTO SUBJETIVO, CONSISTENTE NO PROPÓSITO DELIBERADO DE ATENDER INTERESSES PESSOAIS OU**



PRIVILEGIAR O VÍNCULO. NÃO COMPROVAÇÃO. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DA AVENTADA PROXIMIDADE ENTRE AS PARTES. ASSESSOR NOMEADO EM RAZÃO DA EXPERIÊNCIA, CONHECIMENTO E POPULARIDADE QUE POSSUIA NA CIDADE. SERVIÇOS EFETIVAMENTE PRESTADOS PELO CONTRATADO. ATO ÍMPROBO NÃO CONFIGURADO. SENTENÇA REFORMADA. ABSOLVIÇÃO DOS RÉUS. 1. O vínculo de parentesco é o ponto de partida da discussão sobre o nepotismo, mas não é o único elemento que deve ser apurado. Além dessa análise, deve ocorrer a conjugação com os princípios constitucionais da moralidade, impessoalidade, isonomia e eficiência, os quais regem a questão de provimento de cargos públicos. 2. Para configuração do ato ímprobo à luz da Súmula Vinculante nº 13, exige-se a análise de dois aspectos: objetivo, em que se apura a efetiva relação de parentesco, e o subjetivo, que consiste no propósito deliberado de atender interesses pessoais com a nomeação de familiar ou de privilegiar o vínculo, sendo certo que este último requisito é de difícil constatação.

3. De todas as provas colhidas nos autos não é possível concluir que a ré Rosane tenha nomeado o réu Francisco com o dolo, ainda que genérico, de beneficiá-lo. Na verdade, conforme relatado pelas testemunhas e informantes, a escolha de Francisco decorreu do fato de que ele era uma pessoa popular na cidade e, por isso, seria um bom aliado político. Dessa forma, não está configurado o elemento subjetivo que permite a conclusão pela prática de ato ímprobo. RECURSO 1 PROVIDO. RECURSO 2 PROVIDO. RECURSO 3 PREJUDICADO. (TJ-PR – Proc. nº 0029189-82.2018.8.16.0030, Rel. Des. Nilson Mizuta, julgado em 04/08/2020, 5ª CC, publicado em 06.08.2020)



Pois bem, não sendo comprovado que a nomeação se deu em razão do parentesco, até porque ele passou a existir após a prestação dos serviços, não há que se falar em nepotismo.

Apenas a título de informação, várias proposições, requerimentos, pedidos de informações, ofícios foram confeccionados pelo defendente para o Vereador por ele assessorado, o que além de comprovar a efetiva prestação de serviços, comprova que sua nomeação se deu por razões de competência, de condições de exercer uma função e não em razão do parentesco.

#### **2.5.7 DA EXISTÊNCIA DE FUNCIONÁRIO FANTASMA**

O relatório de auditoria sugere que no exercício de 2019 existiam servidores fantasmas na Câmara de Machados, e entre eles estaria o defendente.

Ora, primeiro o controle de jornada do requerente foi apresentado a equipe de assessoria e segundo, não há provas, dado concreto que ateste que o defendente não prestou serviços a Câmara Municipal de Machados.

Além da folha de ponto, a defesa apresenta fotos do requerente presente nas sessões ordinárias da Câmara, o que comprova a sua prestação de serviços.

Não há como no ano de 2021 a auditoria afirmar que serviços não foram prestados pelo defendente no ano de 2019.

Até porque, a sua folha de ponto faz prova da sua frequência, sendo totalmente desarrazoada a sugestão da auditoria, que trabalha com afirmações genéricas, ilações, insinuações sem nenhum dado concreto que prove que não houve prestação de serviços por parte do defendente.

Em que pese o defendente ter tido outro vínculo com empresa privada, o mesmo continuou residindo em Machados, e em Machados



trabalhando na Câmara Municipal, razão pela qual não vem ao caso a sugestão de devolução de valores recebidos pelo defendente justamente por não se constatar prejuízo ao erário causado pelo defendente.

Se não se constata prejuízo ao erário, não há dano, não há que se falar em ressarcimento, conforme o seguinte julgado:

**APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PREFEITO MUNICIPAL. RESTOS A PAGAR. DOLO NÃO DEMONSTRADO. DANO AO ERÁRIO NÃO COMPROVADO. 1. Inexistindo prova de dano ao erário, impõe-se a comprovação do dolo no agir do agente público para a incidência do art. 11 da Lei n. 8.429/92. Mera inscrição de restos a pagar para o exercício seguinte que não configura ato de improbidade administrativa. 2. Hipótese em que o réu, ex-Prefeito Municipal de Novo Barreiro, assumiu obrigações em favor do Município nos últimos quadrimestres de 2008 com base na previsão de disponibilização de recursos no final daquele ano. Parecer do contabilista que amparava a expectativa do demandado. Verba disponibilizada no início de 2009, conferindo verossimilhança às alegações defensivas. 3. Absolução do réu na esfera criminal que, embora não vincule o juízo cível, corrobora a impressão de inexistência de conduta dolosa. APELAÇÃO PROVIDA.**

**(TJ-RS - AC: 70061106860 RS, Relator: Ricardo Torres Hermann, Data de Julgamento: 05/11/2014, Segunda Câmara Cível, Data de Publicação: 26/11/2014)**

Vale salientar, que o defendente comprova não só a prestação de serviços, como junta fotos em sessões da Câmara e emails trocados com



órgãos oficiais em nome do Vereador que assessorava.

Inexistindo a comprovação de dano, não há que se falar em ressarcimento.

Em situações parecidas, assim decidiu este E. Tribunal no processo N°**1609159-0**:

(...)

**Resta demonstrado que a auditoria faz alegações aleatórias, desprovidas de fundamentos, de comprovação, de dado concreto, o que de logo afasta a obrigação de ressarcir, pois inexistente prejuízo ao erário.**

**O fato de existir um vínculo com empresa privada, não significa que o defendente recebia sem trabalhar da Câmara Municipal.**

**Em anexo documentos comprovam que o mesmo residia no Município e portanto era perfeitamente possível a sua prestação de serviços.**

#### **DOS PEDIDOS**

**Isto posto, em face dos argumentos aqui expostos, requer o defendente o acolhimento dos argumentos da defesa, para afastar as irregulares imputadas.**

**A intimação do advogado subscritor para sustentação oral para na sessão de julgamento.**

**Pede deferimento.**

**Machados, 17 de junho de 2021.**

**CARLOS WILSON F. DE V. MOURA  
ADVOGADO OAB-PE ° 35.604**

(...)

(...)



**SÍLVIO BORBA GUERRA FILHO, SEVERINO QUIRINO DE AMORIM FILHO, VALDEMI JOSÉ DA SILVA, JOÃO BATISTA DE SENA BARBOSA, MARIA AUXILIADORA PEREIRA SILVA E ELIENE DE MELO ARRUDA**, já devidamente qualificados nos autos do processo em epígrafe, por meio dos seus advogados, habilitados conforme Procuração anexa (Doc. 01), com escritório profissional situado à Rua do Sossego, nº 607, Santo Amaro, Recife/PE, CEP 50.100-150, local onde receberão as intimações e publicações de costume, vem, muito respeitosamente perante Vossa Excelência, com supedâneo no art. 49 da Lei Estadual nº 12.600/2004 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco) c/c o art. 146 da Resolução TC nº 15/2010 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco), apresentar

## **DEFESA PRÉVIA**

ao Relatório de Auditoria juntado aos referidos autos, realizado pela Inspeção Regional de Surubim (IRSU), relativo a Prestação de Contas de Gestão da Câmara Municipal de Machados /PE, exercício de 2019, que apesar de bem fundamentado, não apresentou qualquer irregularidade capaz de desaprovar as contas sob análise, nos termos das razões fáticas e jurídicas que passa a expor:

### **1. DA TEMPESTIVIDADE.**

Cabe destacar que o prazo para apresentação de Defesa Prévia é de 30 (trinta) dias, em conformidade com o art. 49 da Lei Estadual nº 12.600/2004 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco).

Dessa forma, tendo em vista que o Interessado tomou ciência da notificação no dia 21/05/2021, bem como em virtude do deferimento do pedido de prorrogação de prazo, o termo final para apresentação de Defesa é o dia 09/07/2021 (sexta-feira), consoante aba de expedientes do e-TCE:

(...)



Assim, resta evidenciada a tempestividade do instrumento de Defensivo em tela.

## 2. DOS FATOS

Trata-se de instrumento defensivo que visa aclarar os pontos controvertidos assinalados no Relatório de Auditoria, resultado da inspeção ordinária realizada pela equipe técnica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco na Câmara Municipal de Machados/PE, acerca da Prestação de Contas de Gestão do exercício financeiro de 2019, cujo processo foi autuado sob o nº 20100104-4.

Os exames foram conduzidos de acordo com as normas e procedimentos gerais relacionados ao Controle Externo, segundo Resolução TCE-PE nº 13/96, compreendendo:

- a) Observância aos princípios da Administração Pública e das normas legais vigentes, incluídas as resoluções e decisões deste Tribunal;
- b) Validação das informações contábeis com base em testes, verificando o respeito às normas brasileiras de contabilidade;
- c) Análise das peças que integram a prestação de contas, bem como dos demais documentos posteriormente juntados aos autos do processo;
- d) Vistoria in loco por meio de visita presencial à Câmara Municipal de Machados em 23/02/2021.

Desta feita, após análise perfunctória dos documentos que instruíram a Prestação de Contas de Gestão do Poder Legislativo de Machados/PE, a Auditoria suscitou esclarecimentos quanto aos seguintes apontamentos:

- [2.4.1] Despesa total do Poder Legislativo acima do limite constitucional;
- [2.5.1] Não retenção da contribuição previdenciária de prestadores de serviços;
- [2.5.2] Não contabilização de despesas previdenciárias obrigatórias;
- [2.5.3] Desproporcionalidade na relação entre cargos comissionados e cargos





efetivos; [2.5.4] Preenchimento a posteriori de fichas de controle de frequência de servidores; [2.5.5] Nomeação de assessor parlamentar em função de vínculos de parentesco;  
[2.5.6] Acúmulo inconstitucional de cargos públicos por assessores parlamentares;  
[2.5.7] Indícios da existência de funcionários fantasmas em 2019;  
[2.5.8] Concessão irregular de diárias;  
[2.5.9] Omissão do Sistema de Controle Interno;  
[2.5.10] Irregularidades na contratação de prestador de serviços contábeis;  
[2.5.11] Indícios de direcionamento de procedimento de convite e,  
[2.5.12] Não contabilização de transferências financeiras recebidas

Com efeito, restará evidente que tais falhas devem ser mitigadas, vez que os Interessados não agiram em momento algum com desprezo à legislação regente da matéria ou com má-fé, razão pela qual não podem ser responsabilizados pelas mesmas.

Vale dizer que, não obstante os apontados da Equipe de Auditoria, já no primeiro ano à frente da administração da Câmara de Machados, o Presidente da Casa, ora Defendente promoveu uma série de mudanças e melhorias visando um melhor desempenho e efetividade das atividades prestadas pela Câmara Municipal.

Importante ressaltar que tais demandas foram realizadas e concluídas durante a gestão do Interessado, sem que houvesse nenhum comprometimento dos recursos financeiros da Casa Legislativa, tanto que a Câmara Municipal de Machados encerrou o exercício de 2019 sem deixar saldo devedor.

Portanto, não se pode analisar as supostas falhas relatadas pela Auditoria sem considerar que os Defendentes assumiram os seus cargos com a **ádua missão de realizar amplo diagnóstico para sanear as pendências constatadas**. À título exemplificativo, destaca-se a reforma integral do prédio da Câmara



Municipal, promovida pela presidência do Poder Legislativo Municipal, já no primeiro ano de gestão, tratando-se de medida essencial e valorosa, vez a capacidade do imóvel não mais comportava, satisfatoriamente, todos os funcionários e Vereadores.

Além disso, antes da citada reforma, a Câmara Municipal apresentava dificuldades para realizar reuniões que contassem com a participação de seguimentos da sociedade, com número razoável de pessoas, dada a pequena capacidade do auditório, sendo que a ampliação desse espaço tornou mais transparente a atuação do Poder Legislativo, bem como abrangeu a participação popular, tanto nas sessões ordinárias, quanto nos eventos promovidos pelo órgão.

Com efeito, em momento algum restou evidenciada a intenção dos Defendentes no sentido de intervir para a concretização de qualquer irregularidade, ou de menosprezar as legislações regentes das matérias, tanto é que não consta no Relatório de Auditoria qualquer comprovação de prejuízo ao erário, malversação ou desvio de verba pública.

Assim, entendendo os Interessados **pela necessidade de prestar esclarecimentos quanto às irregularidades e deficiências apontadas no Relatório de Auditoria**, invoca os princípios da Ampla Defesa e do Contraditório, resguardados pela própria Constituição da República e, ainda, o Princípio da Verdade Material, que norteia o procedimento das Cortes de Contas, para requerer a apreciação dos argumentos e documentos comprobatórios que ora se apresenta, de modo que a defesa prévia seja acolhida e provida, ainda que com ressalvas, das contas dos Defendentes referente ao exercício de 2019.

### 3. DO MÉRITO.

**3.1. DO ITEM 2.4.1 DO RELATÓRIO DE AUDITORIA. DESPESA TOTAL DO PODER LEGISLATIVO ACIMA DO LIMITE CONSTITUCIONAL. FALHA FORMAL. JURISPRUDÊNCIA DESSA CORTE DE CONTAS.**



No que se refere à Despesa Total da Câmara de Machados no ano de 2019, assinala a equipe técnica que os gastos informados pelo Poder Legislativo Municipal (evidenciados no Apêndice VII) alcançaram R\$ 1.583.357,24, sendo equivalentes, portanto, a 7,00% do somatório das receitas do município efetivamente arrecadadas no exercício anterior.

Ocorre que, de acordo com o Relatório de Auditoria tal obediência ao limite legal apenas foi possível pelo fato de a Câmara ter excluído da contabilização dos gastos, o montante de R\$ 9.466,35 relativo às despesas previdenciárias obrigatórias relacionadas ao Regime Geral da Previdência Social (RGPS), de modo que a omissão na contabilização da citada obrigação resultou em um "falso" cumprimento ao limite legal. Em decorrência disso, verificou-se que o limite constitucional de despesas de 2019 do órgão foi extrapolado em R\$ 8.993,77, imputando a responsabilidade por tal falha ao Sr. Sílvio Borba Guerra Filho.

Contudo não merecem prosperar os apontamentos da equipe técnica, haja vista previsão legal contida na Instrução Normativa nº 971/2009, pela qual dispõe que a prestação de serviços advocatícios e de profissão regulamentada não deve sofrer vinculação tributária. Dessa forma, o limite do art. 29-A foi prontamente atendido.

Outrossim, importa ressaltar que a Presidência da Câmara de Machados que antecedeu a do ora Defendente, isto é, exercida no período de 2017 a 2018, criou novos cargos no Poder Legislativo Municipal, consoante se faz prova da Lei nº 2594 /2017, em anexo (Doc.02).

Assim, ao assumir a Presidência da Casa, em 2019, o novo administrador constatou que a estrutura do órgão não mais comportava todos os parlamentares e funcionários, de modo que fora compelido a promover uma reforma física no prédio onde funciona a sede do Poder Legislativo, conforme fotos em anexo (Doc. 03). Ora, apesar da necessidade da realização da citada obra é bem verdade que a reforma



resultou na realização de despesas extraordinárias pelo Órgão.

De todo modo, acaso haja excesso, o que se admite apenas no campo hipotético, o mesmo equivaleria a apenas 0,03% dos gastos totais do Poder Legislativo, mostrando-se um percentual insignificante, incapaz de macular a Prestação de Contas sob análise, conforme já vem entendendo esse Tribunal no julgamento de processos que apresentam as mesmas incongruências:

9ª SESSÃO ORDINÁRIA DA PRIMEIRA  
CÂMARA REALIZADA EM 16/03/2021  
PROCESSO TCE-PE Nº 20100185-8  
RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO  
LUIZ ARCOVERDE FILHO  
MODALIDADE - TIPO: Prestação de  
Contas - Gestão  
EXERCÍCIO: 2019  
UNIDADE JURISDICIONADA: Câmara  
Municipal de Lagoa Grande  
INTERESSADOS: Josafa Pereirada da  
Silva ABNILTO ALVES DO AMARAL (OAB  
29106-PE)  
[...]

**1. Despesa total do Poder Legislativo acima do limite constitucional (item 2.4.1)**

Responsável: Josafá Pereira da Silva (Presidente) A auditoria apontou em síntese: a) os gastos totais realizados pelo Poder Legislativo Municipal alcançaram R\$ 2.355.901,14, representando 7,05% do somatório das receitas do município efetivamente arrecadadas no exercício anterior, não obedecendo o limite previsto no artigo 29-A, da Constituição Federal; b) embora o excesso de R\$ 18.338,48 represente apenas 0,05% dos gastos totais do Poder Legislativo, a irregularidade não pode ser desconsiderada haja vista que no exercício de 2019 a Câmara realizou gastos expressivos com diárias e pagamentos de PQR a vereadores. A defesa alegou que o excesso de apenas 0,05% dos gastos totais do Poder Legislativo é insignificante, não proporcionando mácula à prestação de contas, devendo, portanto, ser relevado.

**Conforme jurisprudência deste Tribunal, quando o excesso é pouco significativo,**



em percentuais dessa ordem, a irregularidade pode ser relevada. O fato de haver supostamente despesas expressivas com diárias e pagamentos de PQR não tem o condão de modificar a jurisprudência. Sequer foi apontado como achado a concessão de diárias e pagamentos de PQR em valores excessivos.

[...]

**CONSIDERANDO** que integra a análise das contas prestadas anualmente a observância dos limites constitucionais e legais que lhe são impostos, os quais se encontram consolidados no Anexo Único deste voto;

***Josafa Pereirada Da Silva.***

**CONSIDERANDO** a presença de falhas insuficientes para motivar a irregularidade das contas ou a aplicação de multa; **CONSIDERANDO** o disposto nos artigos 70 e 71, inciso II, combinados com o artigo 75, da Constituição Federal, e no artigo 59, inciso II, da Lei Estadual nº 12.600/04 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco);

**JULGAR** regulares com ressalvas as contas do(a) Sr(a) Josafa Pereirada Da Silva, relativas ao exercício financeiro de 2019 **DETERMINAR, [...]Observar os limites previstos no art. 29 -A da Constituição Federal.[...]"**

45ª SESSÃO ORDINÁRIA DA PRIMEIRA CÂMARA REALIZADA EM 18/07/2017

PROCESSO TCE-PE Nº 15100396-8

RELATOR: CONSELHEIRO JOÃO CARNEIRO CAMPOS MODALIDADE - TIPO: PRESTAÇÃO DE CONTAS - GESTÃO EXERCÍCIO: 2014

UNIDADE JURISDICIONADA: CÂMARA MUNICIPAL DE ANGELIM

INTERESSADOS: CARLOS ALEXANDRE MORENO LYRA, FABIO XAVIER DA SILVA, IVANETE CORDEIRO PEDROSA, JOSÉ ALBERTO ALVES BEZERRA, ROBERIO CONRADO SALES, TENOSOFT SOFTWARE LTDA ME, WALFREDO CARNEIRO CALVACANTI JÚNIOR



[...]3. Despesa Total do Poder Legislativo acima do Limite Constitucional. [...] De fato, analisando os termos da defesa, vê-se que a defendente reconhece a falha apontada, entretanto, o percentual extrapolado (0,2%) foi de pequena monta. Nesse sentido, entendo que de forma a irregularidade enseja determinação que não venha a se repetir em futuros exercícios.

[...] **CONSIDERANDO** os termos do Relatório de Auditoria (doc. 37), das Defesas apresentadas (docs. 60 a 63) e da Nota Técnica de Esclarecimento (doc. 67);

**CONSIDERANDO** a ausência de publicação de informações exigidas pela LRF e pela Lei de Acesso à Informação, em sítio oficial eletrônico do Poder Legislativo Municipal, à época da auditoria, contrariando o Princípio da Transparência e legislação correlata (artigo 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal e Lei de Acesso à Informação);

**CONSIDERANDO** a remessa de dados dos Módulos de Execução Orçamentária e Financeira e de Pessoal do Sistema SAGRES fora do prazo estabelecido pelas Resoluções T. C. nos 19 /2013 e 20/2013;

**CONSIDERANDO** o pagamento de despesas (prestação de serviços da empresa Tenosoft Software Ltda ME) sem a sua regular liquidação, contrariando o artigo 62 da Lei Federal no 4.320/64;

**CONSIDERANDO** que as irregularidades constatadas ensejam determinações para que não voltem a ocorrer em exercícios futuros;

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

**JULGO Regulares com ressalvas as contas do(a) Sr(a) IVANETE CORDEIRO PEDROSA**, relativas ao exercício financeiro de 2014



42ª SESSÃO ORDINÁRIA DA PRIMEIRA  
CÂMARA REALIZADA EM 06/07/2017  
PROCESSO TCE-PE Nº 16100260-2  
RELATOR: CONSELHEIRO JOÃO  
CARNEIRO CAMPOS  
MODALIDADE - TIPO: PRESTAÇÃO DE  
CONTAS - GESTÃO EXERCÍCIO: 2015  
UNIDADE JURISDICIONADA: CÂMARA  
MUNICIPAL DE IBIMIRIM  
INTERESSADOS: LUCENILDO VINICIUS  
SILVINO DOS SANTOS, ROZANEA  
RODRIGUES BEZERRA ADVOGADOS:  
ARISTIDES JOAQUIM FELIX JUNIOR -  
OAB: 15736PE  
[...]

**2. Despesa Total do Poder Legislativo acima do Limite Constitucional [...] De fato, analisando os termos da defesa, vê-se que a defendente reconhece a falha apontada, entretanto, o percentual extrapolado (0,2%) foi de pequena monta. Nesse sentido, entendo que, de forma a irregularidade enseja determinação** que não venha a se repetir em futuros exercícios [...] **CONSIDERANDO** que as irregularidades remanescentes não são capazes de ensejar a rejeição das presentes contas, sendo dignas de determinações para que não persistam em exercícios futuros;

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

**JULGO Regulares com ressalvas as contas do(a) Sr(a) Rozanea Rodrigue Bezerra, relativas ao exercício financeiro de 2015.[...]"**

Diante do exposto, as falhas trazidas pela Auditoria devem ser totalmente rechaçadas, ou, no máximo, conduzidas ao campo das recomendações, em atenção aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.



### **3.2. DOS ITENS 2.5.1 E 2.5.2 DO RELATÓRIO DE AUDITORIA. NÃO RETENÇÃO DA CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA DE PRESTADORES DE SERVIÇOS E NÃO CONTABILIZAÇÃO DE DESPESAS PREVIDENCIÁRIAS OBRIGATÓRIAS. DOS PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE.**

Acerca dos itens supramencionados, de acordo com o Relatório de Auditoria foram observadas irregularidades na retenção, pela Câmara Municipal de Machados, das contribuições previdenciárias ao RGPS referentes a serviços prestados por pessoas físicas em 2019. Em decorrência disso, a edilidade deixou de empenhar e de recolher R\$ 7.757,00 a título de contribuições patronais (20%).

Aduz que, trata-se, conseqüentemente, de R\$ 12.023,55 em contribuições previdenciárias que não foram recolhidas ao RGPS, nos termos abaixo:

- a) R\$ 4.266,35 de contribuições dos prestadores não retidas (11%); e
- b) R\$ 7.757,00 a título de contribuições patronais não contabilizadas (20%).

Desse modo, verificou-se que a retenção foi efetuada a menor nas prestações de serviços jurídicos realizados pelo Sr. Severino Quirino de Amorim Filho, onde para três empenhos a alíquota de retenção média foi de 8,04%, ou seja, menor do que os 11% estabelecidos na legislação previdenciária. Assim, a edilidade realizou pagamentos das contribuições patronais em valor R\$ 1.709,35 a maior do que o valor empenhado previamente.

Sob tal apontamento, insta informar que não há que se falar em retenção indevida e, por conseguinte, em ausência de recolhimento de contribuições previdenciárias.

Isso porque, consoante disposição do art. 120, da Instrução Normativa RFB nº 971, de 13 de novembro de 2009, que dispõe sobre normas gerais de tributação previdenciária e de arrecadação das contribuições sociais destinadas





à Previdência Social e as destinadas a outras entidades ou fundos, administradas pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), a **retenção de 11% a título de INSS não será devida quando a contratação envolver serviços profissionais (Art. 120, III), como ocorreu no caso dos autos, qual seja, serviços prestados por advogado.** Vejamos:

***Art. 120. A contratante fica dispensada de efetuar a retenção, e a contratada, de registrar o destaque da retenção na nota fiscal, na fatura ou no recibo, quando:***

*I - o valor correspondente a 11% (onze por cento) dos serviços contidos em cada nota fiscal, fatura ou recibo de prestação de serviços for inferior ao limite mínimo estabelecido pela RFB para recolhimento em documento de arrecadação;*

*II - a contratada não possuir empregados, o serviço for prestado pessoalmente pelo titular ou sócio e o seu faturamento do mês anterior for igual ou inferior a 2 (duas) vezes o limite máximo do salário-de-contribuição, cumulativamente;*

***III - a contratação envolver somente serviços profissionais relativos ao exercício de profissão regulamentada por legislação federal, ou serviços de treinamento e ensino definidos no inciso X do art. 118, desde que prestados pessoalmente pelos sócios, sem o concurso de empregados ou de outros contribuintes individuais.***

*§ 3º Para fins do disposto no inciso III do caput, são serviços profissionais regulamentados pela legislação federal, dentre outros, os prestados por administradores, **advogados**, aeronautas, aeroviários, agenciadores de propaganda, agrônomos, arquitetos, arquivistas, assistentes sociais, atuários, auxiliares de laboratório, bibliotecários, biólogos, biomédicos, cirurgiões dentistas, contabilistas, economistas domésticos, economistas, enfermeiros, engenheiros, estatísticos, farmacêuticos, fisioterapeutas, terapeutas ocupacionais, fonoaudiólogos, geógrafos, geólogos, guias de turismo,*



*jornalistas profissionais, leiloeiros rurais, leiloeiros, massagistas, médicos, meteorologistas, nutricionistas, psicólogos, publicitários, químicos, radialistas, secretárias, taquígrafos, técnicos de arquivos, técnicos em biblioteconomia, técnicos em radiologia e tecnólogos.*

Com fulcro nas considerações legais demonstradas, constata-se que as alegações da auditoria carecem de amparo, merecendo ser, de ponto, rechaçada por essa Corte de Contas.

### **3.3. DO ITEM 2.5.3 DO RELATÓRIO DE AUDITORIA. DESPROPORCIONALIDADE NA RELAÇÃO ENTRE CARGOS COMISSIONADOS E CARGOS EFETIVOS. PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE E DA RAZOABILIDADE.**

Acerca da falha em comento, é relevante ponderar que faz-se imprescindível observar detalhadamente todo o contexto em que se encontrava o Poder Legislativo de Machados/PE quando a Vereador Defendente assumiu a Presidência da Câmara, não sendo razoável e proporcional realizar qualquer interpretação da situação fática de forma isolada e absoluta, mas sim de forma sistemática e teleológica, considerando o momento da sua aplicação e o ordenamento como um todo unitário, ou seja, a interpretação deve atender a finalidade da norma, com aplicação sem antinomias ou incongruências com a intenção do legislador.

Assim, importante esclarecer, de logo, que a Câmara Municipal possui um quantitativo reduzido de servidores efetivos, sendo que o ultimo certame ocorreu há mais de 30 (trinta) anos. Tem-se, portanto, que o problema quanto ao desequilíbrio entre o número de funcionários comissionados e efetivos no Poder Legislativo de Machados trata-se de uma falha histórica, que perdura por anos, de modo que carece de razoabilidade a imputação de responsabilidade ao Defendente, que assumiu a Presidência da Casa Legislativa apenas no exercício de 2019.

Por oportuno, cumpre registrar que dentre as prioridades do Interessado na gerência da Casa



Legislativa estava a realização de concurso público, com vistas a aumentar o número de servidores efetivos no quadro de funcionários do Poder Legislativo, contudo o ano de 2019 foi dedicado a reforma da sede da Câmara Municipal, até mesmo porque, como já explanado alhures, o espaço existente não comportava, com estabilidade, a quantidade de servidores existentes, fazendo-se imprescindível estruturar o imóvel, para alocar os servidores vinculados ao órgão, sejam comissionados, efetivos ou contratados.

Sendo assim, embora o concurso público seja uma exigência constitucional para investidura de cargo e emprego público (art. 37, inciso II), e que se ampara nos princípios da igualdade, impessoalidade, moralidade e eficiência, o mesmo mostrava-se ineficiente naquele exercício.

Por outro lado, vale ressaltar que o Defendente assumiu a gerência da Câmara de Machados em 2019, e sem qualquer pretensão de definitividade, na fase de planejamento de um concurso público devem ser analisadas algumas providências importantes. Logo, os órgãos e entidades que planejam realizar concurso público devem verificar algumas providências preliminares, citam-se, como exemplo:

1. Descobrir as reais necessidades quantitativas do Poder Público (em havendo necessidade de criação ou extinção de cargos, deve ser elaborado o projeto de lei respectivo);
2. O prazo de validade que será estabelecido, obedecendo-se o limite constitucional e os limites legais porventura existentes. Como se trata de procedimento complexo que, na maioria das vezes, acarreta gastos consideráveis à Administração, deve ser estabelecido prazo razoável que não imponha, sem justificativa técnica, a realização de novo concurso e a consequente criação de novos gastos;
3. A possibilidade de obediência aos requisitos fiscais para a futura nomeação dos aprovados (determinados pela Constituição e pela Lei de



Responsabilidade Fiscal);

4. O perfil necessário aos candidatos para o desempenho das atividades, bem como a adequação desse perfil à descrição legal das atribuições dos cargos e empregos;

5. A conveniência de se executar diretamente ou terceirizar a execução do concurso;

6. Normatização das atribuições da comissão de concurso, da banca(s) examinadora(s) e de qualquer órgão com competência para atuar no certame;

7. A possibilidade de se estabelecer um cronograma para as nomeações e/ou contratações, de acordo com o grau de definição das circunstâncias objetivas condicionantes (por exemplo, o atendimento dos requisitos fiscais).

**Em conclusão, o planejamento do concurso é tão importante quanto sua execução — descuidar dessa etapa inicial implica submeter aos Poderes há grande risco de desperdício de esforços, tempo e recursos em vão.**

Por essa razão, o concurso deve ser objeto de rigoroso planejamento justamente para que atinja seus objetivos. Assim, só depois dessas etapas de planejamento e a adequação do orçamento previsto, seguindo a Lei de Responsabilidade Fiscal, é possível liberar a realização do certame.

Reconhecendo, portanto, a necessidade da realização do certame, a Presidência da Câmara planejou iniciar os trâmites para a realização do concurso em 2020, após a readequação do imóvel. Contudo, o ano de 2020 tornou-se completamente impróprio para consecução de tal fim, haja vista o momento epidêmico, motivado pelo vírus da Covid-19, que atingiu proporções internacionais, alcançando os quatro cantos do planeta, exigindo do poder público ações rápidas, excepcionais e impassível de provocar aglomerações, razão pela qual o Poder Legislativo se absteve de sua realização no exercício de 2020.

Bom que se diga, nesse aspecto, que a situação pandêmica e a completa excepcionalidade vivenciada naquele período motivaram esse



próprio Tribunal de Contas a expedir diversas recomendações técnicas com vistas a mitigar os efeitos e a propagação do COVID-19 no estado de Pernambuco, **inclusive a recomendação de não realização de concursos públicos no período.**

Assim, muito embora o Relatório aponte para a não realização de concurso público para a contratação de servidores efetivos, com devido respeito o relatório técnico, não considerou o que o Interessado assumiu a Presidência da Câmara de Machados apenas em 2019, não possuindo tempo hábil para a realização de concurso público.

Ademais, tendo em vista a existência da pandemia do COVID-19, cuja gravidade e grau de transmissibilidade se mostram incompatíveis com a elaboração de concurso público, o qual além de causar inevitável aglomeração para sua efetivação, constitui procedimento moroso, inconciliável com a urgência na prestação de serviços públicos perseguida no período.

Ressalte-se que, ciente desse estado de excepcionalidade, neste mesmo exercício de 2020, foi expedida recomendação em conjunto pelo Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco e pelo Ministério Público de Contas, **na qual se sugere a não realização de provas de concursos públicos enquanto perdurar a pandemia do novo coronavírus (Doc. 04).**

Tal orientação teve como interessados os titulares dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e a todos os seus órgãos, bem como ao do Ministério Público do Estado de Pernambuco, e foi clara ao retratar a necessidade de medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do surto do coronavírus, conforme se pode atestar a seguir:

**RECOMENDAÇÃO CONJUNTA TCE  
/MPCO Nº 07/2020**

***O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
DE PERNAMBUCO – TCE/PE e o  
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO  
ESTADO DE PERNAMBUCO – MPCO/PE,***



*por intermédio de seus representantes legais abaixo assinados, no uso de suas atribuições institucionais, que lhe são conferidas pela Constituição Federal, com o detalhamento constante da Lei Estadual nº12.600/2004 – LOTCE/PE e alterações e da Lei Orgânica do Ministério Público do Estado de Pernambuco, artigo 10, inciso IV: CONSIDERANDO que incumbe às Cortes de Contas, no exercício do controle externo da Administração Pública, exercer a fiscalização operacional, nos termos dos arts. 70, caput, e 71 da Constituição Federal de 1988;*

*CONSIDERANDO que incumbe ao Ministério Público de Contas a defesa, perante o Tribunal de Contas, da ordem jurídica e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, a teor do disposto nos arts. 127 e 130 da Constituição Federal de 1988;*

*CONSIDERANDO que compete ao Tribunal de Contas, além da ação fiscalizatória, os relevantes papéis de instruir, orientar e esclarecer os gestores municipais e estaduais;*

*CONSIDERANDO que entre as competências institucionais do Tribunal de Contas e do Ministério Público de Contas figura a expedição de recomendações para que sejam cumpridas normas relativas a direitos e deveres assegurados ou decorrentes do ordenamento jurídico brasileiro, de modo a evitara configuração de irregularidades, contribuindo pedagogicamente para o aperfeiçoamento da gestão pública;*

***CONSIDERANDO a emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo coronavírus, declarada pela Organização Mundial de Saúde (OMS), em 30 de janeiro de 2020, e a de importância nacional declarada pelo Ministério da Saúde por intermédio da Portaria nº 188, de 3 de fevereiro de 2020 ("Emergência");***

***CONSIDERANDO que o surto do novo coronavírus (Sars-Cov-2) foi elevado à categoria de "Pandemia" pela Organização Mundial de Saúde, em 11 de***



**março de 2020;**

*CONSIDERANDO que, nos termos do artigo 196 da Constituição Federal de 1988, a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação;*

*CONSIDERANDO o teor da Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019, bem como a Portaria nº 356, de 11 de março de 2020, que dispõe sobre sua regulamentação e operacionalização;*

*CONSIDERANDO o Decreto Legislativo nº 9, de 24 de março de 2020, que reconhece, para os fins do disposto no artigo 65 da Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública no Estado de Pernambuco;*

*CONSIDERANDO que o Decreto Estadual nº 49.055, de 31 de maio de 2020, manteve a suspensão dos eventos de qualquer natureza com público e também a vedação da concentração de pessoas no mesmo ambiente em número superior a 10 (dez),*

***Resolvem expedir RECOMENDAÇÃO aos titulares dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e a todos os seus órgãos, bem como ao do Ministério Público do Estado de Pernambuco, no sentido de não realizarem provas de concursos públicos enquanto perdurar a situação de Emergência. Encaminhe-se a presente recomendação aos Excelentíssimos Senhores titulares dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário estadual e ao Procurador-Geral de Justiça, bem como aos senhores Prefeitos Municipais e Presidentes das Câmaras de Vereadores e à AMUPE (Associação Municipalista de Pernambuco), dando-lhes conhecimento***



### ***desta Recomendação.***

No mesmo sentido, em decisão provocada por uma representação interna do Ministério Público de Contas, o auditor-geral do TCE-PE, conselheiro substituto Adriano Cisneiros, expediu Medida Cautelar (Processo de nº 2056374-7) determinando a suspensão de um concurso público deflagrado pela Câmara Municipal de Custódia, por exemplo (Doc. 05).

Igualmente, também foi expedida Medida Cautelar (Processo nº 20100792-7) em face do Concurso Público nº 001/2020 da Prefeitura Municipal de Moreilândia para o preenchimento de vagas e formação de cadastro de reserva do quadro de pessoal daquela localidade. Por meio de um ofício de esclarecimentos, o relator deu um prazo de cinco dias para que o prefeito apresentasse suas justificativas, **alertando ainda que os atos decorrentes do prosseguimento do processo licitatório poderiam ser anulados e os gestores competentes devidamente responsabilizados. (Doc. 06).**

Portanto, considerando que o Interessado assumiu a Presidência da Câmara de Machados apenas em 2019, não dispondo de prazo suficiente para a realização de concurso público, considerando, ainda, que esse próprio e. Tribunal entendeu repetidas vezes pela impossibilidade de realização de concurso público no exercício de 2020, como bem fundamentado na recomendação supracitada e nas Medidas Cautelares trazidas como exemplo, resta demonstrada a completa inviabilidade da efetivação de concurso público na situação em tela.

Desta feita, em virtude dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, as falhas aqui imputadas devem ser levadas ao campo das recomendações, visto que não houve o indicativo de qualquer favorecimento de terceiros, devendo as falhas aqui apontadas serem levadas ao campo das recomendações.

### **3.4. DO ITEM 2.5.4 DO RELATÓRIO DE AUDITORIA. PREENCHIMENTO A POSTERIORI DE FICHAS DE CONTROLE DE**





## **FREQUÊNCIA DE SERVIDORES. FALHA FORMAL.**

Acerca do presente item, aduz o Relatório de Auditoria que não tinham sido realizados os registros de frequência das servidoras das Sabrina Gabriela da Silva e Bianca Thaís Cavalcante de Andrade, relativos a alguns meses do segundo semestre de 2019.

No mais, sustentou que "a auxiliar de serviços gerais Maria Auxiliadora Pereira teria comparecido à Câmara em todos os dias úteis de janeiro de 2019 (doc. 94, p. 12), embora as informações constantes em sua ficha financeira sugiram que esta se encontrava de férias".

Sob tal item, é oportuno relatar que o segundo semestre do exercício de 2019 foi completamente atípico para o Poder Legislativo de Machados, uma vez que em virtude da reforma geral e ampliação do prédio da Câmara, não foi possível manter todos os funcionários nos seus postos físicos de trabalho, durante os meses de agosto a dezembro.

Assim, ao retornar do recesso legislativo do mês de julho, todos os servidores e prestadores de serviço tiveram que realizar suas atividades em um anexo, situado ao lado da sede do Órgão, o qual encontrava-se alugado ao Poder Legislativo desde o ano de 2018, para abrigar o veículo adquirido pela Presidência da Câmara de Machados no citado exercício, sendo o automóvel de propriedade da Câmara de Machados.

Desse modo, considerando a previsão de conclusão da obra para o final de 2019, atrelada a necessidade de evitar gastos desmedidos, a equipe de trabalho da Casa Legislativa se organizou em um esquema de revezamento, sendo que em determinados dias da semana parte dos funcionários prestavam serviços no citado local, outra parte realizava suas demandas em suas residências, no sistema Home Office, e outros cumpriam as atividades externas, de fiscalização e acompanhamento dos serviços públicos, típicas do Órgão de Controle e Fiscalização.



Com efeito, todo pessoal foi redistribuído para diversas atividades, tais como redigir e acompanhar as reuniões ordinárias na missão de atualizar toda Lei Orgânica e Regimento Interno, o qual estava desatualizado há 20 anos, bem como promover a alimentação do site da Câmara, tornando a transparência do Poder Legislativo, depois de muitos anos, em nível satisfatório.

Em razão de tais dificuldades enfrentadas no período, a Presidência da Câmara de Machados não conseguiu cumprir, com rigor, o controle de frequência de seus funcionários, entretanto a situação atípica sugere maior ponderação desse Tribunal, não possuindo o condão de macular as contas em análise, conforme a uníssona jurisprudência dessa Egrégia Corte de Contas, senão vejamos:

PROCESSO T.C. Nº 0820026-9  
SESSÃO ORDINÁRIA REALIZADA EM 15 /05/2012  
PRESTAÇÃO DE CONTAS DO GESTOR DA CÂMARA MUNICIPAL DO JABOATÃO DOS GUARARAPES, (EXERCÍCIO DE 2007)  
INTERESSADO: Sr. LUIZ CARLOS DE AQUINO MATOS  
ADVOGADOS: Drs. EDUARDO AUGUSTO PAURÁ PERES FILHO OAB/PE Nº 21.220 E THIAGO TORRES DE ASSUNÇÃO OAB /PE Nº 23.100  
RELATOR: CONSELHEIRO MARCOS LORETO  
ÓRGÃO JULGADOR: PRIMEIRA CÂMARA ACÓRDÃO T.C. Nº 755/12  
VISTOS, relatados e discutidos os autos do Processo T.C. nº 0820026-9,  
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 o Relatório de Auditoria, a Nota Técnica de Esclarecimento, o Parecer do Ministério Público de Contas MPCO Nº 253/2012, a defesa apresentada e os documentos acostados aos autos;  
CONSIDERANDO que o excesso apurado



no cálculo da despesa total da Câmara foi de pequena monta;

**CONSIDERANDO a inexistência de controle de frequência para os ocupantes de cargos comissionados;**

**CONSIDERANDO as falhas detectadas no cadastro dos servidores dessa Casa Legislativa;**

CONSIDERANDO o disposto nos artigos 70 e 71, inciso II, combinados com o artigo 75, da Constituição Federal, e no artigo 59, inciso II, da Lei Estadual nº 12.600/2004 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco), **Julgar REGULARES, COM RESSALVAS, as contas apresentadas pelo Sr. Luiz Carlos de Aquino Matos, Presidente da Câmara Municipal do Jaboatão dos Guararapes, relativas ao exercício financeiro de 2007, dando-lhe, em consequência, quitação.**

Determinar à atual Mesa Diretora da Câmara Municipal do Jaboatão dos Guararapes, ou quem vier a sucedê-los, a adoção das seguintes medidas, sob pena de aplicação de multa com base no artigo 73, inciso XII, da Lei Orgânica deste Tribunal:

1. Observar o limite constitucional para a despesa total da Câmara;

**2. Utilizar controle de frequência para os ocupantes de cargos comissionados;**

Realizar recadastramento de todos os funcionários da entidade. Recife, 30 de maio de 2012.

Conselheiro Marcos Loreto Presidente, em exercício, da Primeira Câmara e Relator  
Conselheira, em exercício, Alda Magalhães  
Conselheiro, em exercício, Carlos Barbosa Pimentel Presente: Dra. Germana Galvão Cavalcanti Laureano Procuradora.

Mol/rl

ESTADO DE PERNAMBUCO

TRIBUNAL DE CONTAS

PROCESSO TCE-PE Nº 1920729-3

SESSÃO ORDINÁRIA REALIZADA EM 31 /07/2019

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO

UNIDADE GESTORA: CÂMARA MUNICIPAL DE GARANHUNS



INTERESSADO: Sr. AUDÁLIO RAMOS MACHADO FILHO

ADVOGADA: Dra. FERNANDA EDMILSA DE MELO – OAB/PE Nº 40.133

RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO ADRIANO CISNEIROS ÓRGÃO

JULGADOR: TRIBUNAL PLENO

ACÓRDÃO T.C. Nº 1002/19 VISTOS,

relatados e discutidos os autos do Processo TCE-PE nº 1920729-3, EMBARGOS DE

DECLARAÇÃO INTERPOSTOS AO

ACÓRDÃO T.C. Nº 1660/18 (PROCESSO TCE-PE Nº 1609443-8), **ACORDAM**, à

unanimidade, os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado, em **CONHECER** dos

Embargos de Declaração interpostos, e, no mérito, por maioria, nos termos do voto do

Relator, que integra o presente Acórdão,

**DAR-LHES PROVIMENTO PARCIAL**,

alterando a decisão pela **REGULARIDADE COM RESSALVAS** das contas do Sr.

Audálio Ramos Machado Filho, restando na decisão combatida os seguintes Considerandos:

1. Remessa intempestiva de dados dos Módulos de Pessoal do Sistema Sagres, relativos aos meses de abril, junho e novembro de 2013 (Resoluções TC 20 /2012 e 22/2012);

**2. Deficiências de controle interno na área de gestão de pessoas na Câmara Municipal, incluindo a ausência de controle de frequência para os servidores do Legislativo;**

3. Nomeação dos servidores para cargos em comissão por meio da prática de nepotismo, contrariando o artigo 37 caput da Constituição Federal e a Súmula Vinculante 13 do Supremo Tribunal Federal;

4. Ausência de cargos efetivos de Contador e Procurador no quadro de servidores da Câmara Municipal;

[...] Conselheiro Marcos Loreto – Presidente  
Conselheiro Substituto Adriano Cisneiros – Relator  
Conselheiro Carlos Porto  
Conselheira Teresa Duere  
Conselheiro Valdecir Pascoal – vencido por ter negado provimento aos Embargos  
Conselheiro Dirceu Rodolfo de Melo Júnior - vencido por ter negado provimento aos Embargos



Conselheiro Carlos Neves Presente: Dra.  
Germana Laureano - Procuradora-Geral SC  
/S

**De todo sorte, imperioso ressaltar que a responsabilidade pelo controle de frequência dos funcionários não pode recair sobre o Presidente da Câmara vez que é humanamente impossível que o mesmo, com tantas e tão complexas atribuições de gerenciamento e representação do Poder Legislativo realize o controle de cada funcionário no âmbito das repartições públicas, sob pena de completo engessamento da máquina pública e de tornar inútil a existência de controlador interno, visto que se o Presidente tivesse que realizar tudo pessoalmente, não haveria necessidade da existência de tais agentes.**

Ante o exposto, tem-se que o apontamento em questão denota caráter residual, ocorrido, tão somente, no segundo semestre de 2019, em razão das dificuldades enfrentadas no período, e pontual, vez que relativo a apenas 3 (três) funcionárias do Poder Legislativo Municipal, devendo ser, de ponto, afastado ante a clara ausência de má-fé.

### **3.5. DOS ITENS 2.5.5, 2.5.6 E 2.5.7 DO RELATÓRIO DE AUDITORIA. NOMEAÇÃO DE ASSESSOR PARLAMENTAR EM FUNÇÃO DE VÍNCULOS DE PARENTESCO. ACÚMULO INCONSTITUCIONAL DE CARGOS PÚBLICOS POR ASSESSORES PARLAMENTARES. INDÍCIOS DA EXISTÊNCIA DE FUNCIONÁRIOS FANTASMAS EM 2019.**

Inicialmente, cabe pontuar que as falhas imputadas nos itens em epígrafe vão ser analisadas conjuntamente em função da conexão entre os seus objetos, de modo que também serão verificados os fundamentos para o afastamento dos achados.

No que se refere ao item 2.5.5 assinala a equipe técnica que ficou constatada a *"prática de nepotismo na Câmara Municipal de Machados em 2019 em decorrência da nomeação, em 15/01*



*/2019 (doc. 71, p. 1), do genro do vereador Sílvio Basílio de Lima, Sr. Adolfo Amair Silvino Barbosa, como seu assessor, em detrimento do princípio da moralidade".*

De acordo com a auditoria, sequer pode ser argumentado que o Sr. Adolfo Amair detinha, à época, conhecimentos pertinentes aos trabalhos da edilidade, uma vez que possuía instrução em nível médio técnico na área de radiologia.

Todavia, em que pese tais constatações, impende destacar que o servidor em questão não iniciou seus trabalhos na Câmara de Machados no exercício de 2019, vez que já no exercício de 2017 ocupava o cargo de assessor parlamentar do Vereador Sílvio Basílio. Sendo assim, a situação quanto ao suposto vínculo parentesco do mesmo com o Parlamentar não era de conhecimento do Vereador Presidente da Câmara, até mesmo porque o funcionário já prestava serviços ao Poder Legislativo, através do gabinete do Sr. Sílvio Basílio, antes do Defendente assumir a chefia do órgão.

Desta feita, mostra-se irrazoável pretender imputar a responsabilidade por tal achado ao Vereador Presidente da Câmara, vez que não compete ao mesmo, enquanto chefe do Poder Legislativo analisar os vínculos de parentescos dos servidores do Órgão com os Parlamentares eleitos, sendo que havendo constatação de qualquer irregularidade, esta jamais poderia ser remetida ao mesmo, somente por figurar como autoridade nomeante.

No tocante ao apontamento de ausência de capacidade técnica do Sr. Adolfo Amair para assumir o cargo para o qual fora nomeado, não merece guarida, vez que apesar de o servidor possuir curso na área de radiologia, o que comprova seu grau escolar, demonstrando não se tratar de um servidor com baixo grau de escolaridade, **ele exerceu por duas vezes a Presidência de Partido Político no Município de Machados**, mostrando-se atuante no meio político. (Doc. 07).

No que diz respeito ao item 2.5.6 aduz a equipe técnica que foi identificado que 2 (duas)



funcionárias, quais sejam, as Sras. Bianca Thaís Cavalcante de Andrade e Eliene de Melo Arruda se encontravam em acumulação indevida de cargos públicos.

Neste sentido, importante esclarecer que as funcionárias supramencionadas ocupavam, na Câmara de Machados, cargos de assessoras parlamentares, prestando serviços diretamente aos gabinetes dos Parlamentares, não possuindo qualquer vínculo com a Presidência da Casa.

Bom dizer que as duas servidoras foram nomeadas no início do quadriênio (2017- 2020), isto é, antes do período em que o Defendente assumiu a Presidência da Câmara de Machados, sendo que durante a gestão do Interessado não houve por parte dos Vereadores, as quais as funcionárias estavam subordinadas, nenhuma reclamação sobre eventual insuficiência no desempenho das atividades executadas pelas servidoras nos gabinetes.

**No mais, ao serem readmitidas no exercício de 2019, as servidoras supramencionadas foram convidadas a assinar declarações de ausência de vínculos, sendo tal mecanismo implementado na gestão do Defendente, no exercício de 2019.**

Cumpre informar que a Servidora Eliene de Melo Arruda assinou a referida declaração, conforme anexo (Doc. 08), mas foi exonerada cinco meses depois, nos termos da portaria em anexo (Doc. 09) quando o Vereador Presidente da Câmara tomou conhecimento acerca da impossibilidade acumulação do cargo eletivo de Conselheiro Tutelar com outra função remunerada.

No que diz respeito a servidora Bianca Thaís Cavalcante de Andrade, de fato houve um equívoco da controladoria interna, vez que não acompanhou a assinatura da servidora da na declaração fornecida pela Câmara, consoante anexo (Doc. 10), sendo que quando a Presidência identificou tal falha, promoveu, de imediato, com a sua exoneração (Doc. 10).

Assim, não cabe responsabilização ao Presidente da Câmara pela situação narrada no presente



item, pois não teria como o mesmo analisar pessoalmente as informações e a veracidade de cada declaração assinada, vez que não era a sua função em virtude de todas as responsabilidades incumbidas ao Chefe do Legislativo, não podendo ser penalizado por falha cometida pela controladoria interna.

Repise-se, se todas as falhas atinentes à acompanhamento de frequência e registro de ponto dos funcionários se tornar incumbência do chefe maior do órgão, não haveria necessidade de servidores para exercício de tais funções.

Com efeito, ao exigir declaração de ausência de vínculos incompatíveis, a Câmara Municipal adotou as providencias cabíveis, agindo de acordo com as disposições legais, inclusive, procedendo com as exonerações das servidoras.

De outro norte, ainda que houvesse qualquer irregularidade, a falha em questão reveste-se de caráter formal, remetida ao campo das recomendações, haja vista que a servidora Eliene de Melo Arruda não possuía conhecimento sobre a impossibilidade de acumulação dos cargos exercidos, vez que desde 2017 ocupava a função de assessora parlamentar sem que nunca houvesse qualquer tipo de questionamento pelos órgãos de controle quando assumiu a função de Conselheira Tutelar. Até mesmo porque nos exercícios que antecederam a gerência exercida pelo então Vereador Defendente nunca foi submetida ao preenchimento de declaração de inexistência de vínculos, fator que deve ser considerado por essa Corte.

Ademais, importante registrar que mesmo que a presente falha não houvesse sido sanada, a jurisprudência desta Corte de Contas é no sentido de considerar como falha meramente formal e remetida ao campo das recomendações:

**PROCESSO TCE-PE Nº 1505477-9**

*VISTOS, relatados e discutidos os autos do Processo TCE-PE nº 1505477-9, ACORDAM, à unanimidade, os Conselheiros da Segunda Câmara do Tribunal de Contas do Estado, nos termos do Voto do Relator, que integra o presente*





*Acórdão,*

*CONSIDERANDO a remessa intempestiva dos atos de admissão, ainda com documentação incompleta, em inobservância à Resolução TC nº 01/2015;*

*CONSIDERANDO que ainda está vigente a decisão liminar expedida nos autos da Ação Civil Pública nº 0000136-06.2008.8.17.0830, suspendendo as nomeações decorrentes do último concurso público realizado pela Prefeitura de João Alfredo, no exercício de 2007;*

*CONSIDERANDO que as contratações analisadas nestes autos, em sua grande maioria, foram para cargos ofertados no certame suspenso por determinação judicial, sendo certo que as contratações por tempo determinado para cargos não previstos no Edital nº 001/2006 foram, na maior parte, para as áreas da saúde e da educação;*

*CONSIDERANDO o Acórdão T.C. nº 438 /14, prolatado nos autos do Processo TCE-PE nº 1209560-6, referente às contratações temporárias realizadas pela Prefeitura de João Alfredo no exercício de 2012, em que restou reconhecida a fundamentação para as contratações realizadas naquele exercício, em face da demanda judicial antes mencionada;*

**CONSIDERANDO a segurança jurídica e pelo corolário da uniformidade das decisões desta Corte de Contas:**

*CONSIDERANDO a infração da sanção imposta no artigo 22, parágrafo único, inciso IV, da Lei de Responsabilidade Fiscal, sendo essa a única irregularidade grave a macular os atos admissórios objeto deste feito;*

***CONSIDERANDO a acumulação de funções por parte de 21 servidores da Prefeitura de João Alfredo, fato que se apresenta como indicativo da ocorrência de irregularidade (artigo 37, inciso XVI, da CF/88);***

*CONSIDERANDO que as alegações e documentos defensórios não foram suficientes para descaracterizar todas as falhas apontadas pela área técnica desta Casa nos atos ora em julgamento;*



***CONSIDERANDO o Princípio da Razoabilidade;***

***CONSIDERANDO o disposto nos artigos 70 e 71, incisos III e VIII, § 3º, combinados com o artigo 75, da Constituição Federal, e no artigo 70, inciso III, da Lei Estadual nº 12.600/04 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco), Em julgar LEGAIS as contratações temporárias realizadas pela Prefeitura Municipal de João Alfredo no primeiro quadrimestre do exercício de 2015 que estão relacionadas no Anexo Único, concedendo, conseqüentemente, os registros dos respectivos atos, nos termos do artigo 42 da Lei Orgânica deste Tribunal (grifos nossos).***

Ora, Ínclitos Conselheiros, diante de tantas constatações, resta claro que não houve qualquer irregularidade cometida pelos Defendentes, o que demonstra a insubsistência do achado e insignificância do apontamento, devendo se afastar qualquer hipótese de irregularidade quanto ao presente item.

Ao final, considerando todas as explanações relatadas ao longo da presente petição, foi demonstrado que não houve qualquer intenção dos Defendentes no sentido de intervir para a concretização de alguma irregularidade, ou de menosprezar a legislação regente da matéria, em atitudes que se mostram em descompasso com a penalidade de multa.

Assim quanto à sugestão da penalidade prevista no art. 73, III e IV, da Lei Orgânica desse Tribunal, vejamos primeiramente o texto legal, in verbis:

***Art. 73. O Tribunal de Contas, mediante deliberação de órgão colegiado, poderá aplicar multas, até o limite de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) independentemente da condenação ao ressarcimento dos prejuízos ou danos causados ao Erário e adotando, se necessário, outras providências legais***



*cabíveis aos responsáveis por: (Redação alterada pelo art. 1º da Lei nº 14.725, de 9 de julho de 2012.)*

*(..)*

***III – ato praticado com grave infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial: multa no valor compreendido entre 10% (dez por cento) e 50% (cinquenta por cento) do limite fixado no caput ; (Redação alterada pelo art. 1º da Lei nº 14.725, de 9 de julho de 2012.)***

***IV – sonegação de processo, documento ou informação em inspeções ou auditorias realizadas pelo Tribunal: multa no valor compreendido entre 5% (cinco por cento) e 50% (cinquenta por cento) do limite fixado no caput deste artigo; (grifos nossos)***

**Por fim, no que cerne a descrição de indícios da existência de funcionários fantasmas em 2019, importante suscitar, de logo, que inexistiu comprovação quanto a irregularidade citada pela auditoria, tratando-se, portanto de meros indícios sem respaldo jurídico.**

Ora, repise-se que não houve pela Auditoria nenhum apontamento de comprometimento da prestação dos serviços, de modo que não se mostra crível a presunção de que houve pagamento de serviço sem a devida contraprestação, ensejando a devolução de valores pelo ora Defendente.

Isso porque, a premissa utilizada pela equipe técnica para a descrição da citada falha fundamentou-se na análise do quantitativo de servidores comparado ao número de salas e equipamentos eletrônicos do Poder Legislativo. Sendo assim, ao confrontar tais informações chegou-se à conclusão que na sede da Câmara Municipal não caberia todos os funcionários, durante o período de 08h as 13h.

**Assim, não se pode imputar débito em face da presente falha, vez que inexistente a**



**comprovação de dano. Com efeito, o cálculo do débito apontado pela Auditoria não guarda consonância com a realidade, devendo ser prontamente rechaçado por essa Corte de Contas.**

Como se sabe, **"a caracterização de dano ao erário pressupõe certeza e liquidez da despesa indevida"**, conforme disposto no julgamento **realizado no dia 04 de abril de 2019, referente a Medida Cautelar instaurada na Secretaria de Saúde do Recife** (Processo nº 1822453-2), em que houve o indeferimento da medida requerida.

Com efeito, consoante amplamente esclarecido no presente instrumento defensivo, em 2019 houve a manutenção dos cargos existentes no exercício de 2018, não havendo criação de novos cargos no exercício sob exame. Contudo, é bem verdade que antes da reforma realizada no ano de 2019 a Casa Legislativa não comportava todos os servidores e parlamentares de maneira adequada, tanto que o Defendente promoveu a readequação do espaço com vistas a tornar o trabalho dos colaboradores mais eficaz, concedendo um ambiente saudável e confortável.

Todavia, em que pese tais constatações, as atividades realizadas pelos servidores não dizem respeito apenas a demandas internas, elaboradas na sede da Câmara, vez que também é atribuição dos funcionários, sobretudo dos assessores parlamentar, realizar tarefas externas, de fiscalização de obras, serviços, etc.

**Sendo assim, tem-se que as acusações da equipe técnica estão fundamentadas em indícios decorrentes de falsas proposições. Ora, não se mostra crível sustentar a existência de funcionários fantasmas pela mera interpretação de que a sede da Câmara não comportava, de forma conveniente, todos os servidores. Há de se considerar, nesse ponto, a natureza do serviço de assessor parlamentar.**

Por outro lado, no que toca à indicação de que houve incompatibilidade de horários por



assessores parlamentares, é forçoso registrar o que segue:

Em relação ao assessor parlamentar Adolfo Amair Silvino Barbosa, indica a auditoria que o mesmo foi contratado em 03/05/2019 pela empresa Adserv Empreendimentos e Serviços Eireli, CNPJ nº 08.362.490/0001-88, para uma jornada de trabalho de 44 horas semanais, o que seria incompatível com a jornada de trabalho realizada na Câmara Municipal.

Ocorre que, em que pese tais apontamentos, o servidor supramencionado, ao ser readmitido em 2019, **assinou declaração de ausência de vínculo incompatível com a função exercida na Câmara Municipal, conforme portaria em anexo (Doc.11)**. Ademais, as folhas de ponto do funcionário registram que o mesmo desempenhava suas funções, regularmente, no Poder Legislativo, conforme anexo (Doc. 12).

**Sendo assim se, eventualmente, o servidor em tela mantinha outro vínculo empregatício, considerando as providenciais cabíveis adotadas pelo Vereador Presidente da Câmara, ora Defendente, ante a exigência de declaração de ausência de vínculo, a qual fora devidamente assinada pelo funcionário, não há, em verdade, qualquer ato do Vereador que tenha contribuído para a falha em questão.**

Do mesmo modo não merece guarida a descrição da equipe técnica de quanto a imputação de responsabilidade ao Presidente da Câmara, sob o fundamento de que a assessora parlamentar Bianca Thaís Cavalcante de Andrade mantinha contrato de trabalho com o Município de Xexéu, para exercício da função de fisioterapeuta, o que sugeriria que a mesma não prestava serviços na Câmara de Machados.

Importa registrar que as folhas de ponto da citada servidora na Câmara Municipal foram devidamente assinadas por ela, conforme anexo (Doc. 13).

Por outro lado, conforme exposto pela própria auditoria:



*"Quanto ao controle de frequência da Sra. Bianca relativo aos serviços de fisioterapia no município de Xexéu, foram enviados os registros referentes ao ano de 2017 (doc. 116), sendo alegado, pela municipalidade, que estes seriam os únicos realizados pela gestão municipal dos exercícios de 2017 a 2020 (doc. 113). Ao se analisar os respectivos registros, verifica-se que em 2017 foi indicado que a Sra. Bianca iniciava e finalizava seu trabalho às 08h e às 14h, respectivamente. Ou seja, presumindo que esta rotina tenha se mantido no ano de 2019, ter-se-ia que a Sra. Bianca estaria em dois lugares diferentes no mesmo horário (Xexéu e Machados), uma 40 vez que os registros de frequência da Câmara de Machados em 2019 indicam que a presença da Sra. Bianca sempre se fez entre 07h e 13h (doc. 77).".*

Ora D. Conselheiros, vejamos que a própria inspetoria técnica reconhece que tal achado partiu de uma mera presunção de que os registros da servidora relativos ao vínculo mantido em Xexéu, em 2017, foram replicados para 2019, mesmo que tais registros não tenham sido formalizados pelo citado Município no exercício em tela, adotando a auditoria uma premissa equivocada e desarrazoada, vez que se não há mecanismos de análise concretos, não pode a equipe técnica presumir que situações ocorridas em 2017 tenham sido reproduzidas em 2019.

Dessa forma, tendo em vista a situação em tela, deve a presente falha ser relativizada, vez que não há nexos de causalidade entre a conduta do Defendente e as supostas irregularidades elencadas no presente item.

Esse, inclusive, é o entendimento pacífico do Tribunal de Contas da União, vejamos:

***Acórdão 5333/2011-Segunda Câmara***

***Data da sessão: 26/07/2011***

***Relator JOSÉ JORGE***

***Enunciado: A teoria da culpa da má escolha (in eligendo) ou da culpa da***



**ausência de fiscalização (in vigilando) não impõe ao prefeito o dever de fiscalizar todo e qualquer ato praticado pelos gestores municipais. A realização do controle nesses moldes torna inviável tanto a fiscalização pretendida, em face do grande número de atos a serem examinados, quanto o exercício do mandato, eis que não haverá tempo hábil para o desempenho das funções no executivo municipal.**

**Voto:**

8. No concernente à rejeição das razões de justificativa apresentadas, comungo da análise efetuada pela Secex/SE, pois as informações apresentadas não possuem o condão de afastar as impropriedades verificadas.

9. Contudo, em relação à "constatação de inoperância na atividade de fiscalização da gestão de recursos públicos federais repassados ao Município pelo Conselho Municipal de Saúde", vejo que a rejeição proposta pela unidade instrutiva é fundamentada na tese de que a prefeita teria a incumbência de fiscalizar os atos praticados pelos seus subordinados, devendo escolher bem seus auxiliares, sob pena de restar caracterizada culpa in eligendo ou culpa in vigilando.

10. Com as devidas vênias, não vislumbro, na situação em apreço, a possibilidade de ser imputada responsabilidade à prefeita pela fiscalização da gestão dos recursos repassados ao município, pois a competência para fiscalizar a aplicação desses recursos era, segundo normativos vigentes, do Conselho Municipal de Saúde.

11. Ademais, também não se mostra aplicável à situação em exame a teoria de culpa in eligendo ou culpa in vigilando, pois, nos moldes propostos pela Secex/SE, todo e qualquer ato praticado pelos gestores municipais, mesmo que competentes, deveriam ser fiscalizados pela prefeita, tornando-se inviável, assim, tanto a fiscalização pretendida, em face do grande número de atos a serem examinados, quanto o exercício de seu mandato, eis que não haveria tempo hábil para o



*desempenho das funções no executivo municipal*

*Acórdão:*

*9.1. [...], conhecer da presente representação para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;*

*9.2. acatar parcialmente as razões de justificativa apresentadas pela senhora [omissis], então prefeita do Município de Tomar do Geru/SE;*

Desta feita, de acordo com os Boletins de Jurisprudência dispostos abaixo e o amplo entendimento dos Excelentíssimos Ministros da Egrégia Corte de Contas da União, não se pode perder de vista que:

*Boletim de Jurisprudência nº 151/2016*

***ENUNCIADO: "No âmbito dos processos do TCU, a responsabilidade dos administradores de recursos públicos, com base no art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, é de natureza subjetiva, seguindo a regra geral da responsabilidade civil. Portanto, são exigidos, simultaneamente, três pressupostos para a responsabilização do gestor: i) ato ilícito na gestão dos recursos públicos; ii) conduta dolosa ou culposa; iii) nexo de causalidade entre o dano e o comportamento do agente. Deve ser verificada, ainda, a ocorrência de eventual excludente de culpabilidade, tal como inexigibilidade de conduta diversa ou ausência de potencial conhecimento da ilicitude."***

*Acórdão 2781/2016 - Plenário, em 01 de novembro de 2016. RELATOR MINISTRO BENJAMIN ZYMLER*

*Processo TC nº 011.547/2008-8*

***ENUNCIADO: "Afronta os princípios do contraditório e da ampla defesa a ausência da adequada descrição individualizada da conduta dos responsáveis arrolados nos autos, requisito indispensável para a responsabilização subjetiva de cada agente envolvido. A falta desse***





***pressuposto implica o refazimento das audiências ou citações."***

*Acórdão 2062/2014 - Plenário, em 06 de agosto de 2014. RELATOR MINISTRO AROLDO CEDRAZ*

*Processo TC nº 019.197/2007-6*

***ENUNCIADO: "Não cabe responsabilizar dirigente máximo de entidade pela verificação pessoal da conclusão de serviço ou entrega de material, devendo a responsabilidade subjetiva do agente público ser apurada pela verificação do nexo de causalidade entre a infração praticada ou o dano experimentado e o comportamento do agente."***

*Acórdão 3372/2012 - Plenário, em 05 de dezembro de 2012. RELATOR MINISTRO AUGUSTO NARDES*

Faz-se relevante rememorar que a responsabilização do agente público deve observar a Teoria da Responsabilidade Civil Subjetiva. Esta é a orientação do legislador constitucional, que dispôs no seu art. 37, § 6º:

*'Art. 37 (...)*

*(....)*

***§ 6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos, responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa."*** (grifos nossos)

Como explicita a parte final do dispositivo constitucional, a sistemática adotada pelo ordenamento jurídico nacional, para regramento da responsabilidade civil dos servidores públicos, alberga, indubitavelmente, a teoria subjetiva, somente aplicável à objetiva na presença de norma expressa.

Nesse contexto, oportuno trazer à luz um trecho da obra da ilustre administrativista Maria Sylvia Zanella Di Pietro (DI PIETRO. Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 12. Ed. São Paulo: Atlas, 2000. p. 675):



**"Mesmo quando algum ato ilegal seja praticado, é preciso verificar se houve culpa ou dolo, se houve um mínimo de má-fé que revele realmente a presença de um comportamento desonesto."**

Yussef Said Cahali (Responsabilidade Civil do Estado, 2ª Edição, São Paulo: Malheiros, 1995. Pág. 278), em minucioso trabalho sobre a Responsabilidade Civil Estatal assim expõe, deixando inquebrantável o marco sob o qual deve ser enxergada a matéria:

*"Assim, enquanto a responsabilidade civil do Estado ou da entidade empregadora é objetiva, a responsabilidade regressiva do servidor ou causador do dano vincula-se à teoria subjetiva da responsabilidade civil, apurando-se a sua culpabilidade segundo os critérios do direito comum, compreendendo o dolo ou a culpa stricto sensu, sem qualquer perquirição quanta à gravidade desta".*

Na esfera civilista, donde provém a teoria da Responsabilidade Civil com intensa história doutrinária, o tema é objetivado nos arts. 159 do Código Civil de 1916 e 186 do Código Civil de 2002, cuja regra, com pequena variação entre os diplomas citados, é:

*"Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, fica obrigado a reparar o dano."*

Prosperando a aplicação de responsabilização da forma sugerida nestes autos, se viabilizaria a responsabilização objetiva do agente público, prática que viola o princípio constitucional implícito da culpabilidade, diretamente emanado do princípio da dignidade da pessoa humana, pedra angular do conjunto de garantias fundamentais inaugurado pela Constituição cidadã de 1988.

Estas constatações demonstram que a imputação de responsabilidade ao gestor municipal sem analisar os atos de gestão e as



causas das falhas relatadas implica em inadequada responsabilidade objetiva e, ainda mais grave, **responsabilidade sem causalidade**

**Por fim, destaca-se o art. 22 da LINDB (Lei de Introdução ao Direito Brasileiro), o qual afirma que na aplicação das normas sobre gestão pública, deverão ser considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor, bem como a natureza e a gravidade das impropriedades, e os danos provenientes destas, o que demonstra, mais uma vez, que as irregularidades apontadas neste Relatório de Auditoria não devem macular as contas dos Defendentes.**

Diante do exposto, sob todos os aspectos devem os presentes achados serem mitigados e levados ao campo das recomendações, em respeito aos princípios constitucionais da razoabilidade e da proporcionalidade.

### **3.6. DO ITEM 2.5.8 DO RELATÓRIO DE AUDITORIA. CONCESSÃO IRREGULAR DE DIÁRIAS. FALHAS FORMAIS. JURISPRUDENCIA DESSA CORTE.**

Quanto ao item supracitado, sustenta a equipe técnica que foi constatada a precariedade da prestação de contas dos valores concedidos a título de diárias pela Câmara Municipal de Machados, portanto "Verificou-se que das 66 diárias concedidas pela edilidade, apenas 12 possuíam algum tipo de prestação de contas quanto à finalidade dos recursos dispendidos."

Sobre o tema, importa esclarecer que a Lei Municipal nº 0640/2009 (Doc. 14), que dispõe sobre a concessão de diárias aos servidores, não previa a necessidade de juntada de documentação para comprovação de despesa, estipulando apenas que os servidores e agentes políticos que se deslocassem, temporariamente, fariam jus à percepção de diária correspondente ao período de ausência. Nesse sentido, a Lei em questão traz os seguintes esclarecimentos:



Pela simples leitura do documento acima colacionado, percebe-se, de maneira muito clara, que a juntada de documentação comprobatória não se fazia necessária in casu, pois se estipulou, através do instrumento normativo, conforme preceitos contidos em seu Anexo único, um valor fixo e razoável para cada diária considerando-se o destino, a forma de deslocamento e o servidor público a perceber tal benefício, de modo que a comprovação do que foi efetivamente gasto não influenciava no valor a ser pago, pois este já estava definido com base em um custo médio pela viagem, conforme demonstrado abaixo:

ANEXO ÚNICO		
BENEFICIÁRIOS	VALOR DA DIÁRIA	
	DIÁRIAS DIURNAS	FORMA DE DESLOCOMENTO
VEREADORES	R\$ 100,00	R\$ 200,00
SERVIDORES MUNICIPAIS	R\$ 100,00	R\$ 200,00

Ora, Douto Julgador, o estabelecimento de um valor fixo que se entenda razoável por diária (e é isso que deve ser analisado) resguarda o Poder Público de possíveis fraudes e torna mais simples e transparente o processo de concessão das mesmas, prevenindo-se de escândalos como o das "notas frias" ocorrido no Recife, e protegendo-se de gastos excessivos, além de desafogando a controladoria.

É claro que isso não quer dizer ausência de controle sobre as diárias, afinal é imprescindível se verificar a finalidade pública da despesa, para efetivação da mesma. Todavia, restando



comprovada essa finalidade pública da diária solicitada pelo servidor, cabível é o pagamento de uma quantia determinada, razoável, para cobertura dos custos eventualmente realizados pelo servidor.

Se a Auditoria entende que, por exemplo, um certificado de participação em um evento é suficiente para comprovar a despesa, qual a diferença entre tal documento e uma solicitação realizada pelo Gestor Municipal, se a mesma goza de fé pública, de presunção de legitimidade?

Ora, se é indiscutível que o servidor público, atuando estritamente em função do seu cargo, estará amparado pelas normas que regem sua atividade pública, de modo que seus atos gozam de presunção de veracidade e fé pública, não há que se questionar a finalidade pública das despesas sob a ótica com base em meras ilações.

Ademais, cabe destacar que foram juntados como prestação de contas vários documentos de abastecimento de combustível, inscrições em eventos, ofícios de convocação, os quais demonstram que efetivamente as viagens ocorreram, de modo que, associados às solicitações de diárias que goza de presunção de legitimidade, comprovam a regularidade e finalidade pública dos recursos, não podendo prosperar a presunção de dolo ou má-fé do ora Defendente com base em meras ilações.

**Há de se destacar, ainda, o quantitativo totalmente razoável das diárias. Para toda a Câmara Municipal foram concedidas pouco mais de cinquenta diárias ao longo de um ano, número totalmente dentro dos parâmetros de razoabilidade.**

Sendo assim, se a única irregularidade constatada pela Auditoria é quanto a comprovação das despesas através da juntada de notas fiscais, recibos, tickets, declarações, etc., vale trazer a lume o que entende o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais sobre o tema:



Há três possibilidades de formalização de despesas de viagem:

1. Mediante diárias de viagem, cujo regime deve estar previsto em lei ou regulamentado em ato normativo próprio do respectivo poder, com valor previamente fixado e realizado por meio de empenho prévio ordinário;
2. Mediante regime de adiantamento, desde que tal hipótese esteja prevista expressamente em lei do ente, conforme exigência do art. 68 da Lei Federal n.º 4.320/64 8, com a realização de empenho prévio por estimativa;
3. Mediante reembolso, quando não houver regulamentação de diárias de viagem e nem de regime de adiantamento, hipótese em que deve ser realizado empenho prévio por estimativa. (Revista do Tribunal de Contas Do Estado de Minas Gerais. abril | maio | junho 2009 | v. 71 - n. 2 - ano XXVII)

Assim, verificasse de maneira clarividente que não há necessidade de um processo complexo de prestação de contas para que seja regular a concessão de diárias, sendo possível o estabelecimento de valor fixo que se presuma suficiente para cobertura dos custos de viagem, nos termos da Consulta TC nº 658.053, respondida pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais:

***[...] a não-obrigatoriedade de se juntarem documentos comprobatórios de gastos está na natureza desse tipo de diárias, qual seja, o custeio presumível de despesas de viagem. Observe-se que, nesse tipo de verba indenizatória, o risco é de mão dupla, pois caso o servidor ou agente político consiga gastar menos que esperado — comendo sanduíches, dormindo em pousadas ou andando a pé — exempli gratia, a sobra lhe pertencerá, sem que isso seja classificado como vencimento. Mas, se o contrário se verificar, ou seja, gastos superiores aos valores das diárias, a Administração Pública nada complementará, daí o equilíbrio do risco.***



Portanto, sendo fato que o modelo de estabelecimento de valores fixos para concessão de diárias é utilizado por diversos entes e órgãos públicos, sendo esta uma prática conhecida, legal e aceita no nosso ordenamento jurídico; e considerando que os formulários de requerimento das diárias, enquanto documentos públicos, comprovam a finalidade das despesas realizadas com diárias, posto que gozam de presunção de veracidade, deve a presente irregularidade ser completamente afastada por esse eminente Conselho de Contas.

Até porque, analisando detidamente a questão, chega-se a uma inevitável conclusão: o ressarcimento de despesas com viagens por meio de pagamento de diárias, com valores previamente fixados, talvez seja a modalidade mais econômica para o Poder Público, tendo em vista que:

- a) as diárias são fixadas observando o valor de mercado dos serviços a serem indenizados, evitando assim abusos nos gastos;
- b) os valores fixados das diárias não sofrem reajustes simultâneos ao crescimento da inflação, ficando muitas vezes defasados, o que traz economia aos cofres públicos, diferentemente do que seria pelo ressarcimento mediante apresentação de nota fiscal;
- c) mesmo que o valor da diária seja insuficiente para arcar com as despesas de viagem do agente público, quando em benefício da administração ou no exercício do múnus, a Administração não reembolsará os gastos superiores ao valor da diária.

E quanto a isso percebe-se que os valores estabelecidos pelo Município de Machados a título de diárias são razoáveis, não havendo qualquer exorbitância nos dados disponibilizados acima.

**Por fim, cumpre registrar, a falta de materialidade do presente achado, tanto que a própria auditoria sugere que "em decorrência**



**do valor de pequena monta referente a diárias concedidas sem a realização da respectiva prestação de contas (R\$ 5.400,00), não se sugere a imputação de débito ao erário para fins de ressarcimento”.**

Importante trazer à baila, nessa toada, que mesmo com a comprovada “deficiência no controle e fiscalização das concessões de diárias pela Prefeitura Municipal de Água Preta”, as contas do exercício foram julgadas regulares com a determinação de recomendações, conforme os autos do Processo TC nº 1230064-0, comprovando de forma irrefutável que eventuais deficiências no controle de gastos públicos (que no caso concreto não existiu) é falha de natureza formal, vejamos trechos do julgado:

*[...].*

*7. Pagamento irregular de diárias (Item 3.8)  
Os técnicos alegam que à semelhança do ocorrido em 2010, a equipe verificou a concessão de diárias sem especificação: não havia especificação da quantidade das diárias concedidas, nem de valores e nem comprovação da finalidade pública para sua concessão. Além disso, constatou-se que, no dia 30/09/2011, foi empenhado através da NEOP 334, o valor de R\$ 150,00 a título de diárias, em nome de Edilma Cristina de Aquino, sem que houvesse prestação de contas, e que foi pago também, conforme as NEOPS 333 e 334, o valor de R\$ 440,00, à título de hospedagem para a interessada, na Pousada Turística do Nordeste. A auditoria pugna pela devolução do valor da hospedagem ao erário e pela aplicação de multa aos interessados Eduardo Passos Coutinho Correa de Oliveira, Giordanny Bruno de Siqueira Barreto e Ozias Nunes Ferreira.[...].*

***Da nossa análise: Diante da imaterialidade do valor apontado, sou por relevar a irregularidade, efetuando recomendações quanto ao controle e fiscalização das concessões de diárias pela Prefeitura Municipal de Água Preta.***

*[...]*

*VOTO DO RELATOR*

*Considerando a deficiente fiscalização e*





*controle dos serviços de transporte escolar;*  
*Considerando o deficiente controle de combustíveis;*  
*Considerando a necessidade de regulamentação legal dos programas de assistência social, no que se refere ao pagamento de benefícios assistenciais;*  
*Considerando a ausência de registro e inscrição na dívida ativa decorrente de imputação de débito a servidores Municipais;*  
*Considerando a ausência de conteúdo das mensagens publicitárias;*  
***Considerando a deficiência no controle e fiscalização das concessões de diárias pela Prefeitura Municipal de Água Preta;***  
*Considerando a realização de despesas com serviços de automóveis sem licitação;*  
*Considerando a inexistência de Licença de Operação para as atividades de coleta, transporte e disposição final de resíduos sólidos;*  
*Considerando que a limpeza urbana do Município é efetuada de forma inadequada e em desacordo com as políticas Estadual e Federal de Resíduos Sólidos;*  
*Considerando que o Município não possui a balança de pesagem;*  
*Considerando que as distâncias das ruas estão em desacordo com as distâncias constantes no Plano de Varrição e Coleta;*  
*Considerando a ausência de diário de ocorrências;*  
*Considerando que foram detectados equívocos na estimativa dos encargos sociais, ou seja, encargos sociais com alíquotas inadequadas;*  
*Considerando a composição do BDI integrante do Projeto Básico com percentuais excessivos;*  
*Considerando as evidências de superdimensionamento do orçamento base da Concorrência nº 01/99;*  
*Considerando a realização indevida de cartas convites e Inexigibilidades para a contratação de Shows artísticos;*  
*Considerando que foi repassado o valor de R\$ 280.188,69 das contribuições previdenciárias devidas ao RPPS;*  
*Considerando que não foram repassados ao RGPS a quantia de R\$ 540.969,28;*  
*Considerando que o Município se*



*encontrava em estado de Calamidade Pública no exercício de 2011, reconhecido pelo Estado e pela União, decorrente de inundações;*

*Considerando que esta Casa ao apreciar as contas do Prefeito, através do Processo TC nº 1230045-7, não alçou a irregularidade na gestão previdenciária como grave irregularidade;*

*Considerando que foram detectadas evidências de favorecimento, por parte da comissão de licitação, à empresa privada na realização da Carta Convite nº 010/2011;*

*Considerando o disposto nos artigos 70 e 71, inciso II, combinados com o artigo 75 da Constituição Federal, e no artigo 59, inciso II, da Lei Estadual nº 12.600/04 – Lei Orgânica deste TCE-PE; Julgo regulares, com ressalvas, as contas do Sr. Eduardo Passos Coutinho Corrêa de Oliveira, relativas ao exercício financeiro de 2011, dando-lhe quitação.*

***E determino que seja adotadas pelo atual gestor as recomendações abaixo discriminadas:***

*a)Atentar às informações fornecidas a fim de que se evite contradições;*

*b)Efetuar despesas em conformidade com o art.5º, inciso II, da C.F./88; arts. 3º, 78, inciso VI, e 57, § 2º da Lei nº 8.666/93; item 15 do edital do Pregão nº 002/2011;*

*c)Efetivar com o controle de combustível, para que se evite distorções nos gastos e priorizar a manutenção da frota de veículos do município, com efetivos controles, a fim de evitar locações com gastos indesejáveis para o erário*

*d)Efetuar despesas com pagamento de gratificações obedecendo ao art. 37, Inciso X da C. F./88;*

*e)Efetuar doações obedecendo os ditames da lei de criação e regulamentação;*

*f)Veicular mensagem publicitária em conformidade art.5º da Resolução nº 05/91, bem como, o caput do art. 37 da C.F./88;*

***g)Atentar aos gastos com diárias, devendo-se pautar em finalidade pública e conceder aos servidores legitimados;***

*h)Efetuar despesa obedecendo aos requisitos da Lei nº 8.666/93, destacando o*



*seu art.3º;*

*i) Atentar aos Princípios da Administração Pública contidos no art. 37 da C.F/88, bem como ao Acórdão T.C. Nº 363/11 deste TCE, e aos requisitos do art. 25, III, da Lei nº 8666/93;*

*j)Efetuar o repasse das contribuições dos servidores e o pagamento da patronal ao INSS e ao RPPS, obrigatoriamente.*

*O CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR 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.*

Nesse soar, o valor apontado pela Auditoria como passível de devolução carece de liquidez e legitimidade, porquanto se não houve comprovação de dano ao erário, não há o que se falar em devolução de valores.

Assim, tendo em conta que no caso em apreço não restou configurado qualquer desvio ou malversação de recursos públicos, muito menos ausência de prestação de serviços com a imputação de dolo, má-fé ou culpa, deve a falhas aqui apontadas serem levadas ao campo das recomendações.

### **3.7. DOS ITENS 2.5.10 E 2.5.11 DO RELATÓRIO DE AUDITORIA; IRREGULARIDADES NA CONTRATAÇÃO DE PRESTADOR DE SERVIÇOS CONTÁBEIS E JURÍDICOS. AUSÊNCIA DE IRREGULARIDADE.**

Acerca do presente item, a Auditoria informou que "*Foram verificadas irregularidades na contratação, em 2019, pela Câmara Municipal de Machados, da empresa Julierme Barbosa Xavier EPP (nome fantasia BM4 Contabilidade), CNPJ 19.274.072/0001-55.*".

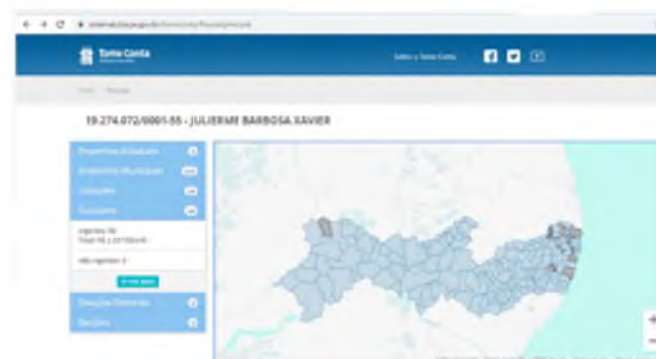
Para tanto, aduz que a etapa de pesquisa de preços foi realizada apenas com prestadores de serviços privados.



Todavia, não há qualquer falha na cotação realizada pela Câmara Municipal, haja vista que consoante se observa da documentação constante do doc. 123 dos autos, anexados à presente (Doc. 15) atinente ao Convite nº 001/2019, foram efetivadas três pesquisas de preços.

Não há qualquer irregularidade na contratação em tela, não merecendo prosperar as alegações da auditoria. Com efeito, no caso concreto não há qualquer fragilidade da cotação de preços, visto que conforme entendimento consolidado no âmbito do TCU, a Administração deve estimar o preço da licitação com base em pelo menos três orçamentos elaborados por fornecedores que atuam no ramo da contratação, de modo que as fontes pesquisadas foram capazes de garantir com fidedignidade o parâmetro aceitável para os preços propostos pela contratada.

Por outro lado, importante registrar a capacidade operacional da empresa contratada, haja vista tratar-se de empresa com significativa atuação no mercado, com participação em numerosos certames licitatórios e vastos registros de contratações com entidades públicas no estado de Pernambuco, nos termos das informações colhidas no sistema tome conta desse TCE/PE, vejamos:



**A bem da verdade, o diagnóstico realizado pela equipe técnica parte de equivocadas premissas e de meros indícios, porquanto não trouxe base fático-probatória para afirmar ter havido ilegalidades nos procedimentos, capazes de ensejar irregularidade.**

Com efeito, insta consignar que em nenhum dos procedimentos declarados pela Auditoria como



irregulares foi possível impor aos Defendentes a responsabilidade pela ausência da prestação dos serviços ou sobrepreço.

Necessário lembrar, ademais, que a manifestação técnica desse Egrégio Tribunal de Contas de Pernambuco, por iniciar um processo administrativo que pode gerar sanções, precisa ser essencialmente narrativa, devendo revelar o fato com todas as suas nuances, isto é, não só a ação transitiva, como a pessoa que a praticou, os meios que empregou, o malefício que produziu, os motivos que a determinaram a isso, a maneira por que a praticou, o lugar onde o praticou e o tempo, não havendo quaisquer irregularidades nas condutas dos Srs. Valdeci José da Silva, João Batista de Sena Barbosa, e Maria Auxiliadora Pereira Silva, membros da Comissão Permanente de Licitação em 2019.

No tocante ao Vereador Presidente, necessário lembrar, ademais, que a manifestação técnica desse Egrégio Tribunal de Contas de Pernambuco, por iniciar um processo administrativo que pode gerar sanções, precisa ser essencialmente narrativa, devendo revelar o fato com todas as suas nuances, isto é, não só a ação transitiva, como a pessoa que a praticou, os meios que empregou, o malefício que produziu, os motivos que a determinaram a isso, a maneira por que a praticou, o lugar onde o praticou e o tempo.

Conquanto, de acordo com as jurisprudências dispostas abaixo e o amplo entendimento dos Excelentíssimos Ministros da Egrégia Corte de Contas da União, não se pode perder de vista que:

**ENUNCIADO: "No âmbito dos processos do TCU, a responsabilidade dos administradores de recursos públicos, com base no art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, é de natureza subjetiva, seguindo a regra geral da responsabilidade civil. Portanto, são exigidos, simultaneamente, três pressupostos para a responsabilização do gestor: i) ato ilícito na gestão dos recursos públicos; ii) conduta dolosa ou**



culposa; iii) nexo de causalidade entre o dano e o comportamento do agente. Deve ser verificada, ainda, a ocorrência de eventual excludente de culpabilidade, tal como inexigibilidade de conduta diversa ou ausência de potencial conhecimento da ilicitude."

(Acórdão 2781/2016 - Plenário, em 01 de novembro de 2016. RELATOR MINISTRO BENJAMIN ZYMLER)

ENUNCIADO: "Afronta os princípios do contraditório e da ampla defesa a ausência da adequada descrição individualizada da conduta dos responsáveis arrolados nos autos, requisito indispensável para a responsabilização subjetiva de cada agente envolvido. A falta desse pressuposto implica o refazimento das audiências ou citações."

(Acórdão 2062/2014 - Plenário, em 06 de agosto de 2014. RELATOR MINISTRO AROLDO CEDRA)

Faz-se relevante rememorar que a responsabilização do agente público deve observar a Teoria da Responsabilidade Civil Subjetiva. Esta é a orientação do legislador constitucional, que dispôs no seu art. 37, § 6º:

*"Art. 37. (...)*

*§ 6º 'As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos, responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de **dolo ou culpa**.'"*

Como explicita a parte final do dispositivo constitucional, a sistemática adotada pelo ordenamento jurídico nacional, para regramento da responsabilidade civil dos servidores públicos, alberga, indubitavelmente, a teoria subjetiva, somente aplicável à objetiva na presença de norma expressa. Assim, sucintamente, prescreve a regra: ao Servidor Público apenas é imputável o ato ou omissão praticado com culpa ou dolo.



Desta feita, resta configurado que a Auditoria se limitou a informar as falhas relatadas, sem avaliar e confirmar o conteúdo das imputações, sem analisar a conduta dos agentes e a sua individualização, o nexso causal, a presença de dolo ou culpa, o que, data máxima vênia, é insuficiente para fundamentar o julgamento pela irregularidade da presente Auditoria, em atenção aos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade.

Especificamente em relação ao Presidente da Câmara, vale frisar que não obstante a inexistência de qualquer falha na licitação, sua responsabilidade foi apontada, tão somente, por ter homologado processo licitatório supostamente eivado de irregularidade ante a fragilidade das pesquisas de preços.

Ocorre que a responsabilidade da autoridade que homologa a licitação se atém à verificação do cumprimento das macroetapas do certame, cabendo a tal autoridade, portanto, a análise dos aspectos formais da licitação, os quais indiscutivelmente estavam em plena consonância com a legislação em vigor, restando apontadas pela Auditoria falhas quanto aos aspectos materiais, acerca dos quais não cabia ao Vereador investigar, não podendo a ele ser atribuída, portanto, qualquer responsabilidade, conforme posicionamento consolidado do e. Tribunal de Contas da União:

*A responsabilidade da autoridade que homologa a licitação se atém à verificação do cumprimento das macroetapas que compõem o procedimento, de fatos isolados materialmente relevantes e de questões denunciadas como irregulares que tenham chegado ao seu conhecimento, **não sendo exigível que a fiscalização a seu cargo abranja todos os dados contidos no procedimento licitatório.***

*(Acórdão 3178/2016-Plenário / Relator: ANA ARRAES)*

Importante ressaltar, nesse aspecto, que estando o certame formalmente regular, não caberia ao Chefe do Legislativo não homologar o mesmo, de modo que não há que se falar em qualquer



conduta danosa por parte dele, ou nexo causal entre sua conduta e a suposta irregularidade.

Frise-se, nessa esteira, que não é exigível que a fiscalização a cargo do Presidente da Câmara abranja todos os dados contidos no procedimento licitatório, inclusive a realização de eventuais diligências, sob pena de promover completa paralisação da competência/atribuição gerencial e de representação do Órgão em intensa agenda administrativa e política.

Portanto, sob todos os aspectos deve o presente achado de auditoria ser afastado por essa Corte de Contas, vez que, além de não restar comprovada a conduta irregular por parte dos Interessados, também não restou demonstrada a culpabilidade (conduta, dano e nexo causal) dos mesmos, devendo os apontamentos realizados pela Auditoria serem, no máximo, conduzidos ao campo das recomendações.

No mais, a Auditoria apontou que, de forma equivocada, a Câmara Municipal prorrogou o referido contrato administrativo de consultoria contábil, para a prestação de serviços não caracterizados como de natureza contínua mediante termos aditivos.

Como se sabe, a Lei nº 8.666/93 admite a prorrogação dos contratos de serviços contínuos por até 60 meses. Marçal Justen Filho leciona sobre o tema no seguinte sentido:

*"A identificação dos serviços de natureza contínua não se faz a partir do exame propriamente da atividade desenvolvida pelos particulares, como execução da prestação contratual. **A continuidade do serviço retrata, na verdade, a permanência da necessidade pública a ser satisfeita.**"*

Nessa linha, o entendimento do Tribunal de Contas da União:

*"(...) a natureza contínua de um serviço não pode ser definida de forma genérica. Deve-se, isso sim, atentar para as peculiaridades de cada situação*





***examinada. Na realidade, o que caracteriza o caráter contínuo de um determinado serviço é sua essencialidade para assegurar a integridade do patrimônio público de forma rotineira e permanente ou para manter o funcionamento das atividades finalísticas do ente administrativo, de modo que sua interrupção possa comprometer a prestação de um serviço público ou o cumprimento da missão institucional." TCU. Acórdão 132/2008. Segunda Câmara.***

Ressalte-se que não há um rol de serviços que possam ser considerados contínuos em todo e qualquer caso e nem poderia existir, porquanto aquilo que é contínuo para determinado órgão ou entidade pode não ser para outro, cabendo a cada um estipular, em processo próprio e diante de sua realidade institucional, quais são os serviços que devem ser considerados como contínuos, para fins de manutenção da contratação por períodos mais longos, de modo a se obter condições mais vantajosas para a contratação.

Portanto, será a necessidade continuidade de determinado serviço tido como essencial que conduzirá à sua caracterização como consecutivo, cabendo ao ente contratante avaliar as características e condições específicas do serviço que pretende contratar a fim de aferir se o mesmo pode ou não ser assim considerado.

Considerados tais apontamentos, não compete a equipe de auditoria a classificação dos serviços contratados pelo Poder Público como de natureza continuada ou não, vez que tal atribuição cabe, tão somente, ao órgão competente mediante análise de suas necessidades.

Importante consignar que a Câmara de Machados não possuía em seu quadro de servidores, profissionais com capacidade técnica para prestar os serviços contábeis. Por essa razão, tornou-se necessário um suporte técnico especializado para a execução de tais atribuições.



Ademais, a implantação do serviço contratado possibilitou uma maior transparência e efetividade na gestão dos recursos e demandas financeiras do Poder Legislativo. Assim, a prorrogação contratual foi fundamental à gestão municipal, além disso, a renovação no mesmo valor inicialmente contratado atendeu o princípio da economicidade.

De toda forma, ainda que assim não fosse, o que se admite apenas por amor ao debate, tal achado de auditoria teria natureza eminentemente formal, não tendo nem mesmo a equipe técnica desse TCE-PE apontado qualquer indício de dano ao erário, sobrepreço ou ausência de prestação dos serviços, de modo que a suposta falha seria plenamente escusável, devendo ser mitigada por essa Corte de Contas e conduzida, no máximo, ao campo das recomendações.

Por conseguinte, no tocante a ausência de publicação resumida do Contrato nº 1/2019, tal fato se deu em razão da reforma da sede da Câmara Municipal, vez que a situação em tela acabou comprometendo o regular cumprimento de algumas atividades. Contudo, tal falha não representou nenhum dano, devendo ser conduzida ao campo das recomendações.

Nesse soar, o Acórdão nº 2664/2007 do Plenário do TCU, profere que 'detectadas falhas em procedimento licitatório no qual não se apurou dano ao Erário, tampouco se vislumbrou dolo ou má-fé na atuação dos responsáveis. cumpre expedir determinações corretivas à entidade.'

E sobre isso, tem-se que esse Tribunal possui amplo entendimento no sentido de que falhas formais não ensejam o julgamento pela irregularidade da Auditoria Especial, conforme as jurisprudências a seguir:

*"CONSIDERANDO que as falhas remanescentes não são suficientes para a rejeição das contas, devendo haver, no entanto, determinação no sentido de que sejam evitadas tais falhas em exercícios futuros, sob pena de incidência do disposto no Art. 73, § 2º, da Lei Estadual nº 12.600*



/04.

**CONSIDERANDO** que houve falha no controle interno e no planejamento das licitações e dos contratos administrativos, **ocasionado a aquisição e a contratação direta, ou seja, sem licitação, por meio de dispensas indevidas, prorrogação de contrato sem a devida justificativa e utilização de termos de ajustes;**

**CONSIDERANDO** o disposto nos artigos 70 e 71, incisos II, VIII, § 3º, c/c o artigo 75 da Constituição Federal, e no artigo 59, inciso II; artigo 61, § 2º, e artigo 73, inciso III, da Lei Estadual nº 12.600/2004 - Lei Orgânica do Tribunal de Contas de Estado;

Julgo **REGULAR, COM RESSALVAS**, a prestação de contas dos Srs. Divaldo de Almeida Sampaio, Presidente; Maria de Fátima Bandeira de Miranda, Diretora de Articulação; Carlos Alberto de Sá Costa, Presidente da Comissão Permanente de Licitação; e das Sras. Maria Bernadete Cavalcanti, Rejane Maria Bezílio de Moura, Maria Gorete da Silva, Liliane Franca de Carvalho, Membros da Comissão Permanente de Licitação. (PROCESSO T C. Nº 0901836-0, CONSELHEIRA TERESA DUERE; SESSÃO ORDINÁRIA REALIZADA EM 09/11/2011)

"**CONSIDERANDO** o teor do Relatório de Auditoria;

**CONSIDERANDO** que o procedimento nº 033/2017, apreciado neste feito, já foi apreciado na Auditoria Especial TCE-PE nº 1724704-4, cujo Acórdão, 350/18, o considerou regular com ressalvas;

**CONSIDERANDO** que, no processo ora apreciado, os vícios são semelhantes aos levantados nos autos do TCE-PE nº 1724704-4, julgado regular com ressalvas;

**CONSIDERANDO** que, mesmo a contratação sendo realizada por dispensa, portanto sem disputa, não houve apontamento de sobrepreço na contratação efetuada;

**CONSIDERANDO a especificação incompleta do objeto da contratação,** vulnerando o disposto nos artigos 7º, § 2º, inciso II, 40, § 2º, inciso II, e 43, inciso IV,



da Lei nº 8.666/93;

**CONSIDERANDO, todavia, que, a despeito das falhas verificadas na elaboração do orçamento estimado e nas especificações de itens do Termo de Referência, não foi possível apurar dano ao erário municipal em razão da Dispensa de Licitação nº 036/2017.**

CONSIDERANDO que a execução do contrato decorrente do Processo de Dispensa de Licitação nº 036/2017 da Prefeitura Municipal de Caruaru foi concluída com a realização do São João de Caruaru de 2017;

CONSIDERANDO o disposto nos artigos 70 e 71, inciso II, c/c o artigo 75, todos da Constituição Federal, e no artigo 40 da Lei Estadual nº 12.600/2004, REJEITAR a preliminar de ilegitimidade passiva suscitada por Branco Promoções de Eventos e Editora Musical Ltda - ME e, no mérito, **julgar REGULAR COM RESSALVAS o objeto da presente Auditoria Especial.** Outrossim, DETERMINAR ao Presidente da Fundação de Cultura e Turismo de Caruaru que, **em futuras licitações ou contratações diretas, promova medidas que assegurem a elaboração de editais nos quais os respectivos objetos sejam minuciosamente especificados e o orçamento estimativo que instrui os editais seja elaborado com base em preços colhidos de fontes variadas, de sorte a dar pleno cumprimento aos artigos 7º, § 2º, inciso II, 40, § 2º, inciso II, e 43, inciso IV, da Lei nº 8.666/93.**

(Processo nº 1855483-0, Auditoria Especial, Rel. Cons. João Campos, julgado em 16/05 //2019)

Ou seja, fica demonstrado que esse Tribunal tem entendimento consolidado no sentido de que falhas formais nos contratos administrativos e certames licitatórios não constituem motivos para o julgamento pela irregularidade dos processos, de modo que outro não poderia ser o entendimento em relação ao caso em tela.



Por todo o exposto, havendo comprovação da prestação dos serviços, bem como constatada a finalidade pública da contratação, não há que se falar em dever de ressarcimento ou multa, devendo o apontamento em questão ser prontamente afastado por essa Corte de Contas.

**No que diz respeito ao item 2.1.11, sustenta a equipe técnica que foram verificadas irregularidades na contratação, em 2019, pela Câmara Municipal de Machados, do assessor jurídico Sr. Severino Quirino de Amorim Filho,** porquanto no Convite nº 2/2019, apresentou inconsistências semelhantes àsquelas detectadas na contratação em 2019, pela edilidade, da empresa Julierme Barbosa Xavier EPP para serviços de consultoria e de assessoria contábil.

Outrossim, descreve que houve direcionamento na contratação em tela, vez que foi identificado que, em alguns documentos constantes dos autos, o preenchimento de informações pelos prestadores participantes aparenta ter sido realizado pela mesma pessoa (mesma grafia).

Por fim, sem fazer prova alguma do alegado, aponta que indícios de que a participação dos Srs. Erik de Moraes Padilha Bezerra e Erico dos Santos Almeida no Convite nº 2/2019 objetivou apenas atender à praxe administrativa da "exigência dos três orçamentos", legitimando, assim, a seleção do Sr. Severino Quirino de Amorim Filho como prestador de assessoria jurídica da Câmara Municipal de Machados, em detrimento dos princípios da moralidade e da impessoalidade.

Inicialmente, vale ressaltar que a descrição de supostas falhas nas pesquisas de preços, as mesmas já foram superadas alhures. No mais, quanto a ausência de publicação resumida do contrato, consoante supramencionado, tratou-se de uma falha residual e pontual, ocorrida no exercício de 2019, tendo em vista a obra do imóvel da Câmara Municipal que, naturalmente, demandou uma mudança na rotina dos funcionários e reorganização das tarefas.

De outro norte, no que cerne os apontamentos de direcionamento do Convite nº 02/2019, tratam-se



se sérias acusações, contudo desprovidas de qualquer embasamento fático para tanto. A afirmação de existência de fraude se deu através de meras presunções absolutamente desprovidas de suporte probatório.

Ora, apesar da suposta (e fantasiosa) irregularidade, não houve a demonstração de existência de quaisquer danos ao erário ou ausência de prestação de serviços pelo Defendente, o que fragiliza por completo à acusação feita pela Inspetoria.

Sendo assim, mostra-se totalmente ilegítimo o apontamento de que as grafias constantes no local da inclusão da data do recebimento da proposta/convite conduzem a uma montagem do procedimento licitatório.

Bom dizer, que a identidade na caligrafia inserida apenas no local da data do documento ocorreu porque o servidor responsável pela entrega dos convites os datou no momento da entrega aos participantes e quanto a isso não há qualquer irregularidade vez que cada convidado após suas assinaturas (rubricas) no local indicado, no citado documento, comprovando que recebeu o convite na referida data.

Destarte, mais descabida ainda é a justificativa quanto a existência de direcionamento da contratação ante ao fato de os participantes residirem na Cidade de Passira. D. Conselheiros, não se pode julgar a legitimidade de atos administrativos pela aparência ou através de simples impressões pessoais, sob pena de grave violação ao princípio do devido processo legal.

À vista do exposto, conforme supramencionado, não merece prosperar as alegações da Equipe de Auditoria quanto a existência de fraudes no certame, com direcionamento nas contratações, vez que não são cabidas acusações tão graves sem provas suficientes do alegado.

De toda forma, ainda que assim não fosse, o que se admite apenas por amor ao debate, tal achado de auditoria teria natureza eminentemente formal, não tendo nem mesmo a equipe técnica desse TCE-PE apontado qualquer indício de dano ao



erário, sobrepreço ou ausência de prestação dos serviços, de modo que a suposta falha seria plenamente escusável, devendo ser mitigada por essa Corte de Contas e conduzida, no máximo, ao campo das recomendações.

E sobre isso, tem-se que esse Tribunal possui amplo entendimento no sentido de que falhas formais não ensejam o julgamento pela irregularidade da Auditoria Especial, conforme as jurisprudências a seguir:

*"CONSIDERANDO o teor do Relatório de Auditoria;*

*CONSIDERANDO que o procedimento nº 033/2017, apreciado neste feito, já foi apreciado na Auditoria Especial TCE-PE nº 1724704-4, cujo Acórdão, 350/18, o considerou regular com ressalvas;*

*CONSIDERANDO que, no processo ora apreciado, os vícios são semelhantes aos levantados nos autos do TCE-PE nº 1724704-4, julgado regular com ressalvas;*

***CONSIDERANDO que, mesmo a contratação sendo realizada por dispensa, portanto sem disputa, não houve apontamento de sobrepreço na contratação efetuada;***

***CONSIDERANDO a especificação incompleta do objeto da contratação, vulnerando o disposto nos artigos 7º, § 2º, inciso II, 40, § 2º, inciso II, e 43, inciso IV, da Lei nº 8.666/93;***

***CONSIDERANDO, todavia, que, a despeito das falhas verificadas na elaboração do orçamento estimado e nas especificações de itens do Termo de Referência, não foi possível apurar dano ao erário municipal em razão da Dispensa de Licitação nº 036/2017;***

*CONSIDERANDO que a execução do contrato decorrente do Processo de Dispensa de Licitação nº 036/2017 da Prefeitura Municipal de Caruaru foi concluída com a realização do São João de Caruaru de 2017;*

*CONSIDERANDO o disposto nos artigos 70 e 71, inciso II, c/c o artigo 75, todos da Constituição Federal, e no artigo 40 da Lei Estadual nº 12.600/2004, REJEITAR a*



preliminar de ilegitimidade passiva suscitada por Branco Promoções de Eventos e Editora Musical Ltda - ME e, no mérito, **julgar REGULAR COM RESSALVAS o objeto da presente Auditoria Especial.** Outrossim, DETERMINAR ao Presidente da Fundação de Cultura e Turismo de Caruaru que, **em futuras licitações ou contratações diretas, promova medidas que assegurem a elaboração de editais nos quais os respectivos objetos sejam minuciosamente especificados e o orçamento estimativo que instrui os editais seja elaborado com base em preços colhidos de fontes variadas, de sorte a dar pleno cumprimento aos artigos 7º, § 2º, inciso II, 40, § 2º, inciso II, e 43, inciso IV, da Lei nº 8.666/93.** (Processo nº 1855483-0, Auditoria Especial, Rel. Cons. João Campos, julgado em 16/05 //2019)

**"CONSIDERANDO a inexistência de parâmetro de julgamento objetivo para avaliação das propostas de preços apresentadas nas Dispensas 01/2013 e 04/2013;**

**CONSIDERANDO o Termo de Justificativa de Preço e Razão da Escolha do Contratado inapto e conseqüentemente irregular nas Dispensas 01/2013 e 04/2013;**

**CONSIDERANDO a não apresentação de documento de autorização para prestação de serviços de transporte escolar emitido pelo Detran-PE na Dispensa 04/2013;**

**CONSIDERANDO a utilização inadequada e irregular da modalidade de licitação, inclusive quanto ao Sistema de Registro de Preços no Pregão Eletrônico 01/2013;**

**CONSIDERANDO que não consta no Edital o registro das normas municipais que regem o certame no Pregão Eletrônico 01/2013;**

**CONSIDERANDO que as "planilhas de custos e formação de preços" não evidenciam efetivamente a fonte regular**





*dos valores-base considerados nos diversos cálculos no Pregão Eletrônico 01/2013; CONSIDERANDO a habilitação do licitante vencedor em desacordo com as regras do Edital quanto à qualificação técnica no Pregão Eletrônico 01/2013; CONSIDERANDO o disposto nos artigos 70 e 71, inciso II, combinados com o artigo 75, da Constituição Federal, e no artigo 59, inciso II, da Lei Estadual nº 12.600/04 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco), Em **julgar REGULARES, COM RESSALVAS**, o objeto da presente Auditoria Especial. E enviar as seguintes Propostas de Encaminhamento à atual gestão da Prefeitura Municipal de Flores" (Processo nº 1400047-7, Auditoria Especial, julgado em 23/07/2015)*

Ou seja, fica demonstrado que esse Tribunal tem entendimento consolidado no sentido de que falhas formais no âmbito de certames licitatórios não constituem motivos para o julgamento pela irregularidade dos processos, de modo que outro não poderia ser o entendimento em relação ao caso em tela.

**A bem da verdade, o diagnóstico realizado pela equipe técnica parte de falsas premissas e de meros indícios, porquanto não trouxe base fático-probatória para afirmar ter havido ilegalidades nos procedimentos, capazes de ensejar irregularidade.**

Nestes termos, como não foi comprovado nenhum desvio ou malversação de recursos públicos, dolo, má-fé ou culpa, que as incongruências aqui relatadas sejam levadas ao campo das recomendações, com o julgamento pela regularidade, ainda que com ressalvas, da presente Prestação de Contas.

#### **4. DOS PEDIDOS.**

Diante de todo exposto, pugnam os Defendentes que seja a presente Defesa Prévia recebida e provida, isentando-lhes de quaisquer responsabilizações com o julgamento pela regularidade das presentes contas, visto que atuaram em cumprimento aos preceitos da



Constituição Federal e da legislação vigente, bem como em razão da ausência de dano ao erário, má-fé ou vantagem indevida, em atenção aos princípios da razoabilidade, proporcionalidade e da verdade material.

Protestam provar o alegado por todos os meios de prova em direito admitidos.

Nestes termos,  
Pede deferimento.  
Recife/PE, 09 de julho de 2021.

(...)

Na sequência, este relator solicitou o pronunciamento do MPCO, retornando os autos como parecer da lavra do nobre Procurador de Contas Gustavo Massa. Transcrevo-o:

## **2. MÉRITO**

### **2.1. DESPESA TOTAL DO PODER LEGISLATIVO ACIMA DO LIMITE CONSTITUCIONAL**

De início, a auditoria aponta que:

- O artigo 29-A da Constituição Federal determina que a despesa total do Poder Legislativo Municipal para municípios com população de até cem mil habitantes, incluídos os subsídios dos vereadores e excluídos os gastos com inativos, não poderá ultrapassar o limite de 7,00% incidente sobre o somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do artigo 153 e nos artigos 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior.
- Verificou-se que os gastos informados pelo Poder Legislativo Municipal (evidenciados no Apêndice VII) alcançaram R\$ 1.583.357,24, sendo equivalentes, portanto, a 7,00% do somatório das receitas do município efetivamente arrecadadas no exercício anterior.
- O suposto atendimento ao respectivo limite constitucional pela edilidade apenas foi possível em decorrência da não contabilização de R\$



9.466,35 em despesas previdenciárias obrigatórias relacionadas ao Regime Geral da Previdência Social (RGPS).

Foi responsabilizado por esta falha o Sr. Sílvio Borba Guerra Filho, por incorrer em despesas em valores superiores ao limite constitucional da Câmara Municipal de Machados em 2019, quando deveria ter implementado uma política de acompanhamento e de responsabilidade fiscal na condução das despesas da edilidade de modo a atender o limite constitucional de despesas para o exercício de 2019.

Em sua defesa, ele alegou que:

- Não merecem prosperar os apontamentos da equipe técnica, haja vista previsão legal contida na Instrução Normativa nº 971/2009, pela qual dispõe que a prestação de serviços advocatícios e de profissão regulamentada não deve sofrer vinculação tributária. Dessa forma, o limite do art. 29-A foi prontamente atendido.
- A Presidência da Câmara de Machados que antecedeu a do ora Defendente, isto é, exercida no período de 2017 a 2018, criou novos cargos no Poder Legislativo Municipal, consoante se faz prova da Lei nº 2594/2017, em anexo.
- Ao assumir a Presidência da Casa, em 2019, o novo administrador constatou que a estrutura do órgão não mais comportava todos os parlamentares e funcionários, de modo que fora compelido a promover uma reforma física no prédio onde funciona a sede do Poder Legislativo, conforme fotos em anexo (Doc. 03). Ora, apesar da necessidade da realização da citada obra é bem verdade que a reforma resultou na realização de despesas extraordinárias pelo Órgão.
- Acaso haja excesso, o que se admite apenas no campo hipotético, o mesmo equivaleria a apenas 0,03% dos gastos totais do Poder Legislativo, mostrando-se um percentual insignificante, incapaz de macular a Prestação de Contas sob análise, conforme já vem entendendo esse Tribunal no julgamento de processos que



apresentam as mesmas incongruências (proc. TC 20100185-8, 15100396-8, 16100260-2).

### **Análise:**

Há de se dar razão à defesa. De fato, a IN 971/09 estabelece, em seu art. 120, que:

*Art. 120. **A contratante fica dispensada de efetuar a retenção. e a contratada, de registrar o destaque da retenção na nota fiscal, na fatura ou no recibo, quando:***

*[...]*

*III - a contratação **envolver somente serviços profissionais relativos ao exercício de profissão regulamentada por legislação federal,** ou serviços de treinamento e ensino definidos no inciso X do art. 118, desde que **prestados pessoalmente pelos sócios,** sem o concurso de empregados ou de outros contribuintes individuais.*

*[...]*

*§ 3º Para fins do disposto no inciso III do caput, **são serviços profissionais regulamentados pela legislação federal, dentre outros, os prestados por administradores, advogados, aeronautas, aeroviários, agenciadores de propaganda, agrônomos, arquitetos, arquivistas, assistentes sociais, atuários, auxiliares de laboratório, bibliotecários, biólogos, biomédicos, cirurgiões dentistas, contabilistas, economistas domésticos, economistas, enfermeiros, engenheiros, estatísticos, farmacêuticos, fisioterapeutas, terapeutas ocupacionais, fonoaudiólogos, geógrafos, geólogos, guias de turismo, jornalistas profissionais, leiloeiros rurais, leiloeiros, massagistas, médicos, meteorologistas, nutricionistas, psicólogos, publicitários, químicos, radialistas, secretárias, taquígrafos, técnicos de arquivos, técnicos em biblioteconomia, técnicos em radiologia e tecnólogos.***



Assim, a Câmara Municipal estava dispensada da obrigação de reter os valores referentes aos empenhos do prestador de serviços Severino Quirino de Amorim Filho (advogado contratado para a realização de consultoria jurídica, de forma pessoal).

Além disso, há de se considerar que o excesso apontado pela auditoria (R\$ 8.993,77) representa quase 0,6% do limite constitucional de gastos (R\$ 1.583.357,24). Tal valor mostra-se irrisório, o que faz com que as jurisprudências colacionadas pela defesa sirvam como paradigma ao presente caso concreto. Assim, tal falha deve ser encaminhada para o campo das recomendações / determinações.

## **2.2. NÃO RETENÇÃO DA CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA DE PRESTADORES DE SERVIÇOS**

Sobre esta falha, a auditoria relata, em suma, que

- Foram observadas irregularidades na retenção, pela Câmara Municipal de Machados, das contribuições previdenciárias ao RGPS referentes a serviços prestados por pessoas físicas em 2019.
- Foi identificado que em 2019 a Câmara de Municipal Machados não reteve contribuições previdenciárias em R\$ 38.785,00 de serviços realizados por pessoas físicas. Trata-se, conseqüentemente, de R\$ 12.023,55 em contribuições previdenciárias que não foram recolhidas ao RGPS.
- Também foi verificado que a retenção foi efetuada a menor em outras prestações de serviços de pessoas físicas. Em decorrência disso, R\$ 74,20 deixaram de ser retidos pela edilidade a título de contribuição previdenciária dos prestadores de serviços pessoas físicas listados na Tabela 3.

Por tal falha, foi responsabilizado o Sr. Sílvio Borba Guerra Filho, pela conduta de não realizar em 2019 a retenção e o recolhimento integral das contribuições previdenciárias relativas a



prestadores de serviços pessoas físicas, quando deveria ter retido e recolhido integralmente as contribuições relativas a pessoas físicas que prestaram serviços à edilidade em 2019.

Em sua defesa, ele alegou que não havia de se falar em retenção indevida e, por conseguinte, em ausência de recolhimento de contribuições previdenciárias. Isso porque, consoante disposição do art. 120, da Instrução Normativa RFB nº 971, de 13 de novembro de 2009, que dispõe sobre normas gerais de tributação previdenciária e de arrecadação das contribuições sociais destinadas à Previdência Social e as destinadas a outras entidades ou fundos, administradas pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), a retenção de 11% a título de INSS não será devida quando a contratação envolver serviços profissionais (Art. 120, III), como ocorreu no caso dos autos, qual seja, serviços prestados por advogado.

### **Análise:**

Novamente, o art. 120 da IN 971/09 dispensava a edilidade de fazer a retenção das contribuições previdenciárias dos pagamentos realizados ao Sr. Severino Quirino de Amorim Filho, advogado contratado para prestar serviços de consultoria de forma pessoal. Os empenhos emitidos para tal fim fazem o montante de R\$ 36.000,00 (Apêndice X do RA).

Retirando o valor acima do montante dos empenhos que não teve retenção, sobra um valor de R\$ 2.785,00. Assim sendo, o montante de contribuições previdenciárias não retidas da Tabela 2 (fls. 15 do RA) assume um valor diminuto. Também é de pequeníssima monta o valor apurado na Tabela 3 (fls. 15 do RA - R\$ 74,20).

Para o MPCO, esta falha deve ser encaminhada para o campo das recomendações / determinações.

### **2.3. NÃO CONTABILIZAÇÃO DE DESPESAS PREVIDENCIÁRIAS OBRIGATÓRIAS**

Neste ponto, a auditoria relata que:



- Foi identificado que os pagamentos ao RGPS em 2019 foram realizados de maneira global, ou seja, de modo a abranger tanto as contribuições dos servidores da edilidade, quanto as contribuições referentes aos prestadores de serviços pessoas físicas (contribuintes individuais).
- Foi possível verificar que houve o recolhimento do total de R\$ 299.632,78, ou seja, R\$ 73,93 a mais do que o valor a ser recolhido de R\$ 299.558,854.
- Foi constatado, ainda, que o pagamento referente ao mês de maio de 2019 fora feito inicialmente em valor R\$ 465,00 a menor, o que resultou em multa e juros no valor de R\$ 64,49 quando da quitação do saldo remanescente em julho de 2019 (doc. 130, p. 9).
- Também foi observado que não fora realizado o prévio empenho de modo integral das despesas relativas às contribuições patronais da Câmara Municipal de Machados.
- Considerando apenas as contribuições relativas a prestadores de serviços pessoas físicas nas quais de fato ocorreu a retenção pela edilidade em 2019, verifica-se que a Câmara de Machados empenhou apenas R\$ 204.563,69 a título de contribuições patronais, quando deveria ter empenhado R\$ 206.273,04.
- A edilidade realizou pagamentos das contribuições patronais em valor R\$ 1.709,35 a maior do que o valor empenhado previamente, conduta esta vedada pelo art. 60 da Lei Federal nº 4.320/1964 (vedação à realização de despesa sem seu prévio empenho).
- Conclui-se que a Câmara de Machados não contabilizou R\$ 9.466,35 em despesas previdenciárias obrigatórias: R\$ 7.757,00 referentes à contribuição patronal dos prestadores de serviços em que não houve retenção em 2019 pela edilidade; e R\$ 1.709,35 em decorrência de pagamentos de contribuições patronais em valor maior do que o valor empenhado previamente.



Foi responsabilizado por tal eiva o Sr. Sílvio Borba Guerra Filho, por não contabilizar em 2019 o valor de R\$ 9.466,35 relativo a despesas previdenciárias obrigatórias, quando deveria ter realizado a contabilização integral das despesas previdenciárias a fim de que a documentação contábil da edilidade representasse fidedignamente as despesas incorridas durante o exercício de 2019.

Em sua defesa, ele alegou que não havia de se falar em retenção indevida e, por conseguinte, em ausência de recolhimento de contribuições previdenciárias. Isso porque, consoante disposição do art. 120, da Instrução Normativa RFB nº 971, de 13/11/09, que dispõe sobre normas gerais de tributação previdenciária e de arrecadação das contribuições sociais destinadas à Previdência Social e as destinadas a outras entidades ou fundos, administradas pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), a retenção de 11% a título de INSS não será devida quando a contratação envolver serviços profissionais (Art. 120, III), como ocorreu no caso dos autos, qual seja, serviços prestados por advogado.

#### **Análise:**

Assim como nos itens anteriores, o MPCO entende que esta irregularidade deve ser encaminhada para o campo das determinações/recomendações.

#### **2.4. DESPROPORCIONALIDADE NA RELAÇÃO ENTRE CARGOS COMISSIONADOS E CARGOS EFETIVOS**

Neste ponto, a auditoria relata que:

- Foi verificado que a Câmara de Machados conta atualmente com um quadro de pessoal desproporcionalmente comissionado, o que representa uma infração à exigência meritocrática do concurso público.
- Verificou-se que 9 dos 11 servidores da edilidade em 2019 eram comissionados (80%).





Registre-se, ainda, que a Câmara também contou com mais 9 assessores parlamentares em atuação no exercício de 2019 (docs. 31 e 70).

- Quanto às atribuições dos respectivos cargos, verificou-se que suas definições são estipuladas nas Resoluções nº 2/96 (doc. 56) e nº 1/98 (doc. 57), e na Lei Municipal nº 643/2009 (doc. 61), as quais criam o total de 12 cargos em comissão.
- A maioria das atividades dos cargos comissionados da edilidade é majoritariamente burocrática. Trata-se de funções administrativas comuns, as quais podem ser realizadas por servidores efetivos

- Foi identificado que há previsão de cargos efetivos na Câmara de Machados para a realização de atividades administrativas, conforme se observa na Lei Municipal nº 2/1991 (doc. 60), a qual estabelece o plano de cargos e de carreiras da edilidade.

Foi responsabilizado por tal eiva o Sr. Sílvio Borba Guerra Filho, por nomear servidores comissionados para a realização de atividades burocráticas e administrativas (doc. 62), quando deveria ter admitido pessoal por meio de concurso público para garantir amplo acesso e igualdade de condições para todos os eventuais interessados.

O imputado, em sua defesa, alegou que:

- É relevante ponderar que faz-se imprescindível observar detalhadamente todo o contexto em que se encontrava o Poder Legislativo de Machados/PE quando a Vereador Defendente assumiu a Presidência da Câmara, não sendo razoável e proporcional realizar qualquer interpretação da situação fática de forma isolada e absoluta, mas sim de forma sistemática e teleológica, considerando o momento da sua aplicação e o ordenamento como um todo unitário, ou seja, a interpretação deve atender a finalidade da norma, com aplicação sem antinomias ou incongruências com a intenção do legislador.



- A Câmara Municipal possui um quantitativo reduzido de servidores efetivos, sendo que o último certame ocorreu há mais de 30 (trinta) anos. Tem-se, portanto, que o problema quanto ao desequilíbrio entre o número de funcionários comissionados e efetivos no Poder Legislativo de Machados trata-se de uma falha histórica, que perdura por anos, de modo que carece de razoabilidade a imputação de responsabilidade ao Defendente, que assumiu a Presidência da Casa Legislativa apenas no exercício de 2019.
- Dentre as prioridades do Interessado na gerência da Casa Legislativa estava a realização de concurso público, com vistas a aumentar o número de servidores efetivos no quadro de funcionários do Poder Legislativo, contudo o ano de 2019 foi dedicado a reforma da sede da Câmara Municipal, até mesmo porque, como já explanado alhures, o espaço existente não comportava, com estabilidade, a quantidade de servidores existentes, fazendo-se imprescindível estruturar o imóvel, para alocar os servidores vinculados ao órgão, sejam comissionados, efetivos ou contratados.
- Reconhecendo, portanto, a necessidade da realização do concurso, a Presidência da Câmara planejou iniciar os trâmites para a realização do concurso em 2020, após a readequação do imóvel. Contudo, o ano de 2020 tornou-se completamente impróprio para consecução de tal fim, haja vista o momento epidêmico, motivado pelo vírus da Covid-19, que atingiu proporções internacionais, alcançando os quatro cantos do planeta, exigindo do poder público ações rápidas, excepcionais e impassível de provocar aglomerações, razão pela qual o Poder Legislativo se absteve de sua realização no exercício de 2020.
- A situação pandêmica e a completa excepcionalidade vivenciada naquele período motivaram esse próprio Tribunal de Contas a expedir diversas recomendações técnicas com vistas a mitigar os efeitos e a propagação do COVID-19 no estado de Pernambuco, inclusive a recomendação de não realização de concursos públicos no período.



### **Análise:**

Para este membro do MPCO, a irregularidade resta perfeitamente configurada. Veja que a própria argumentação defensiva reconhece o problema e, a princípio, coloca-se como disposta a agir no sentido de consertá-la.

Compulsando o sistema E-TCE, vejo que, nos últimos 5 anos, esta questão de pessoal só foi apontada pela auditoria nesta prestação de contas. Assim, o MPCO entende que se deva determinar à Câmara Municipal de Machados que proceda com um levantamento das suas necessidades de pessoal e, após isso, inicie o procedimento para a abertura de um concurso público.

### **2.5. PREENCHIMENTO A POSTERIORI DE FICHAS DE CONTROLE DE FREQUÊNCIA DE SERVIDORES**

Neste ponto, a auditoria relata que:

- Durante diligência presencial na Câmara Municipal de Machados à data de 23/02/2021, foi solicitado acesso aos registros de frequência dos servidores relativos ao exercício de 2019 com o objetivo de verificar se tal controle era realizado pela edilidade.
- Verificou-se que não tinham sido realizados os registros de frequência nos meses de setembro, outubro, novembro e dezembro de 2019 da Sra. Sabrina Gabriela da Silva (doc. 107), a qual era servidora comissionada à época (doc. 62, p. 8).
- Também foi verificado que não fora registrado o controle de frequência nos meses de outubro, novembro e dezembro de 2019 da Sra. Bianca Thaís Cavalcante de Andrade (doc. 108), a qual possuía o cargo de assessora parlamentar (doc. 71, p. 1).
- Posteriormente, em decorrência da detecção de indícios de funcionários fantasmas na Câmara Municipal de Machados (Item 2.5.7), foi solicitado, em 01/03/2021, por meio do Ofício TCE-PE-IRSU nº CM 2/2021 (doc. 73), os registros integrais do controle de frequência de



todos os servidores (efetivos, comissionados e assessores) em 2019, o que foi disponibilizado por meio do Ofício nº 31/2021 (doc. 96).

- Após análise dessa documentação, (docs. 74-95), constatou-se que os registros da Sra. Sabrina Gabriela da Silva que estavam outrora incompletos por ocasião da diligência presencial à Câmara de Machados em 23/02/2021 foram apresentados preenchidos.
- Também foi constatado o preenchimento a posteriori dos respectivos controles de frequência da Sra. Bianca Thaís Cavalcante de Andrade nos meses de outubro, novembro e dezembro de 2019 (doc. 77, p. 1-3).
- O controle de frequência da edilidade indica que a auxiliar de serviços gerais Maria Auxiliadora Pereira teria comparecido à Câmara em todos os dias úteis de janeiro de 2019 (doc. 94, p. 12), embora as informações constantes em sua ficha financeira sugiram que esta se encontrava de férias.
- O preenchimento a posteriori do controle de frequência não apenas prejudica a aferição da regularidade e da pontualidade de servidores remunerados pelo erário, como também pode auxiliar a encobrir a prática de outras condutas irregulares que não estejam conectadas diretamente com o exercício de funções públicas

Foi responsabilizado por tal eiva o Sr Sílvio Borba Guerra Filho, por preencher fichas de controle de frequência de servidores a posteriori (doc. 77, p. 1-3, doc. 91, p. 1-4 e doc. 94, p. 12), quando deveria ter se abster de apresentar ao TCE-PE documentos preenchidos a posteriori para encobrir a não realização da aferição da frequência dos servidores da edilidade.

O imputado alegou que:

- O segundo semestre do exercício de 2019 foi completamente atípico para o Poder Legislativo de Machados, uma vez que em virtude da reforma geral e ampliação do prédio da Câmara,



não foi possível manter todos os funcionários nos seus postos físicos de trabalho, durante os meses de agosto a dezembro.

- Ao retornar do recesso legislativo do mês de julho, todos os servidores e prestadores de serviço tiveram que realizar suas atividades em um anexo, situado ao lado da sede do Órgão, o qual encontrava-se alugado ao Poder Legislativo desde o ano de 2018, para abrigar o veículo adquirido pela Presidência da Câmara de Machados no citado exercício, sendo o automóvel de propriedade da Câmara de Machados.
- Desse modo, considerando a previsão de conclusão da obra para o final de 2019, atrelada a necessidade de evitar gastos desmedidos, a equipe de trabalho da Casa Legislativa se organizou em um esquema de revezamento, sendo que em determinados dias da semana parte dos funcionários prestavam serviços no citado local, outra parte realizava suas demandas em suas residências, no sistema Home Office, e outros cumpriam as atividades externas, de fiscalização e acompanhamento dos serviços públicos, típicas do Órgão de Controle e Fiscalização.
- Em razão de tais dificuldades enfrentadas no período, a Presidência da Câmara de Machados não conseguiu cumprir, com rigor, o controle de frequência de seus funcionários, entretanto a situação atípica sugere maior ponderação desse Tribunal, não possuindo o condão de macular as contas em análise (processo TC nº 0820026-9, 1920729-3).
- Imperioso ressaltar que a responsabilidade pelo controle de frequência dos funcionários não pode recair sobre o Presidente da Câmara vez que é humanamente impossível que o mesmo, com tantas e tão complexas atribuições de gerenciamento e representação do Poder Legislativo realize o controle de cada funcionário no âmbito das repartições públicas, sob pena de completo engessamento da máquina pública e de tornar inútil a existência de controlador interno,



visto que se o Presidente tivesse que realizar tudo pessoalmente, não haveria necessidade da existência de tais agentes.

### **Análise:**

Para o MPCO, a irregularidade está perfeitamente configurada e comprovada nos autos. As fotos das folhas de ponto anexadas ao RA (figuras 1, 2 e 3, fls. 24 - 26) não permitem uma conclusão diferente desta.

Quanto à responsabilização, entendo que a equipe de auditoria acertou em imputá-la ao Presidente da Câmara. Pelo relato do RA, vemos que o quantitativo de pessoal da Câmara é bastante pequeno, apenas 20 servidores no exercício de 2019. Assim, acompanhar o controle de frequência de tal quantitativo de pessoal não é uma tarefa hercúlea, como quer dar a entender a defesa.

No mínimo, no momento em que ordenava o pagamento das folhas de pagamento, era esperado que o ordenador de despesa verificasse se não tinha havido qualquer intercorrência no ponto dos servidores. Pelas justificativas apresentadas, além de não o fazer ainda permitiu o envio de documentos "fraudados" para a nossa auditoria.

Tal conduta não pode passar impune. Para o MPCO, ela é passível de aplicação da multa prevista no art. 73, inciso III, no percentual de 15%.

## **2.6. NOMEAÇÃO DE ASSESSOR PARLAMENTAR EM FUNÇÃO DE VÍNCULOS DE PARENTESCO**

Neste ponto, a auditoria relata que:

- Constata-se a prática de nepotismo na Câmara Municipal de Machados em 2019 em decorrência da nomeação, em 15/01/2019 (doc. 71, p. 1), do genro do vereador Sílvia Basílio de Lima, Sr. Adolfo Amair Silvino Barbosa, como seu assessor, em detrimento do princípio da moralidade.



- Sequer pode ser argumentado que o Sr. Adolfo Amair detinha à época conhecimentos pertinentes aos trabalhos da edilidade, uma vez que possuía, conforme sua própria entrevista, instrução em nível médio técnico na área de radiologia.

Foram responsabilizados por tal eiva as seguintes pessoas.

- Sr. Sílvio Borba Guerra Filho, por praticar nepotismo ao nomear o genro do vereador Sílvio Basílio de Lima, Sr. Adolfo Amair Silvino Barbosa, como seu assessor parlamentar (doc. 70 e doc. 71, p. 1), quando deveria ter se abster de nomear assessor parlamentar que não possuía conhecimentos pertinentes aos trabalhos em função de vínculos de parentesco.
- Sr. Adolfo Amair Silvino Barbosa, por tomar posse como assessor parlamentar do vereador Sílvio Basílio de Lima (doc. 71, p. 1 e doc. 31, p. 3), quando deveria ter recusado a função de assessor parlamentar em função de seu parentesco com seu sogro à época, o vereador Sílvio Basílio de Lima.

Os imputados alegaram que:

- *Sr Sílvio Guerra*

- Impende destacar que o servidor em questão não iniciou seus trabalhos na Câmara de Machados no exercício de 2019, vez que já no exercício de 2017 ocupava o cargo de assessor parlamentar do Vereador Sílvio Basílio. Sendo assim, a situação quanto ao suposto vínculo parentesco do mesmo com o Parlamentar não era de conhecimento do Vereador Presidente da Câmara, até mesmo porque o funcionário já prestava serviços ao Poder Legislativo, através do gabinete do Sr. Sílvio Basílio, antes do Defendente assumir a chefia do órgão.

- Mostra-se irrazoável pretender imputar a responsabilidade por tal achado ao Vereador Presidente da Câmara, vez que



não compete ao mesmo, enquanto chefe do Poder Legislativo analisar os vínculos de parentescos dos servidores do Órgão com os Parlamentares eleitos, sendo que havendo constatação de qualquer irregularidade, esta jamais poderia ser remetida ao mesmo, somente por figurar como autoridade nomeante.

- No tocante ao apontamento de ausência de capacidade técnica do Sr. Adolfo Amair para assumir o cargo para o qual fora nomeado, não merece guarida, vez que apesar de o servidor possuir curso na área de radiologia, o que comprova seu grau escolar, demonstrando não se tratar de um servidor com baixo grau de escolaridade, ele exerceu por duas vezes a Presidência de Partido Político no Município de Machados, mostrando-se atuante no meio político.
- *Sr Adolfo Aimar*
  - O defendente sempre militou na cidade de Machados independentemente de influência de familiares, conforme fazem prova documentos em anexo. Além disso, antes de vir a ser genro do Vereador, o defendente já o assessorava, tendo iniciado seus trabalhos no exercício de 2017.
  - O defendente foi nomeado para o cargo de assessor antes de ser genro do Vereador, ficando muito claro que a sua nomeação não se deu em razão do grau de parentesco, este que só veio a existir anos depois da nomeação do defendente.
  - Várias proposições, requerimentos, pedidos de informações, ofícios foram confeccionados pelo defendente para o Vereador por ele assessorado, o que além de comprovar a efetiva prestação de serviços, comprova que sua nomeação se deu por razões de competência, de condições de exercer uma função e não em razão do parentesco.

### **Análise:**





Para o MPCO, a irregularidade está perfeitamente configurada. A Súmula Vinculante nº 13 do STF, explicitamente, estabelece que:

**A nomeação** de cônjuge, companheiro ou **parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau**, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, **viola a Constituição Federal**.

Assim, a nomeação do Sr. Adolfo Aimar, independente de qualquer qualificação técnica ou pessoal que o mesmo possua para exercer o cargo de Assessor Parlamentar do seu sogro, estava completamente vedada pela referida Súmula.

Cabe a aplicação da multa prevista na LOTCE, art. 73, inciso III aos responsáveis.

## **2.7. ACÚMULO INCONSTITUCIONAL DE CARGOS PÚBLICOS POR ASSESSORES PARLAMENTARES**

Neste ponto, a auditoria relata que:

- Foi identificado o acúmulo constitucional de cargos públicos por duas assessoras parlamentares da Câmara de Machados em 2019.
- Trata-se das Sras. Bianca Thaís Cavalcante de Andrade e Eliene de Melo de Arruda, as quais atuavam como fisioterapeuta (docs. 114-115) e como conselheira tutelar (doc. 117) à época de sua nomeação (doc. 71, p. 1).
- Quanto à Sra. Bianca Thaís Cavalcante de Andrade, sequer pode ser argumentado que haveria compatibilidade de horários, pois foi identificado que a Sra. Bianca fora contratada



como fisioterapeuta do município de Xexéu para o atendimento de 40 horas semanais, conforme consta em seu contrato de trabalho (doc. 114).

- No que se refere à Sra. Eliene de Melo Arruda, foi verificado que esta exerceu em 2019 a função de assessora parlamentar da Câmara de Machados em concomitância com o exercício da função remunerada de conselheira tutelar do município de Machados (docs. 31, p. 6 e doc. 117, p. 4).
- A função de conselheiro tutelar exige dedicação exclusiva, com a vedação, inclusive, do acúmulo com atividades privadas, conforme se observa na Resolução do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) nº 170/2014.

Foram responsabilizados por tal eiva as seguintes pessoas:

- **Sr. Sílvio Borba Guerra Filho** - por nomear as Sras. Bianca Thaís Cavalcante de Andrade e Eliene de Melo de Arruda para os cargos de assessora parlamentar (doc. 71, p. 1), quando deveria ter se absterido de praticar o acúmulo inconstitucional de funções públicas ao nomear assessoras parlamentares que já possuíam funções públicas à época;
- **Sra. Bianca Thaís Cavalcante de Andrade** - por tomar posse como assessora parlamentar da Câmara de Machados (doc. 71, p. 1), quando deveria ter recusado a função de assessora parlamentar em decorrência de sua atividade à época como fisioterapeuta do município de Xexéu (doc. 115);
- **Sra. Eliene de Melo Arruda** - por tomar posse como assessora parlamentar da Câmara de Machados (doc. 71, p. 1), quando deveria ter recusado a função de assessora parlamentar em decorrência de sua atividade à época como conselheira tutelar do município de Machados (doc. 117, p. 4).

A Sr<sup>a</sup> Bianca Cavalcante não apresentou defesa. Os demais imputados alegaram que:



- *Srs. Silvio Borba e Eliene Arruda*

- As funcionárias supramencionadas ocupavam, na Câmara de Machados, cargos de assessoras parlamentares, prestando serviços diretamente aos gabinetes dos Parlamentares, não possuindo qualquer vínculo com a Presidência da Casa.
- As duas servidoras foram nomeadas no início do quadriênio (2017- 2020), isto é, antes do período em que o Defendente assumiu a Presidência da Câmara de Machados, sendo que durante a gestão do Interessado não houve por parte dos Vereadores, as quais as funcionárias estavam subordinadas, nenhuma reclamação sobre eventual insuficiência no desempenho das atividades executadas pelas servidoras nos gabinetes.
- Ao serem readmitidas no exercício de 2019, as servidoras supramencionadas foram convidadas a assinar declarações de ausência de vínculos, sendo tal mecanismo implementado na gestão do Defendente, no exercício de 2019.
- A Servidora Eliene de Melo Arruda assinou a referida declaração, conforme anexo (Doc. 08), mas foi exonerada cinco meses depois, nos termos da portaria em anexo (Doc.09) quando o Vereador Presidente da Câmara tomou conhecimento acerca da impossibilidade acumulação do cargo eletivo de Conselheiro Tutelar com outra função remunerada.
- No que diz respeito a servidora Bianca Thaís Cavalcante de Andrade, de fato houve um equívoco da controladoria interna, vez que não acompanhou a assinatura da servidora da na declaração fornecida pela Câmara, consoante anexo (Doc. 10), sendo que quando a Presidência identificou tal falha, promoveu, de imediato, com a sua exoneração (Doc. 10).
- Não cabe responsabilização ao Presidente da Câmara pela situação



narrada no presente item, pois não teria como o mesmo analisar pessoalmente as informações e a veracidade de cada declaração assinada, vez que não era a sua função em virtude de todas as responsabilidades incumbidas ao Chefe do Legislativo, não podendo ser penalizado por falha cometida pela controladoria interna.

- A falha em questão reveste-se de caráter formal, remetida ao campo das recomendações, haja vista que a servidora Eliene de Melo Arruda não possuía conhecimento sobre a impossibilidade de acumulação dos cargos exercidos, vez que desde 2017 ocupava a função de assessora parlamentar sem que nunca houvesse qualquer tipo de questionamento pelos órgãos de controle quando assumiu a função de Conselheira Tutelar. Até mesmo porque nos exercícios que antecederam a gerência exercida pelo então Vereador Defendente nunca foi submetida ao preenchimento de declaração de inexistência de vínculos, fator que deve ser considerado por essa Corte.

#### **Análise:**

Esta é mais uma irregularidade que aponta para a total falta de controle da Edilidade com os seus servidores. É difícil acreditar que uma servidora que tenha uma jornada de trabalho de 40 horas semanais em um outro município (Xexéu) conseguisse cumprir com as suas atribuições de assessoria parlamentar ou sequer fosse ao local de trabalho, como é o caso da Sr<sup>a</sup> Bianca Andrade. Qualquer folha de ponto completamente assinada deve ser vista com total reservas, já que há notícias nos autos de preenchimento a posteriori de tais documentos.

Já no caso da Sr<sup>a</sup> Eliene Arruda, é difícil acreditar que não fosse de conhecimento da direção da Edilidade que ela havia assumido a nobre função de Conselheira Tutelar. Função esta, que exige, por força da Resolução da CONANDA, dedicação exclusiva.

Para este membro do parquet especializado, cabia, para a Sr<sup>a</sup> Eliene Arruda, a imputação de



devolução dos valores recebidos como Assessora Parlamentar durante os cinco meses após a assinatura da declaração de não acumulação e sua posterior exoneração. A má fé de sua conduta resta patente ao permanecer acumulando os cargos após a assinatura de tal declaração. Infelizmente a auditoria não apurou tal valor.

Aos envolvidos, cabe imputação de multa prevista no art. 73, inciso II da LOTCE PE.

## **2.8. INDÍCIOS DA EXISTÊNCIA DE FUNCIONÁRIOS FANTASMAS EM 2019**

Neste ponto, a auditoria relata que:

- Verificaram-se indícios que sugerem a existência de funcionários fantasmas na Câmara Municipal de Machados em 2019.
- *Ausência de estrutura de trabalho para todos 20 os servidores*
  - Foi verificado que a Câmara de Machados teve, além de 9 vereadores, o total de 20 servidores em atuação durante 2019, sendo 2 efetivos, 9 comissionados e 9 assessores parlamentares.
  - Verificou-se que os registros de frequência indicam que os 20 servidores administrativos da Câmara de Machados estiveram presentes em praticamente todos os dias úteis de 2019, das 07h às 13h (horário de funcionamento da Câmara).
  - Entretanto, em diligência presencial à edilidade, foi verificado que a Câmara não possui estrutura de trabalho suficiente para acomodação simultânea de 20 servidores.
  - A Câmara conta com 9 salas de gabinete para vereadores, locais estes em que supostamente ficariam os assessores nos dias em que os parlamentares não estivessem presentes no recinto.



- Os gabinetes dos vereadores possuem dimensões reduzidas, de modo a dificultar a acomodação por mais de uma pessoa.
- Muito embora os controles de frequência dos servidores indiquem que 20 servidores (2 efetivos, 9 comissionados e 9 assessores) permaneceram na edilidade durante o horário de trabalho praticamente em todos os dias úteis de 2019 (docs. 74-95), verifica-se que não há na Câmara Municipal de Machados espaços de trabalho suficientes para a acomodação de todos.
- Por meio do Ofício TCE-PE-IRSU nº 2.983/2021 (doc. 45), verificou-se que não havia em 2019 equipamentos suficientes para o trabalho simultâneo de 20 servidores na edilidade.
- *Incompatibilidade de horários por assessores parlamentares*
  - Embora o registro de controle de frequência indique que tenha comparecido à Câmara de Machados em praticamente todos os dias úteis de 2019, das 07h às 13h (doc. 74), foi constatado que o assessor parlamentar Adolfo Amair Silvino Barbosa foi contratado em 03/05/2019 pela empresa Adserv Empreendimentos e Serviços Eireli, CNPJ nº 08.362.490/0001-88, para uma jornada de trabalho de 44 horas semanais (doc. 98), conforme base de dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados.
  - A empresa Adserva se localiza no município de Olinda (doc. 111), ou seja, a cerca de 124 km de Machados (~2h5m).
  - Considerando ainda que foram detectados indicativos de preenchimento a posteriori dos registros de controle de frequência dos servidores da Câmara (Item 2.5.4), verificam-se indícios que sugerem que o Sr. Adolfo Amair não comparecia à edilidade em 2019 para o cumprimento de



expediente, em detrimento do princípio da moralidade.

- Foi identificado que a assessora parlamentar Bianca Thaís Cavalcante de Andrade atuou como fisioterapeuta na respectiva cidade em 2019, a qual se localiza a cerca de 187 km de Machados (3h7min). Observou-se, ainda, que, no contrato da Sra. Bianca com o município de Xexéu, consta, na Cláusula Sétima (doc. 114, p. 1), que sua atuação como fisioterapeuta da municipalidade teria carga horária de 40 horas semanais.
- Presumindo que esta rotina tenha se mantido no ano de 2019, ter-se-ia que a Sra. Bianca estaria em dois lugares diferentes no mesmo horário (Xexéu e Machados), uma vez que os registros de frequência da Câmara de Machados em 2019 indicam que a presença da Sra. Bianca sempre se fez entre 07h e 13h (doc. 77).
- A auditoria sugere que seja feita uma ação de ressarcimento das seguintes quantias, ficando solidário da respectiva imputação de débito o Presidente da Câmara de Machados à época, Sr. Sílvio Borba Guerra Filho:
- R\$ 13.007,27, relativos à remuneração do Sr. Adolfo Amair Silvino Barbosa durante o exercício de 2019 (doc. 31, p. 3);
- R\$ 13.007,27, relativos à remuneração da Sra. Bianca Thaís Cavalcante de Andrade durante o exercício de 2019 (doc. 31, p. 4)

Foram responsabilizados por tal eiva as seguintes pessoas:

- Sr. Sílvio Borba Guerra Filho, por nomear o Sr. Adolfo Amair Silvino Barbosa e a Sra. Bianca Thaís Cavalcante de Andrade como assessores parlamentares da Câmara Municipal de Machados em 2019 (doc. 71, p. 1), com indícios de que estes eram funcionários fantasma da



Câmara, quando deveria ter se abster de nomear assessores parlamentares que não possuíam compatibilidade de horários com os trabalhos realizados na edilidade.

- Sr. Adolfo Amair Silvino Barbosa, por tomar posse como assessor parlamentar do vereador Sílvio Basílio de Lima (doc. 71, p. 1 e doc. 31, p. 3), quando deveria ter recusado a função de assessor parlamentar em função de seu parentesco com seu sogro à época, o vereador Sílvio Basílio de Lima
- Sr<sup>a</sup> Bianca Thaís Cavalcante de Andrade, por tomar posse como assessora parlamentar da Câmara Municipal de Machados com indícios de ter sido funcionária fantasma (doc. 71, p. 1 e doc. 31, p. 4), quando deveria ter recusado a função de assessora parlamentar em função da incompatibilidade de horários com as atividades realizadas na edilidade.

A Sr<sup>a</sup> Bianca Cavalcante não apresentou defesa. Os demais imputados alegaram que:

- Sr. Silvio Guerra
  - Inexistiu comprovação quanto a irregularidade citada pela auditoria, tratando-se, portanto de meros indícios sem respaldo jurídico.
  - Não houve pela Auditoria nenhum apontamento de comprometimento da prestação dos serviços, de modo que não se mostra crível a presunção de que houve pagamento de serviço sem a devida contraprestação, ensejando a devolução de valores pelo ora Defendente.
  - Não se pode imputar débito em face da presente falha, vez que inexistente a comprovação de dano. Com efeito, o cálculo do débito apontado pela Auditoria não guarda consonância com a realidade, devendo ser prontamente rechaçado por essa Corte de Contas.
  - Em 2019 houve a manutenção dos cargos existentes no exercício de 2018, não





havendo criação de novos cargos no exercício sob exame. Contudo, é bem verdade que antes da reforma realizada no ano de 2019 a Casa Legislativa não comportava todos os servidores e parlamentares de maneira adequada, tanto que o Defendente promoveu a readequação do espaço com vistas a tornar o trabalho dos colaboradores mais eficaz, concedendo um ambiente saudável e confortável.

- Todavia, em que pese tais constatações, as atividades realizadas pelos servidores não dizem respeito apenas a demandas internas, elaboradas na sede da Câmara, vez que também é atribuição dos funcionários, sobretudo dos assessores parlamentar, realizar tarefas externas, de fiscalização de obras, serviços, etc. Há de se considerar, nesse ponto, a natureza do serviço de assessor parlamentar.
- O servidor Adolfo Amair Silvino Barbosa, ao ser readmitido em 2019, assinou declaração de ausência de vínculo incompatível com a função exercida na Câmara Municipal, conforme portaria em anexo (Doc.11). Ademais, as folhas de ponto do funcionário registram que o mesmo desempenhava suas funções, regularmente, no Poder Legislativo, conforme anexo (Doc. 12).
- Se, eventualmente, o servidor em tela mantinha outro vínculo empregatício, considerando as providências cabíveis adotadas pelo Vereador Presidente da Câmara, ora Defendente, ante a exigência de declaração de ausência de vínculo, a qual fora devidamente assinada pelo funcionário, não há, em verdade, qualquer ato do Vereador que tenha contribuído para a falha em questão.
- Quanto a assessora parlamentar Bianca Thaís Cavalcante de Andrade, importa registrar que as folhas de ponto da citada servidora na Câmara Municipal foram devidamente assinadas por ela



- A própria inspetoria técnica reconhece que tal achado partiu de uma mera presunção de que os registros da servidora relativos ao vínculo mantido em Xexéu, em 2017, foram replicados para 2019, mesmo que tais registros não tenham sido formalizados pelo citado Município no exercício em tela, adotando a auditoria uma premissa equivocada e desarrazoada, vez que se não há mecanismos de análise concretos, não pode a equipe técnica presumir que situações ocorridas em 2017 tenham sido reproduzidas em 2019.

• Sr. Adolfo Aimar

- O controle de jornada do requerente foi apresentado à equipe de assessoria e segundo, não há provas, dado concreto que ateste que o defendente não prestou serviços à Câmara Municipal de Machados.
- Além da folha de ponto, a defesa apresenta fotos do requerente presente nas sessões ordinárias da Câmara, o que comprova a sua prestação de serviços.
- Em que pese o defendente ter tido outro vínculo com empresa privada, o mesmo continuou residindo em Machados, e em Machados trabalhando na Câmara Municipal, razão pela qual não vem ao caso a sugestão de devolução de valores recebidos pelo defendente justamente por não se constatar prejuízo ao erário causado pelo defendente.
- O defendente comprova não só a prestação de serviços, como junta fotos em sessões da Câmara e emails trocados com órgãos oficiais em nome do Vereador que assessorava.
- Resta demonstrado que a auditoria faz alegações aleatórias, desprovidas de fundamentos, de comprovação, de dado concreto, o que de logo afasta a obrigação de ressarcir, pois inexistente prejuízo ao erário.



### **Análise:**

Para o MPCO, os indícios são fortes o suficiente para apontar para a prática conhecida de "funcionários fantasmas". Como bem apontado pela auditoria, a jornada de trabalho total dos servidores imputados não se mostra nenhum um pouco verossímil.

Aliado a isso temos a notícia nos autos de que houve o preenchimento a posteriori das folhas de pontos de alguns servidores. Tal fato coloca em cheque a força probante de tais documentos. De igual forma, as fotos colacionadas e os e-mails acostados não servem como comprovação de serviços diários na Câmara de Vereadores.

A irregularidade é grave, devendo ser encaminhada ao MPPE. Além disso, cabe a imputação do débito apontado e da multa prevista na LOTCE, art. 73, inciso III aos responsáveis.

## **2.9. CONCESSÃO IRREGULAR DE DIÁRIAS**

Neste ponto, a auditoria relata que:

- Verificou-se que das 66 diárias concedidas pela edilidade, apenas 12 possuíam algum tipo de prestação de contas quanto à finalidade dos recursos dispendidos.
- Para as 54 diárias remanescentes, as quais representam aproximadamente 80% dos valores concedidos, não houve comprovação do uso compatível dos recursos com a finalidade pretendida.
- Adicionalmente, foi verificado, conforme evidenciado no Apêndice XII, que 16 diárias foram concedidas para a participação em eventos da entidade União dos Vereadores de Pernambuco (UVP).
- Não é despidendo observar que a UVP foi recentemente alvo de denúncia recebida por esta Corte (PETCE nº 1089/2019), em que se acusavam os denunciados de organizar congressos fantasmas para vereadores e servidores de Câmaras Municipais com o intuito



de obter ganhos financeiros via diárias e inscrições.

Foi responsabilizado por tal eiva o **Sr. *Sílvio Borba Guerra Filho***, por não exigir a efetiva prestação de contas das diárias concedidas no âmbito da Câmara Municipal de Machados (doc. 44), quando deveria exigir a documentação comprobatória das despesas realizadas para cumprimento do dever de prestar contas.

O imputado alegou, em sua defesa, que:

- A Lei Municipal nº 0640/2009 (Doc. 14), que dispõe sobre a concessão de diárias aos servidores, não previa a necessidade de juntada de documentação para comprovação de despesa, estipulando apenas que os servidores e agentes políticos que se deslocassem, temporariamente, fariam jus à percepção de diária correspondente ao período de ausência.
- Pela simples leitura do documento acima colacionado, percebe-se, de maneira muito clara, que a juntada de documentação comprobatória não se fazia necessária in casu, pois se estipulou, através do instrumento normativo, conforme preceitos contidos em seu Anexo único, um valor fixo e razoável para cada diária considerando-se o destino, a forma de deslocamento e o servidor público a perceber tal benefício, de modo que a comprovação do que foi efetivamente gasto não influenciava no valor a ser pago, pois este já estava definido com base em um custo médio pela viagem.
- Restando comprovada essa finalidade pública da diária solicitada pelo servidor, cabível é o pagamento de uma quantia determinada, razoável, para cobertura dos custos eventualmente realizados pelo servidor.
- Ora, se é indiscutível que o servidor público, atuando estritamente em função do seu cargo, estará amparado pelas normas que regem sua atividade pública, de modo que seus atos gozam de presunção de veracidade e fé pública, não há que se questionar a finalidade pública das despesas sob a ótica com base em meras ilações.



- Cabe destacar que foram juntados como prestação de contas vários documentos de abastecimento de combustível, inscrições em eventos, ofícios de convocação, os quais demonstram que efetivamente as viagens ocorreram, de modo que, associados às solicitações de diárias que goza de presunção de legitimidade, comprovam a regularidade e finalidade pública dos recursos, não podendo prosperar a presunção de dolo ou má-fé do ora Defendente com base em meras ilações.
- Mesmo com a comprovada "deficiência no controle e fiscalização das concessões de diárias pela Prefeitura Municipal de Água Preta", as contas do exercício foram julgadas regulares com a determinação de recomendações, conforme os autos do Processo TC nº 1230064-0, comprovando de forma irrefutável que eventuais deficiências no controle de gastos públicos (que no caso concreto não existiu) é falha de natureza formal.

### **Análise:**

Pelo RA, vejo que a própria auditoria entende que o valor envolvido é de pequena monta (R\$ 5.400,00). Apesar da irregularidade ser uma afronta direta a um mandamento constitucional, entendo que ela deva ser encaminhada ao campo das determinações.

## **2.10. OMISSÃO DO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO**

Neste ponto, a auditoria relata que:

- Foi constatado que não foram realizadas diligências de fiscalização pelo controlador interno da Câmara Municipal de Machados em 2019. Adicionalmente, também foi identificado que não foi realizado o controle integral dos bens móveis da edilidade em 2019.
- Consoante o Item 13 dos autos eletrônicos da prestação de contas do exercício de 2019 (doc. 13), a edilidade afirmou que "que não foram registradas auditorias pelo Controle Interno do órgão no Exercício de 2019".



- Além disso, ao ser requisitado suplementarmente, mediante o Ofício TCE-PE-IRSU nº 2.983/2021 (doc. 45), para que enviasse eventuais orientações, normas e procedimentos e relatórios elaborados pela unidade responsável pelo Sistema de Controle Interno, a edilidade encaminhou uma declaração informando que em 2019 "não foram elaboradas orientações, normas de procedimento e relatórios pelo Sistema de Controle Interno da Câmara Municipal de Machados-PE" (doc. 119).
- Também foi verificado que não houve o controle integral dos bens móveis da Câmara Municipal de Machados. Verificou-se que não foi realizado o devido etiquetamento da Câmera Digital Eost6l 242Mp PTOB, conforme se visualiza nos registros fotográficos realizados in loco (doc. 120, p. 1-5).

Foi responsabilizado por tal eiva o **Sr. Severino Eraldo da Silva**, por omitir-se dos deveres inerentes ao cargo de controlador interno da Câmara Municipal de Machados (doc. 13, doc. 119, e doc. 120, p. 1-5), quando deveria ter realizado atividades de fiscalização patrimonial e operacional, assim como também deveria ter realizado de auditorias internas para apurar eventuais irregularidades nas atividades realizadas pela edilidade durante o exercício de 2019.

O imputado alegou que:

- O defendente sempre exerceu com zelo suas funções, comparecendo diariamente a Câmara Municipal e a seu favor também milita o que foi registrado pela auditoria quanto ao cumprimento de uma série de indicadores legais a exemplo da despesa com pessoal, remuneração dos Vereadores dentre outras coisas.
- Quanto a falha do controle dos bens móveis, não se constata dolo ou má fé na conduta do defendente, tão pouco prejuízo ao erário foi constatado uma falha de natureza meramente formal, uma vez que apenas os registros não foram encontrados mas, todo o mobiliário adquirido estava a disposição da Câmara Municipal de Machados-PE.



- A maioria esmagadora dos bens móveis estão tombados, o que sequer justifica a aplicação de multa ao defendente.
- Quanto às demais indicações feitas superficialmente pela auditoria, o montante que não foi repassado ao RGPS é insignificante considerando o que foi pago ao longo do exercício.
- Quanto ao preenchimento a posteriori das fichas de ponto, o defendente desconhece tal acontecimento, uma vez que não se tem provas de que esse fato aconteceu e se aconteceu quem foi o responsável por isso, não podendo o defendente por isso ser responsabilizado.
- O defendente desconhece a prática de nepotismo e a existência de funcionário fantasma, uma vez que todos os servidores trabalhavam, conforme se verifica nas folhas de ponto.
- Quanto às diárias, a legislação de concessão não exige a prestação de contas dos beneficiados, contudo, os valores são de pequena monta, o que não indica complemento de salário ou mesmo desvio de recurso em proveito próprio ou alheio.
- O defendente trabalhava diariamente, e como sua presença era constante na Câmara, muitas orientações eram verbais.

### **Análise:**

Para o MPCO, é evidente que o controle interno da Edilidade de Machados foi desidioso. Assinaturas a posteriori de folhas de ponto, prática de nepotismo, fortes indícios de funcionários fantasmas são algumas das falhas encontradas pela auditoria e que poderiam ser evitadas com a atuação efetiva do controle interno, através de sua fiscalização.

Para o MPCO, cabe a aplicação da multa prevista no art. 73, inciso I, no percentual de 10%.

## **2.11. IRREGULARIDADES NA CONTRATAÇÃO DE PRESTADOR DE SERVIÇOS CONTÁBEIS**



Neste ponto, a auditoria relata que:

- Foram verificadas irregularidades na contratação, em 2019, pela Câmara Municipal de Machados, da empresa Julierme Barbosa Xavier EPP (nome fantasia BM4 Contabilidade), CNPJ 19.274.072/0001-55.
- Tal constatação decorreu da análise do Convite nº 1/2019 (doc. 123), o qual objetivou a contratação de consultoria e assessoria contábil, e cujos autos foram solicitados à edilidade por meio do Ofício TCE-PE-IRSU nº 2.983/2021 (doc. 45).
- A etapa de pesquisa de preços foi realizada apenas com prestadores de serviços privados (doc. 123, p. 8-10), sem que fossem usados como parâmetro de comparação os preços praticados no âmbito do setor público. Inclusive, identificou-se que apenas as empresas consultadas na etapa de pesquisa de preços foram convidadas para a participação no certame (doc. 123, p. 8-10 e 137).
- O Convite nº 1/2019 resultou na contratação da empresa Julierme Barbosa Xavier EPP (nome fantasia BM4 Contabilidade), CNPJ 19.274.072/0001-55 (doc. 123, p. 143-145). Entretanto, embora tenha sido anexado aos autos o respectivo contrato (doc. 123, p. 143-145), verificou-se que não fora disponibilizada a cópia da publicação resumida na imprensa oficial do respectivo instrumento.
- Foi verificado que o respectivo contrato estabeleceu a possibilidade de aditivo para renovação de prazo de vigência (doc. 123, p. 143). Foi constatada a realização de aditivo ao Contrato nº 1/2019 com a empresa Julierme Barbosa Xavier EPP, em 09/04/2020, para que o respectivo prazo de vigência fosse estendido até 31/12/2020 (doc. 125).

Foram responsabilizados por tal eiva as seguintes pessoas:

- **Sr. Sílvia Borba Guerra Filho**, por homologar o Convite nº 1/2019 com a realização de pesquisa de preços apenas com empresas





privadas (doc. 123, p. 142), quando deveria ter retornado a instrução do procedimento a fim de que fosse realizada pesquisa de preços ampla e com registros de contratações semelhantes no âmbito da Administração Pública de maneira a precificar adequadamente a real capacidade de fornecimento de serviços do mercado à época; assinar contrato com previsão de prorrogação de serviços não caracterizados como de natureza contínua (doc. 123, p. 143), quando deveria se abster de autorizar a dilatação do prazo para contratos de prestação de assessoria contábil e não realizar a publicação resumida na imprensa oficial do extrato do Contrato nº 1/2019 (doc. 124), quando deveria ter dado transparência à contratação do serviço de assessoria contábil com a empresa Julierme Barbosa Xavier EPP (nome fantasia BM4 Contabilidade).

- **Srs. Valdeci José da Silva, João Batista de Sena Barbosa, e Maria Auxiliadora Pereira Silva**, por realizar pesquisa de preços do Convite nº 1/2019 apenas com prestadores de serviços privados (doc. 123, p. 8-10), quando deveriam ter realizado pesquisa de preços ampla e com registros de contratações semelhantes no âmbito da Administração de maneira a precificar adequadamente a real capacidade de fornecimento de serviços do mercado à época.

Os imputados alegaram que:

- Não há qualquer falha na cotação realizada pela Câmara Municipal, haja vista que consoante se observa da documentação constante do doc. 123 dos autos, anexados à presente (Doc. 15) atinente ao Convite nº 001/2019, foram efetivadas três pesquisas de preços.
- No caso concreto não há qualquer fragilidade da cotação de preços, visto que conforme entendimento consolidado no âmbito do TCU, a Administração deve estimar o preço da licitação com base em pelo menos três orçamentos elaborados por fornecedores que atuam no ramo da contratação, de modo que as fontes pesquisadas foram capazes de garantir com fidedignidade o parâmetro aceitável para os preços propostos pela contratada.



- Importante registrar a capacidade operacional da empresa contratada, haja vista tratar-se de empresa com significativa atuação no mercado, com participação em numerosos certames licitatórios e vastos registros de contratações com entidades públicas no estado de Pernambuco, nos termos das informações colhidas no sistema Tome Contas desse TCE/PE.
- Em nenhum dos procedimentos declarados pela Auditoria como irregulares foi possível impor aos Defendentes a responsabilidade pela ausência da prestação dos serviços ou sobrepreço.
- A Auditoria se limitou a informar as falhas relatadas, sem avaliar e confirmar o conteúdo das imputações, sem analisar a conduta dos agentes e a sua individualização, o nexo causal, a presença de dolo ou culpa, o que, data máxima vênia, é insuficiente para fundamentar o julgamento pela irregularidade da presente Auditoria, em atenção aos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade.
- Não é exigível que a fiscalização a cargo do Presidente da Câmara abranja todos os dados contidos no procedimento licitatório, inclusive a realização de eventuais diligências, sob pena de promover completa paralisação da competência /atribuição gerencial e de representação do Órgão em intensa agenda administrativa e política.
- A Auditoria apontou que, de forma equivocada, a Câmara Municipal prorrogou o referido contrato administrativo de consultoria contábil, para a prestação de serviços não caracterizados como de natureza contínua mediante termos aditivos.
- Há um rol de serviços que possam ser considerados contínuos em todo e qualquer caso e nem poderia existir, porquanto aquilo que é contínuo para determinado órgão ou entidade pode não ser para outro, cabendo a cada um estipular, em processo próprio e diante de sua realidade institucional, quais são os serviços que devem ser considerados como contínuos, para fins de manutenção da contratação por períodos



mais longos, de modo a se obter condições mais vantajosas para a contratação.

- Não compete à equipe de auditoria a classificação dos serviços contratados pelo Poder Público como de natureza continuada ou não, vez que tal atribuição cabe, tão somente, ao órgão competente mediante análise de suas necessidades.
- Importante consignar que a Câmara de Machados não possuía em seu quadro de servidores, profissionais com capacidade técnica para prestar os serviços contábeis. Por essa razão, tornou-se necessário um suporte técnico especializado para a execução de tais atribuições.
- O achado de auditoria teria natureza eminentemente formal.
- No tocante a ausência de publicação resumida do Contrato nº 1/2019, tal fato se deu em razão da reforma da sede da Câmara Municipal, vez que a situação em tela acabou comprometendo o regular cumprimento de algumas atividades. Contudo, tal falha não representou nenhum dano, devendo ser conduzida ao campo das recomendações.
- Havendo comprovação da prestação dos serviços, bem como constatada a finalidade pública da contratação, não há que se falar em dever de ressarcimento ou multa, devendo o apontamento em questão ser prontamente afastado por essa Corte de Contas.

### **Análise:**

Com relação a pesquisa de preços, já faz algum tempo que o próprio TCU mudou sua orientação quanto a isto. A Zenite bem demonstra tal alteração de entendimento em seu artigo "Pesquisa de preços de acordo com a orientação do TCU", que se encontra no site <https://zenite.blog.br/pesquisa-de-precos-de-acordo-com-a-orientacao-do-tcu/>. Segue abaixo um breve excerto de tal artigo:



Todavia, em 2013, a orientação da Corte de Contas federal pareceu seguir outro rumo. No Acórdão nº 868/2013 – Plenário[2], o min. relator concluiu que "para a estimativa do preço a ser contratado, é necessário consultar as fontes de pesquisa que sejam capazes de representar o mercado." Ou seja, o decisum reconheceu, em certa medida, a insuficiência da pesquisa de preços realizada, unicamente, com base nos orçamentos fornecidos pela iniciativa privada.

Na mesma ocasião, o relator indicou alguns exemplos de fontes alternativas de pesquisa, se valendo do Voto proferido no Acórdão nº 2.170 /2007 – Plenário: "Esse conjunto de preços ao qual me referi como 'cesta de preços aceitáveis' pode ser oriundo, por exemplo, de pesquisas junto a fornecedores, valores adjudicados em licitações de órgãos públicos – inclusive aqueles constantes no Comprasnet -, valores registrados em atas de SRP, entre outras fontes disponíveis tanto para os gestores como para os órgãos de controle – a exemplo de compras/contratações realizadas por corporações privadas em condições idênticas ou semelhantes àquelas da Administração Pública -, desde que, com relação a qualquer das fontes utilizadas, sejam expurgados os valores que, manifestamente, não representem a realidade do mercado".

Tal decisão demonstra a tendência da Corte de Contas em adotar posicionamento análogo ao defendido pela Zênite já há algum tempo, segundo o qual a análise da adequação dos valores considerados em vista da realidade de mercado e a ampliação/diversificação das fontes das informações coletadas são fatores imprescindíveis para a qualidade da pesquisa de preços.

Não é demais reforçar, a melhor forma de realizar a estimativa de preços por ocasião da instauração de procedimento licitatório é pela realização de pesquisa de mercado que priorize a qualidade e a diversidade das fontes.

Ao que tudo indica, o TCU parece ter alcançado esse raciocínio.



Desta forma, o procedimento adotado para tanto na Câmara de Machados não foi o mais correto.

Por outro lado, a falha da pesquisa de preços é minorada quando vemos que a própria auditoria não levanta qualquer suspeita de superfaturamento. Logo, esta questão deve ser encaminhada ao campo das determinações/recomendações.

Quanto a não publicizar o extrato do contrato celebrado, temos aqui uma afronta direta a uma obrigação explícita proveniente da Lei 8.666/93. Tal falha, por sinal, é reconhecida pela própria defesa. Como os serviços foram efetivamente prestados e não houve notícias de superfaturamento, o MPCO entende que tal falha é de menor gravidade, devendo, desta forma, ser encaminhada ao campo das determinações/recomendações.

Por fim, quanto a renovação do contrato de consultoria contábil, lembro que a resposta a consulta nº 0505298-1 entendeu, em 2011, que:

II—Os serviços de Contabilidade e de Assessoria Jurídica Permanente são considerados, salvo casos excepcionalíssimos, de natureza continuada e, portanto, a prorrogação destes contratos encontra amparo na legislação vigente;

Hodiernamente, vemos que o TCE-PE avançou o seu entendimento, apontando que as tarefas habituais de contabilidade e jurídicas devem ser realizadas, preferencialmente, por quadros concursados do próprio órgão.

Considerando que, neste mesmo feito, sugere-se que a Edilidade faça um levantamento de suas necessidades de pessoal, e que a própria defesa coloca que não possui quadros técnicos para desempenhar tal atividade, o MPCO entende que esta falha seja relevada.

## **2.12. INDÍCIOS DE DIRECIONAMENTO DE PROCEDIMENTO DE CONVITE**

Neste ponto, a auditoria relata que:



- Foram verificadas irregularidades na contratação, em 2019, pela Câmara Municipal de Machados, do assessor jurídico Sr. Severino Quirino de Amorim Filho. Também foram verificados indícios que sugerem que o respectivo procedimento (Convite nº 2/2019) fora objeto de montagem de processo para direcionamento da contratação do Sr. Severino, em detrimento ao princípio da moralidade.
- Por meio da análise da documentação relativa ao Convite nº 2/2019, foram identificadas irregularidades semelhantes às irregularidades detectadas na contratação em 2019, pela edilidade, da empresa Julierme Barbosa Xavier EPP para serviços de consultoria e de assessoria contábil (Item 2.5.10):
- Pesquisa de preços apenas com prestadores de serviços privados, os quais foram os únicos participantes do certame (doc. 126, p. 3-5 e 76);
- Não publicação resumida do Contrato nº 2 /2019 com o Sr. Severino Quirino de Amorim Filho (doc. 124); e
- Previsão de prorrogação de contrato de serviços de natureza não continuada (doc. 126, p. 80), a qual foi realizada em 04/05/2020 para que o prazo de vigência fosse estendido até 31/12 /2020 (doc. 127).
- Também foram detectados indícios que sugerem a montagem do Convite nº 2/2019 com o objetivo de direcionar a respectiva contratação ao Sr. Severino Quirino de Amorim Filho.
- Em alguns documentos constantes dos autos, o preenchimento de informações pelos prestadores participantes aparenta ter sido realizado pela mesma pessoa (mesma grafia).
- Todos os três prestadores de serviços convidados para participação no Convite nº 2 /2019, a saber, os Srs. Severino Quirino de Amorim Filho, Erik de Moraes Padilha Bezerra e Érico dos Santos Almeida, moram no município de Passira (doc. 126, p. 46-48 e doc. 128).



- Também foi verificado, por meio da rede social Facebook, que os Srs. Severino Quirino de Amorim Filho e Érico dos Santos Almeida se conhecem.

- Pelas razões aduzidas, constata-se indícios de que a participação dos Srs. Erik de Moraes Padilha Bezerra e Érico dos Santos Almeida no Convite nº 2/2019 objetivou apenas atender à praxe administrativa da "exigência dos três orçamentos", legitimando, assim, a seleção do Sr. Severino Quirino de Amorim Filho como prestador de assessoria jurídica da Câmara Municipal de Machados, em detrimento dos princípios da moralidade e da impessoalidade.

Foram responsabilizados por tal eiva as seguintes pessoas:

- **Sr. Sílvio Borba Guerra Filho**, por homologar o Convite nº 2/2019 com indícios de montagem (doc. 126, p. 78), quando deveria ter retornado a instrução do procedimento a fim de que fosse realizada pesquisa de preços ampla e com registros de contratações semelhantes no âmbito da Administração Pública de maneira a precificar adequadamente a real capacidade de fornecimento de serviços do mercado à época; assinar contrato com previsão de prorrogação de serviços não caracterizados como de natureza contínua (doc. 126, p. 82), quando deveria se abster de autorizar a dilatação do prazo para contratos de prestação de assessoria jurídica e não realizar a publicação resumida na imprensa oficial do extrato do Contrato nº 2/2019 (doc. 124), quando deveria ter dado transparência à contratação do serviço de assessoria jurídica com o Sr. Severino Quirino de Amorim Filho.

- **Sr. Valdemir José da Silva. João Batista de Sena Barbosa. e Maria Auxiliadora Pereira Silva**, por instruir procedimento de contratação com indícios de montagem (doc. 126), quando deveriam ter se abster de atuar em montagem de procedimento de contratação e quando deveriam ter realizado pesquisa de preços ampla e com registros de contratações semelhantes no



âmbito da Administração Pública de maneira a precificar adequadamente a real capacidade de fornecimento de serviços do mercado à época.

- **Sr. Severino Quirino de Amorim Filho** - em decorrência da conduta de participar de montagem de procedimento de contratação pública (doc. 126), quando deveria guiar sua atuação junto à Administração Pública em consonância com o princípio da moralidade de modo a se abster de participar de montagem de procedimento de contratação.

Os imputados alegaram que:

- Quanto à descrição de supostas falhas nas pesquisas de preços, as mesmas já foram tratadas no item anterior.
- Quanto a ausência de publicação resumida do contrato, consoante supramencionado, tratou-se de uma falha residual e pontual, ocorrida no exercício de 2019, tendo em vista a obra do imóvel da Câmara Municipal que, naturalmente, demandou uma mudança na rotina dos funcionários e reorganização das tarefas.
- A afirmação de existência de fraude se deu através de meras presunções absolutamente desprovidas de suporte probatório. Não houve a demonstração de existência de quaisquer danos ao erário ou ausência de prestação de serviços pelo Defendente
- Mostra-se totalmente ilegítimo o apontamento de que as grafias constantes no local da inclusão da data do recebimento da proposta/convite conduzem a uma montagem do procedimento licitatório.
- A identidade na caligrafia inserida apenas no local da data do documento ocorreu porque o servidor responsável pela entrega dos convites os datou no momento da entrega aos participantes e quanto a isso não há qualquer irregularidade vez que cada convidado após suas assinaturas (rubricas) no local indicado, no citado documento, comprovando que recebeu o convite na referida data.





- Não merece prosperar as alegações da Equipe de Auditoria quanto a existência de fraudes no certame, com direcionamento nas contratações, vez que não são cabíveis acusações tão graves sem provas suficientes do alegado.
- O achado de auditoria teria natureza eminentemente formal.

### **Análise:**

Li com atenção os autos e não fiquei totalmente convencido da existência de direcionamento no convite sob análise. A defesa apresentou uma tese bastante razoável para justificar a mesma grafia na datação dos documentos inquinados.

Ademais, o fato de dois dos concorrentes se conhecerem, pessoalmente ou virtualmente, não necessariamente aumenta a presunção de conluio. Em cidades pequenas do interior de nosso estado é bastante fácil que profissionais que militam em uma mesma área venham a ter um mesmo círculo de amizades. Isso não implica que eles, voluntariamente, engendrem um esquema colusivo.

Quanto às demais falhas apontadas (falha na pesquisa de preços, ausência de publicação do extrato e previsão de prorrogação do contrato), cabem as mesmas ponderações feitas na seção anterior deste parecer.

## **2.13. NÃO CONTABILIZAÇÃO DE TRANSFERÊNCIAS FINANCEIRAS RECEBIDAS**

Por fim, a auditoria coloca que:

- Foi verificado que as transferências financeiras recebidas do Poder Executivo no valor de R\$ 1.583.615,64 (doc. 4) pela Câmara Municipal de Machados não foram devidamente contabilizadas no balanço orçamentário (doc. 3), o que gerou um retrato distorcido desse demonstrativo.
- Embora as transferências advindas da Prefeitura à edilidade sejam consideradas



receitas intraorçamentárias, já que esses entes compartilham o mesmo orçamento (LOA), tem-se que tais recursos devem ser considerados e contabilizados como receitas orçamentárias sob a ótica da Câmara Municipal de Machados.

- Também foi identificado que o demonstrativo 'Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada' não foi elaborado (doc. 9).
- Trata-se, portanto, de infração ao Anexo V da Resolução TC nº 67/2019, o qual estipula o conteúdo a ser disponibilizado no processo de prestação de contas de 2019 pelas Câmaras Municipais de Pernambuco.

Foi responsabilizado por tal eiva o **Sr. Julierme Barbosa Xavier**, por não contabilizar corretamente no balanço orçamentário as transferências financeiras recebidas da Prefeitura de Machados (docs. 3 e 4) e de não elaborar o demonstrativo 'Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada' (doc. 9), quando deveria ter elaborado os demonstrativos contábeis em consonância com os requisitos exigidos pelo Tribunal de Contas de Pernambuco a fim de que fosse propiciada a adequada transparência da situação contábil da edilidade na prestação de contas relativa ao exercício de 2019.

O imputado alegou que:

- No curso da Auditoria, conduzida por técnicos dessa Corte, entendemos que não há qualquer divergência conceitual na elaboração dos referidos demonstrativos, estando adequados ao Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (MCASP) e a Resolução do TCE/PE n.º 67/2019.
- A conclusão da auditoria se distancia, conceitualmente, do regramento vigente das Normas Contábeis vigentes onde o MCASP – Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público não prevê a evidenciação de transferências financeiras no balanço orçamentário e sim no balanço financeiro, sobretudo, por não se tratar de operações de natureza orçamentária e sim de natureza financeira.



- Não há previsão conceitual para contabilização de transferências financeiras no balanço orçamentário, uma vez que são contabilizados nos grupos 3 e 4, seguindo o seguinte rito de contabilização no ente que concede (Prefeitura) e no ente que recebe (Câmara).
- Entendemos que conceitualmente, não há indicar registro de transferências financeiras no balanço orçamentário, primeiro porque se trata de fatos de natureza extra orçamentária e em segundo momento atende aos eventos voltados para as classes 2, 5 e 6.
- Os respectivos eventos convergem para as classes 3 (Variações Patrimoniais Diminutivas) e 4 (Variações Patrimoniais Aumentativas), que são recepcionados pelo Balanço Financeiro, procedendo contabilização adequada das transferências financeiras concedidas e recebidas.
- No caso em específico, enquanto da contabilização do repasse das cotas duodecimais na Prefeitura Municipal se configuram como Variações Patrimoniais Diminutivas (Grupo 3) na conta contábil 3.5.1.1.2.02.00 REPASSE CONCEDIDO, enquanto na Câmara Municipal se configuram como Variações Patrimoniais Aumentativas (Grupo 4) na conta contábil 4.5.1.1.2.02.00 REPASSE RECEBIDO, aos quais devem ser evidenciados no Balanço Financeiro e não no Balanço Orçamentário como quer afirmar a Auditoria.
- A Contabilidade procedeu com o registro, conforme estabelece o MCASP, não havendo o que se falar em qualquer conduta contrária às normas da contabilidade vigentes e a Resolução do TCE/PE n.º 67/2019.
- A Auditoria também de forma equivocada, indica que o Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada não foi elaborado. Pelos aspectos conceituais já enumerados nessa peça de Defesa, as cotas duodecimais transferidos para o Poder Legislativo não se configuram como receitas para o ente, mas sobretudo transferências financeiras registrados nas classes



patrimoniais 3 e 4, não havendo registro de receitas para configurar lançamentos no Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada do ente.

### **Análise:**

Como podemos ver pelas teses defensivas, esta é uma questão eminentemente técnica. Independente de quem esteja certo (auditoria ou defesa), o MPCO entende que esta é uma falha que não tem o potencial de macular as contas, devendo ir para o campo das recomendações.

### 3. CONCLUSÃO

***Considerando*** a desproporcionalidade na relação entre cargos comissionados e cargos efetivos na Câmara Municipal de Machados;

***Considerando*** o preenchimento a posteriori de fichas de controle de frequência de servidores;

***Considerando*** a nomeação de assessor parlamentar em função de vínculos de parentesco;

***Considerando*** o acúmulo inconstitucional de cargos públicos por assessores parlamentares;

***Considerando*** os fortes indícios da existência de funcionários fantasmas na Edilidade em 2019;

***Considerando*** as demais falhas identificadas nos autos;

O Ministério Público de Contas propugna que:

- A presente prestação de contas dos responsáveis seja considerada irregular.
- Seja imposta a obrigação de recomposição ao erário às seguintes pessoas:
  - *Sr. Sílvio Borba Guerra Filho e Sr. Adolfo Amair Silvino Barbosa*, no valor de R\$ 13.007,27, relativos à eiva de "funcionários fantasmas";



- *Sr. Sílvio Borba Guerra Filho e Sra. Bianca Thaís Cavalcante de Andrade*, no valor de R\$ 13.007,27, relativos à eiva de "funcionários fantasmas";
- Seja aplicada a multa por irregularidades previstas na LOTCE aos seguintes responsáveis, em função das falhas detectadas neste feito, respeitando-se o princípio da individualização da pena e da motivação:
  - *Sr. Sílvio Borba Guerra Filho*, por deixar preencher fichas de controle de frequência de servidores a posteriori (doc. 77, p. 1-3, doc. 91, p. 1-4 e doc. 94, p. 12), quando deveria ter se abster de apresentar ao TCE-PE documentos preenchidos a posteriori para encobrir a não realização da aferição da frequência dos servidores da edilidade. Considerando a gravidade da eiva e a clara fraude nela inserida, sugere-se a imputação da multa prevista no art. 73, inciso III da LOTCE, no percentual de 15%.
  - *Sr. Sílvio Borba Guerra Filho*, por praticar nepotismo ao nomear o genro do vereador Sílvio Basílio de Lima, Sr. Adolfo Amair Silvino Barbosa, como seu assessor parlamentar (doc. 70 e doc. 71, p. 1), quando deveria ter se abster de nomear assessor parlamentar que não possuía conhecimentos pertinentes aos trabalhos em função de vínculos de parentesco. Considerando a gravidade da eiva, sugere-se a imputação da multa prevista no art. 73, inciso III da LOTCE, no percentual de 10%.
  - *Sr. Sílvio Borba Guerra Filho*, por nomear as Sras. Bianca Thaís Cavalcante de Andrade e Eliene de Melo de Arruda para os cargos de assessora parlamentar (doc. 71, p. 1), quando deveria ter se abster de praticar o acúmulo inconstitucional de funções públicas ao nomear assessoras parlamentares que já possuíam funções públicas à época. Considerando a gravidade da eiva, sugere-se a imputação da multa prevista no art. 73, inciso II da LOTCE, no percentual de 10%.



- Sra. Bianca Thaís Cavalcante de Andrade, por tomar posse como assessora parlamentar da Câmara de Machados (doc. 71, p. 1), quando deveria ter recusado a função em decorrência de sua atividade à época como fisioterapeuta do município de Xexéu (doc. 115). Considerando a gravidade da eiva, sugere-se a imputação da multa prevista no art. 73, inciso II da LOTCE, no percentual de 10%.
- Sra. Eliene de Melo Arruda, por tomar posse como assessora parlamentar da Câmara de Machados (doc. 71, p. 1), quando deveria ter recusado a função em decorrência de sua atividade à época como conselheira tutelar do município de Machados (doc. 117, p. 4). Considerando a gravidade da eiva, sugere-se a imputação da multa prevista no art. 73, inciso II da LOTCE, no percentual de 10%.
- Sr. Sílvio Borba Guerra Filho, por nomear o Sr. Adolfo Amair Silvino Barbosa e a Sra. Bianca Thaís Cavalcante de Andrade como assessores parlamentares da Câmara Municipal de Machados em 2019 (doc. 71, p. 1), com indícios de que estes eram funcionários fantasma da Câmara, quando deveria ter se absterido de nomear assessores parlamentares que não possuíam compatibilidade de horários com os trabalhos realizados na edilidade. Considerando a gravidade da eiva, sugere-se a imputação da multa prevista no art. 73, inciso III da LOTCE, no percentual de 15%.
- Sr. Adolfo Amair Silvino Barbosa, por tomar posse como assessor parlamentar do vereador Sílvio Basílio de Lima (doc. 71, p. 1 e doc. 31, p. 3), quando deveria ter recusado a função de assessor parlamentar em função de seu parentesco com seu sogro à época, o vereador Sílvio Basílio de Lima. Considerando a gravidade da eiva, sugere-se a imputação da multa prevista no art. 73, inciso III da LOTCE, no percentual de 15%.



- Sr<sup>a</sup> Bianca Thaís Cavalcante de Andrade, por tomar posse como assessora parlamentar da Câmara Municipal de Machados com indícios de ter sido funcionária fantasma (doc. 71, p. 1 e doc. 31, p. 4), quando deveria ter recusado a função de assessora parlamentar em função da incompatibilidade de horários com as atividades realizadas na edilidade. Considerando a gravidade da eiva, sugere-se a imputação da multa prevista no art. 73, inciso III da LOTCE, no percentual de 15%.
- Sr. Severino Eraldo da Silva, por omitir-se dos deveres inerentes ao cargo de controlador interno da Câmara Municipal de Machados (doc. 13, doc. 119, e doc. 120, p. 1-5), quando deveria ter realizado atividades de fiscalização patrimonial e operacional, assim como também deveria ter realizado de auditorias internas para apurar eventuais irregularidades nas atividades realizadas pela edilidade durante o exercício de 2019. Considerando a gravidade da eiva, sugere-se a imputação da multa prevista no art. 73, inciso I da LOTCE, no percentual de 10%.
- Cópia dos autos sejam encaminhadas ao MPPE para o aprofundamento das investigações e os devidos deslindes civis, administrativos e penais.

É o parecer.

Recife, 20 de setembro de 2021

GUSTAVO MASSA  
Procurador do MPCO  
(...)

É o relatório.

**PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO**



Verifica-se que os trabalhos da auditoria resultaram em 13 (treze) achados negativos. Tendo em vista que alguns se referem a irregularidades similares, mostrou-se pertinente a análise em conjunto. Assim procedo.

No que diz respeito ao mérito, adianto que acompanho, em parte, o nobre membro do Ministério Público de Contas; deixando assente, desde já, que adoto como meus os fundamentos expendidos no Parecer MPCO nº 604/2021, ressaltados os pontos em que, com a devida vênia, discordar expressamente, na forma a seguir.

No que tange a 07 (sete) falhas **(despesa total do Poder Legislativo acima do limite constitucional (2.4.1), não retenção da contribuição previdenciária de prestadores de serviços (2.5.1), não contabilização de despesas previdenciárias obrigatórias (2.5.2), desproporcionalidade na relação entre cargos comissionados e cargos efetivos (2.5.3), concessão irregular de diárias (2.5.8), irregularidade na contratação de serviços contábeis (2.5.10) e não contabilização de transferências financeiras recebidas (2.5.12)**, acompanho o entendimento do *Parquet* de Contas. São falhas que, em concreto, não ostentam a nota de gravidade; devendo ser destacado que a desproporcionalidade entre cargos comissionados e cargos efetivos há de ensejar estudos acerca das necessidades de pessoal de natureza permanente, devendo, ainda, ser disciplinados, por ato normativo próprio, os percentuais mínimos dos cargos em comissão que devem ser ocupados por servidores de carreira.

No que se refere aos indícios de direcionamento de procedimento de convite (2.5.11), cerro, igualmente, fileiras com o MP de Contas quanto ao esvaziamento da nota de gravidade.

Passo então à análise do mérito das 05 (cinco) falhas restantes.

Por meio de visita às dependências da Câmara Municipal, em 23/02/2021, nossa auditoria verificou a ausência de registros, nas fichas de frequência, para 02 (duas) servidoras: Sabrina Gabriela da Silva (setembro a dezembro de 2019) e Bianca Thaís Cavalcante de Andrade (outubro a dezembro). Posteriormente, em 01/03/2021, após solicitar os registros da frequência de todos os servidores do Órgão, constatou-se o preenchimento das fichas das duas referidas servidoras. Ou seja, houve o **preenchimento a posteriori dos registros de controle de frequência (2.5.4)**. O setor técnico alegou infração à Constituição Federal, art. 74, inciso II, e ao princípio da moralidade (Constituição Federal, art. 37, *caput*), além de sugerir a aplicação de multa (inciso III, do art. 73, da Lei Estadual nº 12.600/2004) ao Sr. Sílvio Borba Guerra Filho (Presidente da Câmara Municipal).





Neste toar, faz-se pertinente registrar que não se está a tratar da glosa de algumas faltas diárias, pois foram acostadas as fichas de frequência de 02 (duas) servidoras, para o período de vários meses seguidos, sem assinatura, totalmente em branco; sendo preenchidas somente posteriormente.

Como a auditoria não pugnou pela devolução de valores relativamente à irregularidade em tela, é de se concluir que se tratou de falha no controle e não de pagamento sem contraprestação, sem que as servidoras prestassem o serviço. Como será visto adiante, no caso da servidora Bianca Thaís Cavalcante de Andrade, a auditoria se inclina pela restituição das remunerações percebidas, mas com fundamento diverso, ou melhor, não apenas por conta de folhas de frequência preenchidas intempestivamente, agregando-se a esse fato vários outros indícios, que, em seu conjunto, permitiriam a conclusão de dano efetivo ao erário. Tudo isso, como já dito, será tratado mais para frente, por ora cuida-se, tão somente, da falha no controle.

O defendente Sílvio Borba Guerra Filho, na condição de Presidente do órgão legiferante, alega que não lhe cabia (até porque, continua, seria humanamente impossível) controlar pessoalmente as fichas de frequência. Lembra, em arremate, que a Câmara de Vereadores contava com servidor encarregado da Controladoria Interna.

Entendo não merecer acolhida essa linha argumentativa, haja vista que na documentação apresentada por ele próprio, mais especificamente, nas folhas de frequência, há campo específico para aposição de sua assinatura. E as fichas preenchidas posteriormente vêm por ele subscritas. Logo, era regra do controle interno submeter ao conhecimento do Presidente e ordenador de despesas do legislativo municipal as fichas de frequência. Sendo assim, falhou o gestor, ora defendente no controle em questão. Poder-se-ia cogitar da aplicação de penalidade pecuniária. É certo que tenho em diversos julgados imputado multa, quando pressente conduta de gestão temerária, caracterizada pela ausência ou deficiência no controle. No presente caso, devo ponderar que foram ocorrências isoladas. Havia o controle e, relativamente aos demais servidores (cerca de 18 – dezoito) não foi observada falha na espécie.

Nesse contexto, e com a devida vênia, não se pode presumir que a regra, o padrão de comportamento fosse o preenchimento a destempo das fichas de frequência. Vale dizer, quando da auditoria por este Tribunal, foram solicitadas todas as fichas e prontamente apresentadas pela Administração, com apenas as 02 (duas) falhas em comento.

Poder-se-ia, e com certa razão, criticar-se o uso de tão antiquado sistema de controle. É de se perguntar: não seria o caso de se implantar controle informatizado da frequência? É certo que, nos dias atuais, há mecanismos de controle eletrônico bastante acessíveis. De outra banda, não menos certa é a tendência ao trabalho remoto, a exigir



outros instrumentos ou mesmo métricas de controle do trabalho dos servidores. Sendo assim, faz-se necessário que o órgão, por iniciativa de seu Presidente, e contando com o apoio do controle interno, dedique-se ao tema do controle da frequência e, principalmente, da efetividade (ou produtividade) do desempenho de seus servidores. E aqui é de se trazer a lume que outras falhas de controle foram evidenciadas pela auditoria. Há registro que a Auxiliar de Serviços Gerais Maria Auxiliadora Pereira teria comparecido à Câmara em todos os dias úteis de janeiro de 2019 (Documento nº 94, fl. 12), embora as informações da ficha financeira registrassem que se encontrava de férias. Também não se revela crível o fato de os registros de frequência indicarem "que os 20 servidores administrativos da Câmara de Machados estiveram presentes em praticamente todos os dias úteis de 2019, das 07h às 13h (horário de funcionamento da Câmara)", conforme apontado no corpo de relatório de auditoria. Entretanto, é de rigor dizer que essas falhas não figuraram no quadro conclusivo de achados, acima transcrito, no início deste voto. Não podem, conseqüentemente, servirem de fundamento para eventual sanção, uma vez que se vulneraria o princípio da não surpresa.

Antes de finalizar este item, não posso deixar de me referir à possível ocorrência de fraude associada ao preenchimento extemporâneo das fichas de frequência. É mister repetir que a auditoria não pugnou pela devolução dos valores pagos, em razão do preenchimento não contemporâneo das fichas de presença das 02 (duas) servidoras. Talvez desnecessário dizer que outro seria o posicionamento deste relator acaso o nosso corpo técnico houvesse pugnado pelo ressarcimento e trouxesse elementos que corroborassem à eventual fraude (por exemplo, depoimentos de colegas de trabalho ou a indicação expressa da ausência de qualquer atividade por parte das servidoras).

Em relação ao **acúmulo inconstitucional de cargos públicos por assessores parlamentares (2.5.6)**, nossa auditoria apontou que a Sra. Bianca Thaís Cavalcante de Andrade e a Sra. Eliene de Melo de Arruda atuavam, respectivamente, como fisioterapeuta contratada (pela Prefeitura de Xexéu – com carga horária de 40 horas semanais) e como conselheira tutelar (no próprio município de Machados). Quanto a este cargo, registrou-se o fato de a função de conselheiro tutelar ser de dedicação exclusiva (art. 38 da Resolução nº 170/2014 do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente). Com base nesses aspectos, o auditor responsável pelas análises concluiu pela vulneração do art. 37, incisos XVI e XVII, da Constituição Federal.

É pertinente destacar que o achado em questão não se valeu, tão somente, de informações constantes do Sistema SAGRES. Se fosse esse o caso, adotaria o mesmo posicionamento de outros julgados de minha relatoria em que, ponderando o histórico de inconsistências decorrentes da alimentação do dito sistema, que fica a cargo das diversas unidades jurisdicionadas, recomendei o aprofundamento das



investigações. Mas outra é a situação retratada nos autos vertentes, pois foram inseridos tanto o contrato (Documento nº 114) quanto a ficha financeira (Documento nº 115) de Bianca Thaís Cavalcante de Andrade, na Prefeitura da Xexéu, assim como a ficha financeira (Documento nº 117) de Eliene de Melo Arruda, na Prefeitura de Machados.

O Sr. Sílvio Borba Guerra Filho e a Sr<sup>a</sup> Eliene de Melo de Arruda (subscritores da peça de defesa conjunta reproduzida no relatório deste voto) reconhecem a irregularidade em comento. A servidora ressalta, entretanto, que desconhecia a impossibilidade da acumulação em tela; tendo exercido a função no Conselho Tutelar por vários exercícios sem quaisquer questionamentos. O gestor, ora defendente, argumenta, por sua vez, que, ao tomar conhecimento da situação revelada pela auditoria, exonerou as servidoras; acostou, inclusive, as portarias respectivas (Documentos nº 207 e 208).

Entendo inexistir substrato fático-jurídico para a responsabilização do defendente, Presidente do legislativo municipal. Ele se fiou na declaração da servidora Eliene de Melo Arruda de que não acumulava cargos. Ademais, no que concerne a essa servidora, a auditoria não pugnou pela devolução dos vencimentos pagos, tampouco apontou má fé (essa questão foi trazida pelo MPCO, mas que, para ser considerada, precisaria ser submetida ao contraditório, em homenagem ao princípio da não surpresa. E não se pode descartar a possibilidade da servidora genuinamente acreditar que não haveria cumulação indevida, uma vez que nos anos anteriores não houve questionamento a respeito). Importa ressaltar que se recriminou a vulneração da norma de dedicação exclusiva de membro do Conselho Tutelar (o que obsta, por óbvio, a assunção de outro cargo ou função), mas não se concluiu pela impossibilidade factual da efetiva prestação das atividades concomitantes. Diferentemente do caso da outra servidora, que, neste particular, será tratado mais adiante. Por ora, ou seja, no que diz respeito ao quesito responsabilização do gestor pela acumulação indevida, é de se dizer que, quanto a servidora Bianca Thaís Cavalcante de Andrade, em que pese a declaração de não acumulação de cargo não estar assinada (falha essa atribuída pelo defendente a equívoco da controladoria interna), não foi trazida prova pela auditoria de que o gestor tinha conhecimento da irregularidade, devendo ser ponderado que a cumulação indevida está associada à contratação temporária firmada por município diverso.

Quanto à restituição dos valores pagos a título de vencimentos, a auditoria **arrolou indícios da existência de funcionários fantasmas em 2019 (item 2.5.7)**. No que tange a já referida servidora Bianca Thaís Cavalcante de Andrade, o setor técnico registrou que, ao longo de 2019, ela teria exercido as atividades laborais em "dois lugares diferentes no mesmo horário (Xexéu e Machados)". Em situação similar, outro assessor, o Sr. Adolfo Amair Silvino Barbosa, foi contratado, em 03/05/2019, pela empresa Adserv Empreendimentos e Serviços Eireli, em Olinda, para uma jornada de trabalho de 44 (quarenta e quatro) horas



semanais. A auditoria concluiu, então, pela inobservância do princípio da moralidade (Constituição Federal, art. 37, *caput*), e sugeriu a imputação do débito de R\$ 13.007,27 para cada um dos servidores retromencionados, em solidariedade com o Presidente da Câmara Municipal.

A defesa do gestor máximo do órgão legiferante descreve a situação experimentada, na ocasião, pelo órgão, em face da realização de obras nas suas dependências, razão pela qual teriam ocorrido trabalhos externos, home office e revezamento entre os servidores. Transcrevo a passagem:

*Desse modo, considerando a previsão de conclusão da obra para o final de 2019, atrelada a necessidade de evitar gastos desmedidos, a equipe de trabalho da Casa Legislativa se organizou em um esquema de revezamento, sendo que em determinados dias da semana parte dos funcionários prestavam serviços no citado local, outra parte realizava suas demandas em suas residências, no sistema Home Office, e outros cumpriam as atividades externas, de fiscalização e acompanhamento dos serviços públicos, típicas do Órgão de Controle e Fiscalização.*

Como a defesa não dá notícia da instituição de controles para o trabalho remoto/externo, de modo a possibilitar a devida aferição dos trabalhos executados pelos servidores sob este regime, tampouco a auditoria identificou sua existência, houve, no mínimo, deficiência ou ausência de controles internos eficientes e eficazes na gestão de pessoas, capazes de acompanhar a efetiva prestação de serviços por parte dos servidores, nas condições de trabalho remoto ou de rodízio na atividade presencial.

Voltando às questões específicas, foi realizado, no caso do Sr. Adolfo Amair Silvino Barbosa, o confronto do controle de frequência com o CAGED (Cadastro Geral de Empregados e Desempregados), ficando demonstrado que o titular do cargo comissionado acumulava vínculos público e privado. Atividades essas de desempenho concomitante impossível, segundo a nossa auditoria, que se baseou nas cargas horárias respectivas e na distância dos locais de trabalho.

A defesa do Sr. Adolfo reconheceu o duplo vínculo. Mas salientou que, no período analisado, continuou a residir em Machados e trabalhando como assessor parlamentar, inclusive, juntou fotos suas em sessões legislativas e e-mails trocados com outros órgãos oficiais em nome do Vereador que assessorava (documentos nº 172 a 180). Diante desses elementos de prova, não posso deixar de dar razão ao nobre Procurador de Contas de que "as fotos colacionadas e os e-mails



acostados não servem como comprovação de serviços diários na Câmara de Vereadores". Porém, por outro lado, não é menos forçoso reconhecer que tais documentos afastam a total ausência de serviços prestados enquanto assessor parlamentar. Circunstância essa que impossibilita a devolução integral dos vencimentos percebidos.

Quanto a Sra. Bianca Thaís Cavalcante de Andrade, também não posso deixar de considerar a defesa quando afirma que o nosso corpo técnico "partiu de uma mera presunção de que os registros da servidora relativos ao vínculo mantido em Xexéu, em 2017, foram replicados para 2019". Realmente, o próprio relatório de auditoria apontou que a municipalidade (Xexéu) não teria os registros referentes a 2019. O contrato de admissão temporária acostado aos autos pelo nosso corpo técnico refere-se ao exercício financeiro de 2017, tendo alcançado seu termo em 31/12 desse ano. Sendo assim, não se pode ter como certo que a mesma jornada de trabalho (40 horas semanais) foi estabelecida no vínculo de 2019 (só foi juntada a ficha financeira desse exercício, ou seja, sabe-se que houve vínculo, mas não a jornada de trabalho respectiva, uma vez que o contrato de 2019 não foi encontrado pela Administração do município de Xéxeu).

Ora, o pagamento do chamado "servidor fantasma" deve ser repudiado por esta Corte de Contas. No entanto, com a devida vênia, entendo que a nossa auditoria não logrou comprovar tal irregularidade. Se por um lado, os elementos dos autos causam estranheza, redundando em dúvidas quanto ao cumprimento das atribuições na frequência e por toda a jornada diária exigidas para o cargo de assessor parlamentar; por outro lado, não é possível afirmar que os agentes não prestaram, em absoluto, serviços ao órgão legiferante.

Mister enfatizar que, embora realizadas incursões *in loco* com vistas à checagem de dados e documentos constantes das pastas funcionais dos servidores; bem como para a verificação da estrutura física dos locais de lotação, faltou, com a devida vênia, a obtenção de declarações dos chefes imediatos e de colegas acerca do comparecimento dos 02 (dois) servidores em questão ao local de trabalho ou da execução de suas atividades sob regime remoto.

Antes de finalizar, não posso deixar de mencionar que a defesa alegou que, por conta da reforma geral e ampliação do prédio da Câmara, não foi possível manter todos os funcionários nos seus postos físicos de trabalho, durante os meses de agosto a dezembro. Foram acostadas, então, fotos das obras (documento nº 201). Novamente, se a auditoria não logrou comprovar que os vencimentos (em sua integralidade) foram percebidos sem a contraprestação do efetivo exercício do cargo, ficou patente a deficiência no controle das atividades desempenhadas pelos servidores, não se especificando os períodos de rodízio na atividade presencial e aqueles sob regime remoto.



Com relação à **nomeação de assessor parlamentar em função de vínculos de parentesco (2.5.5)**, nossa auditoria apontou a admissão, em 15/01/2019, do Sr. Adolfo Amair Silvino Barbosa, genro do Vereador Sílvia Basílio de Lima, como seu assessor.

Entendo que a nomeação nas condições descritas revela afronta ao princípio da moralidade; merecendo, então, a devida reprimenda. Cabe, pois, sanção à autoridade responsável pelo ato de nomeação, no caso, o Sr. Sílvia Borba Guerra Filho (Presidente da Câmara), além do beneficiado, Sr. Adolfo Amair Silvino Barbosa, como pugnado tanto pela auditoria quanto pelo *Parquet* de Contas.

É certo que a defesa do Sr. Sílvia Borba Guerra Fiilha alega que a situação já preexistia, ou seja, que o servidor desempenhara o mesmo cargo em exercícios anteriores. Ocorre que não se contesta o fato da nomeação, na data retromencionada, ter sido promovida pelo ora defendente. E quanto à sua alegação de que não lhe competiria analisar os vínculos de parentesco dos servidores do órgão com os parlamentares eleitos, entendo que, no caso concreto, não merece guarida. A uma, porque o porte do município de Machados autoriza a inferência de que uma relação de parentesco tão próxima seria do conhecimento da autoridade nomeante, o Presidente do legislativo; a duas, porque o vínculo em tela envolve figuras públicas: sendo o sogro vereador do município e o genro exercera por duas vezes a Presidência de partido político no município de Machados; a três, é o próprio defendente, o Presidente do poder legislativo, que traz a documentação comprobatória, demonstrando, como era de se esperar, que conhecia e reconhecia a atuante vida política do nomeado.

Por sua vez, a defesa do Sr. Adolfo Amair Silvino Barbosa aduz que, antes mesmo de se tornar genro do Vereador Sílvia Basílio de Lima, já lhe assessorava, exercendo o cargo em comissão em comento. Sendo assim, continua, o motivo para sua admissão encontra amparo no princípio da eficiência. Reproduzo a passagem:

O nepotismo supõe a **priorização do laço de parentesco sobre a competência técnica**, ou seja, ao priorizar familiares e parentes a prática abre caminho para **incompetência administrativa**, uma vez que a administração pública deixa de contar com o indivíduo mais competente para a função.

Pois bem, o defendente foi nomeado para o cargo de assessor antes de ser genro do Vereador, ficando muito claro que a sua nomeação não se deu em razão do grau de parentesco, este que só veio a existir anos depois da nomeação do defendente.



Se a nomeação se deu antes da existência do grau de parentesco, não houve violação da proibição da Súmula nº 13 e nem ao princípio da impessoalidade.

O defendente traz, ainda, decisão judicial, proferida pelo Tribunal de Justiça do Paraná, que ecoa o seu entendimento.

É indubitoso que o tema nepotismo foi amplamente discutido pelo Supremo Tribunal Federal. Seu ponto máximo foi a edição da Súmula Vinculante nº 13. A questão de fundo repousa, substancialmente, no princípio da moralidade, prevalecendo, inclusive, sobre a invocação do princípio da eficiência. Não se deve olvidar que, até então, havia, de fato, linha argumentativa que encontrava muita adesão, principalmente no seio eminentemente político, mas também, é de rigor dizer, na jurisprudência dos Tribunais. Naqueles idos, grassava a arguição de que o parente competente, com capacidade técnica reconhecida, e, ainda, contando com a confiança da autoridade a quem serviria, não poderia ser penalizado por, simplesmente, integrar a parentela. Foi justamente essa linha argumentativa que foi afastada pela Súmula Vinculante nº 13, que, para esse fim, fixou critérios objetivos, não deixando margem para discussão de fatores subjetivos associados à competência técnica do nomeado. E esse posicionamento é amplamente conhecido, não podendo escapar aos seus destinatários, em especial àqueles que atuam na senda da política profissional, como é o caso em tela.

Trago a lume excerto de deliberação do STF em que fica patente a prevalência da análise objetiva da situação de parentesco:

Pelos documentos citados, tem-se que o irmão do impetrante fora investido no cargo de Juiz Federal quando o impetrante foi nomeado para exercer função comissionada no Tribunal Regional Federal da 1ª Região. (...) Não prospera, portanto, o argumento de que seria necessária comprovação de "vínculo de amizade ou troca de favores" entre o irmão do ora impetrante e o desembargador de quem é assistente processual, pois é a análise objetiva da situação de parentesco entre o servidor e a pessoa nomeada para exercício de cargo em comissão ou de confiança na mesma pessoa jurídica da Administração Pública que configura a situação de nepotismo vedada, originariamente, pela Constituição da República. Logo, é desnecessário demonstrar a intenção de violar a vedação constitucional ou a obtenção de qualquer benefício com o favorecimento de parentes de quem exerça poder na esfera pública



para que se estabeleça relação de nepotismo.  
[MS 27.945, voto da rel. min. **Cármem Lúcia**, 2ª T, j. 26-8-2014, DJE 171 de 4-9-2014.]

Ao fim e ao cabo, o posicionamento consolidado no Supremo Tribunal Federal expressa a perspectiva amplamente majoritária no universo dos cidadãos de que a ocupação de cargos comissionados por parentes de políticos ou autoridades afronta o princípio da moralidade. Há uma única exceção, que diz respeito aos cargos de natureza política, como, por exemplo, os secretários municipais. E é precisamente no trato dessa exceção que surge a perquirição acerca da capacidade técnica, das condições pessoais, subjetivas do nomeado. E sua análise, diferentemente do alcance pretendido pelo ora defendente, assume relevo apenas enquanto fator excludente. Explica-se: não se admite a nomeação de parente ainda que para ocupar cargo de natureza política acaso não reúna idoneidade moral ou a formação técnico-profissional compatível com a importância do cargo. Abaixo, ilustro com decisão do Supremo Tribunal Federal:

Direito Administrativo. Agravo interno em reclamação. Nepotismo. Súmula Vinculante 13. 1. O Supremo Tribunal Federal tem afastado a aplicação da Súmula Vinculante 13 a cargos públicos de natureza política, ressalvados os casos de inequívoca falta de razoabilidade, por manifesta ausência de qualificação técnica ou inidoneidade moral. Precedentes. 2. Não há nos autos qualquer elemento que demonstre a ausência de razoabilidade da nomeação.  
[Rcl 28.024 AgR, rel. min. **Roberto Barroso**, 1ª T, j. 29-5-2018, DJE 125 de 25-6-2018.]

Antes de finalizar, é mister lembrar que o enunciado da súmula em comento não esgota todas as hipóteses de nepotismo na Administração Pública. Nesse sentido, assim se pronunciou o STF:

A redação do enunciado da Súmula Vinculante 13 não pretendeu esgotar todas as possibilidades de configuração de nepotismo da Administração Pública, uma vez que a tese constitucional nele consagrada consiste na proposição de que essa irregularidade decorre diretamente do caput do art. 37 da Constituição Federal, independentemente da edição de lei formal sobre o tema.  
[Rcl 15.451 AgR, rel. min. **Dias Toffoli**, P, j. 27-2-2014, DJE 66 de 3-4-2014.]





Vale dizer, ainda que a situação retratada nos autos não se enquadre, literalmente, no enunciado da Súmula Vinculante nº 13, a nomeação pelo Presidente do legislativo municipal de genro, para servir de assessor parlamentar de seu sogro, Vereador municipal, afronta o princípio da moralidade, estando caracterizado o nepotismo. O fato do nomeado já ter exercido o mesmo cargo, antes mesmo de se tornar genro do titular do gabinete, não afasta a mácula. O Chefe do Poder Legislativo não poderia nomeá-lo, uma vez presente o vínculo de parentesco. De outra banda, o servidor não deveria exercer o cargo comissionado. Daí caber a devida reprimenda. Sendo assim, entendo ser adequada a imputação a ambos da multa prevista no art. 73, inciso I, da Lei Estadual nº 12.600/2004, no seu patamar mínimo; levando-se em conta que, no que respeita à gradação pertinente à autoridade nomeante, tratou-se de caso isolado; não sendo uma prática reiterada, o que, fosse o caso, ensejaria penalização em percentual mais elevado.

Por fim, acompanho o *Parquet* de Contas na manutenção da irregularidade relacionada à omissão do Sistema de Controle Interno (2.5.9). Conforme registrado pela nossa auditoria, o Documento nº 13 dos autos, está versado nos seguintes termos: "que não foram registradas auditorias pelo Controle Interno do órgão no Exercício de 2019". Também foi identificado que não foi realizado o controle integral dos bens móveis. Para a nossa auditoria, foi infringido o art. 74, inciso II, da Constituição Federal, cabendo a aplicação de multa (inciso III, do art. 73, da Lei Estadual nº 12.600/2004).

Para o Ministério Público de Contas, restou "evidente que o controle interno da Edilidade de Machados foi desidioso", de modo que algumas das falhas encontradas pela auditoria poderiam ter sido "evitadas com a atuação efetiva do controle interno, através de sua fiscalização".

Não posso deixar de acompanhar o *Parquet* de Contas, as várias falhas delineadas ao longo desse voto poderiam provavelmente ser evitadas, ou ao menos minoradas, caso o controle interno da Câmara tivesse atuado de forma eficiente. E não merece guarida a alegação do defendente Sr. Severino Eraldo da Silva (Controlador Interno do órgão legiferante) de que "a seu favor também milita o que foi registrado pela auditoria quanto ao cumprimento de uma série de indicadores legais a exemplo da despesa com pessoal, remuneração dos Vereadores dentre outras coisas". Ocorre que não se trouxe a lume ações concretas, específicas empreendidas pelo controle interno que tivessem contribuído para os achados positivos elencados pelo defendente. De certeza, há a declaração da própria Administração, invocada pela auditoria, e não contestada na defesa do Controlador Intrerno de que "não foram registradas auditorias pelo Controle Interno do órgão no Exercício de 2019" (doc. 13) e de "que não foram elaboradas orientações, normas de procedimento e relatórios pelo Sistema de Controle Interno da Câmara Municipal de Machados-PE" (doc. 119).



Nesse contexto de ausência de atividades próprias da área, cabe reprimenda ao responsável pelo controle interno. Sendo adequada, no meu entendimento, a sanção do art. 73, inciso I, da nossa Lei Orgânica, no seu grau mínimo.

Importa lembrar que este relator acolhe, em parte, os fundamentos arrolados pelo membro do *Parquet*, inclusive no que tange à responsabilização, ressalvados os entendimentos divergentes expressamente consignados acima. Entre os quais, mister destacar o reenquadramento das multas; seguindo-se, por corolário, que os agentes públicos, cuja conduta ensejou, exclusivamente, a imputação da penalidade pecuniária de que trata o inciso I, do art. 73, da Lei Estadual nº 12.600/2004 devem ter suas contas julgadas regulares com ressalvas.

### **PROPONHO o que segue:**

CONTAS DE GESTÃO.  
NEPOTISMO EM CARGO  
COMISSIONADO. PRINCÍPIO  
DA MORALIDADE. SÚMULA  
VINCULANTE Nº 13 DO STF.  
EVENTO ISOLADO. DEMAIS  
IRREGULARIDADES. TAMBÉM  
AUSENTE, EM CONCRETO, A  
NOTA DE GRAVIDADE.  
REPRIMENDA PELA VIA DA  
MULTA.

1. A nomeação de parente em linha reta ou colateral, até o terceiro grau, para cargo comissionado viola o art. 37, caput, da Constituição Federal e a Súmula Vinculante nº 13 do STF, independentemente da comprovação de má-fé ou prejuízo ao erário. A análise objetiva do parentesco prevalece sobre argumentos subjetivos de competência técnica ou antecedentes funcionais. A multa em percentual mínimo (art. 73, inciso I, da Lei Estadual nº 12.600/2004) é adequada, quando se tratar de evento



isolado.

2. A presença de variadas irregularidades desprovidas, em concreto, da nota de gravidade não enseja a rejeição das contas de gestão; devendo a conduta dos agentes públicos ser repreendida pela via da multa.

**CONSIDERANDO** que integra a análise das contas prestadas anualmente a observância dos limites constitucionais e legais que lhe são impostos, os quais se encontram consolidados no Anexo Único deste voto;

**CONSIDERANDO**, em parte, o relatório de auditoria e o parecer nº 604 /2021 do MPCO;

**BIANCA THAIS CAVALCANTE DE ANDRADE GUERRA:**

**CONSIDERANDO** o acúmulo ilegal de vínculos públicos, no exercício de 2019, contrariando o disposto na Constituição Federal, art. 37, inciso XVI; cumulação que não mais subsiste; e não tendo a auditoria apontado má fé;

**CONSIDERANDO** o disposto nos arts. 70 e 71, II, combinados com o art. 75 da Constituição Federal, e no art. 59, II, da Lei Estadual nº 12.600 /2004 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco);

**JULGAR** regulares com ressalvas as contas do(a) Sr(a) BIANCA THAIS CAVALCANTE DE ANDRADE GUERRA, relativas ao exercício financeiro de 2019

**ELIENE DE MELO ARRUDA:**

**CONSIDERANDO** o acúmulo ilegal de vínculos públicos, no exercício de 2019, contrariando o disposto na Constituição Federal, art. 37, inciso XVI; cumulação que não mais subsiste; e não tendo a auditoria apontado má fé;

**CONSIDERANDO** o disposto nos arts. 70 e 71, II, combinados com o art. 75 da Constituição Federal, e no art. 59, II, da Lei Estadual nº 12.600 /2004 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco);

**JULGAR** regulares com ressalvas as contas do(a) Sr(a) ELIENE DE MELO ARRUDA, relativas ao exercício financeiro de 2019



**JOAO BATISTA DE SENA BARBOSA:**

**CONSIDERANDO** que as falhas que lhe foram atribuídas não se revelam, em concreto, graves; não ensejando sequer sanção pecuniária;

**CONSIDERANDO** o disposto nos arts. 70 e 71, II, combinados com o art. 75 da Constituição Federal, e no art. 59, II, da Lei Estadual nº 12.600 /2004 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco);

**JULGAR** regulares com ressalvas as contas do(a) Sr(a) JOAO BATISTA DE SENA BARBOSA, relativas ao exercício financeiro de 2019

**JULIERME BARBOSA XAVIER:**

**CONSIDERANDO** que as falhas que lhe foram atribuídas não se revelam, em concreto, graves; não ensejando sequer sanção pecuniária;

**CONSIDERANDO** o disposto nos arts. 70 e 71, II, combinados com o art. 75 da Constituição Federal, e no art. 59, II, da Lei Estadual nº 12.600 /2004 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco);

**JULGAR** regulares com ressalvas as contas do(a) Sr(a) JULIERME BARBOSA XAVIER, relativas ao exercício financeiro de 2019

**MARIA AUXILIADORA PEREIRA SILVA:**

**CONSIDERANDO** que as falhas que lhe foram atribuídas não se revelam, em concreto, graves; não ensejando sequer sanção pecuniária;

**CONSIDERANDO** o disposto nos arts. 70 e 71, II, combinados com o art. 75 da Constituição Federal, e no art. 59, II, da Lei Estadual nº 12.600 /2004 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco);

**JULGAR** regulares com ressalvas as contas do(a) Sr(a) MARIA AUXILIADORA PEREIRA SILVA, relativas ao exercício financeiro de 2019

**SEVERINO QUIRINO DE AMORIM FILHO:**

**CONSIDERANDO** que as falhas que lhe foram atribuídas não se revelam, em concreto, graves; não ensejando sequer sanção pecuniária;



**CONSIDERANDO** o disposto nos arts. 70 e 71, II, combinados com o art. 75 da Constituição Federal, e no art. 59, II, da Lei Estadual nº 12.600/2004 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco);

**JULGAR** regulares com ressalvas as contas do(a) Sr(a) SEVERINO QUIRINO DE AMORIM FILHO, relativas ao exercício financeiro de 2019

**VALDEMI JOSE DA SILVA:**

**CONSIDERANDO** que as falhas que lhe foram atribuídas não se revelam, em concreto, graves; não ensejando sequer sanção pecuniária;

**CONSIDERANDO** o disposto nos arts. 70 e 71, II, combinados com o art. 75 da Constituição Federal, e no art. 59, II, da Lei Estadual nº 12.600/2004 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco);

**JULGAR** regulares com ressalvas as contas do(a) Sr(a) VALDEMI JOSE DA SILVA, relativas ao exercício financeiro de 2019

**ADOLFO AMAIR SILVINO BARBOSA:**

**CONSIDERANDO** a assunção de cargo em comissão de assessoramento de vereador, seu parente em 1º grau, em afronta à Súmula Vinculante nº 13 do STF;

**CONSIDERANDO** o disposto nos arts. 70 e 71, II e VIII, § 3º, combinados com o art. 75 da Constituição Federal, e no art. 59, II, da Lei Estadual nº 12.600/2004 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco);

**JULGAR** regulares com ressalvas as contas do(a) Sr(a) ADOLFO AMAIR SILVINO BARBOSA, relativas ao exercício financeiro de 2019

**APLICAR multa** no valor de R\$ 5.386,81, prevista no Artigo 73 da Lei Estadual 12.600/04 inciso(s) I , ao(à) Sr(a) ADOLFO AMAIR SILVINO BARBOSA, que deverá ser recolhida, no prazo de 15 (quinze) dias do trânsito em julgado desta deliberação, ao Fundo de Aperfeiçoamento Profissional e Reequipamento Técnico do Tribunal, por intermédio de boleto bancário a ser emitido no sítio da internet deste Tribunal de Contas ([www.tcepe.tc.br](http://www.tcepe.tc.br)) .

**SEVERINO ERALDO DA SILVA:**

**CONSIDERANDO** a omissão dos deveres inerentes ao cargo de Controlador Interno da Câmara Municipal de Machados, quando deveria



ter realizado atividades de fiscalização patrimonial e operacional e auditorias internas, ou mesmo elaborado orientações capazes de evitar ou ao menos evitar as falhas de controle identificadas pelo corpo técnico deste Tribunal;

**CONSIDERANDO** o disposto nos arts. 70 e 71, II e VIII, § 3º, combinados com o art. 75 da Constituição Federal, e no art. 59, II, da Lei Estadual nº 12.600/2004 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco);

**JULGAR** regulares com ressalvas as contas do(a) Sr(a) SEVERINO ERALDO DA SILVA, relativas ao exercício financeiro de 2019

**APLICAR multa** no valor de R\$ 5.386,81, prevista no Artigo 73 da Lei Estadual 12.600/04 inciso(s) I , ao(à) Sr(a) SEVERINO ERALDO DA SILVA, que deverá ser recolhida, no prazo de 15 (quinze) dias do trânsito em julgado desta deliberação, ao Fundo de Aperfeiçoamento Profissional e Reequipamento Técnico do Tribunal, por intermédio de boleto bancário a ser emitido no sítio da internet deste Tribunal de Contas ([www.tcepe.tc.br](http://www.tcepe.tc.br)) .

**Silvio Borba Guerra Filho:**

**CONSIDERANDO** a ocorrência de 01 (uma) nomeação para cargo em comissão de assessoramento com parentesco de 1º grau, em afronta à Súmula Vinculante nº 13 do STF;

**CONSIDERANDO** o disposto nos arts. 70 e 71, II e VIII, § 3º, combinados com o art. 75 da Constituição Federal, e no art. 59, II, da Lei Estadual nº 12.600/2004 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco);

**JULGAR** regulares com ressalvas as contas do(a) Sr(a) Silvio Borba Guerra Filho, relativas ao exercício financeiro de 2019

**APLICAR multa** no valor de R\$ 5.386,81, prevista no Artigo 73 da Lei Estadual 12.600/04 inciso(s) I , ao(à) Sr(a) Silvio Borba Guerra Filho, que deverá ser recolhida, no prazo de 15 (quinze) dias do trânsito em julgado desta deliberação, ao Fundo de Aperfeiçoamento Profissional e Reequipamento Técnico do Tribunal, por intermédio de boleto bancário a ser emitido no sítio da internet deste Tribunal de Contas ([www.tcepe.tc.br](http://www.tcepe.tc.br)) .

**RECOMENDAR**, com base no disposto no art. 69, parágrafo único, da Lei Estadual nº 12.600/2004, bem como no art. 8º da Res. TC nº 236/2024, aos atuais gestores do(a) Câmara Municipal de Machados, ou quem vier a sucedê-los, que atendam a(s) medida(s) a seguir relacionada(s):



1. Proceder ao levantamento da necessidade de pessoal efetivo do órgão legiferante, com vistas à realização de concurso público.
2. Implementar ações de controladoria interna, em especial relativas ao controle de pessoal, diárias e bens móveis.
3. Implantar sistema eletrônico de controle de frequência dos servidores bem como, sendo o caso, o disciplinamento do trabalho remoto, compreendendo a fixação e o acompanhamento do cumprimento de metas.



## ANEXO ÚNICO - VOTO DO RELATOR

### QUADRO DE LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS

Área	Descrição	Fundamentação Legal	Base de Cálculo	Limite Legal	Percentual / Valor Aplicado	Cumprimento
Pessoal	Despesa total com pessoal - 3º quadrimestre/ 2º semestre	Lei Complementar nº 101/2000, art. 20.	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 6,00 %	3,68 %	Sim
Subsídio	Remuneração dos agentes públicos - Vereadores - Limite em relação à receita municipal	Constituição Federal, art. 29, inciso VII.	Receita do Município	Máximo 5,00 %	2,72 %	Sim
Subsídio	Remuneração dos agentes públicos - Vereadores - Limite em relação ao fixado em norma	Lei municipal que fixou o subsídio	Valor fixado em norma.	Limite em relação ao fixado em lei municipal.	R\$ 6.000,00	Sim
Despesa Total	Gastos com folha de pagamento	Artigo 29-A, § 1º, da Constituição Federal	Repasse legal.	Máximo 70,00 %	64,39 %	Sim
Despesa Total	Despesa total do Poder Legislativo	Artigo 29-A, incisos I a VI, da Constituição Federal	Somatório das receitas.	% do somatório das receitas, dependendo do número de habitantes: I - 7% para Municípios com população de até cem mil habitantes; II - 6% para Municípios com população entre cem mil e trezentos mil habitantes; III - 5% para Municípios com população entre trezentos mil e um e quinhentos mil habitantes; IV - 4,5% para Municípios com população	7,04 %	Não





				entre quinhentos mil e um e três milhões de habitantes; V - 4% para Municípios com população entre três milhões e um e oito milhões de habitantes; VI - 3,5% para Municípios com população acima de oito milhões e um habitantes.		
Subsídio	Remuneração agente público - Vereador - Teto Prefeito	Art. 37, inciso XI da CF/88	Subsídio do Prefeito	O valor da remuneração do vereador tem como limite o valor do subsídio do Prefeito Municipal.	R\$ 16.000,00	Sim
				De acordo com o subsídio do deputado estadual fixado em norma, e do número de habitantes do Município: a) até dez mil habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a vinte por cento do subsídio dos Deputados Estaduais; b) de dez mil e um a cinquenta mil habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a trinta por cento do subsídio dos Deputados Estaduais; c) de cinquenta mil e um a cem mil habitantes, o		



Subsídio	Remuneração dos agentes públicos - Vereadores - Limite em relação aos deputados estaduais (nominal)	Art. 29, Inciso VI da CF - Remuneração dos Vereadores com base no subsídio do deputado estadual, dependendo do número de habitantes.	Subsídio do Deputado Estadual fixado em norma.	subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a quarenta por cento do subsídio dos Deputados Estaduais; d) de cem mil e um a trezentos mil habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a cinquenta por cento do subsídio dos Deputados Estaduais; e) de trezentos mil e um a quinhentos mil habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a sessenta por cento do subsídio dos Deputados Estaduais; f) de mais de quinhentos mil habitantes, o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a setenta e cinco por cento do subsídio dos Deputados Estaduais;	R\$ 7.596,68	Sim
----------	---	--	--	---	--------------	-----



## **OCORRÊNCIAS DO PROCESSO**

NÃO HOUVE OCORRÊNCIAS.

## **RESULTADO DO JULGAMENTO**

Presentes durante o julgamento do processo:

CONSELHEIRO RANILSON RAMOS , Presidente da Sessão :  
Acompanha

CONSELHEIRO SUBSTITUTO RUY RICARDO HARTEN , relator do  
processo

CONSELHEIRO MARCOS LORETO : Acompanha

CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR : Acompanha

Procurador do Ministério Público de Contas: CRISTIANO PIMENTEL

Houve unanimidade na votação acompanhando a proposta de  
deliberação do relator.