



INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO

19ª SESSÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA CÂMARA REALIZADA EM 20/06/2024

PROCESSO TCE-PE Nº 20100123-8

RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO MARCOS NÓBREGA

MODALIDADE - TIPO: Prestação de Contas - Gestão

EXERCÍCIO: 2019

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

INTERESSADOS:

JOSÉ JOACIR CRISTOVÃO DA SILVA

FLAVIO BRUNO DE ALMEIDA SILVA (OAB 22465-PE)

FELIPE AUGUSTO DE VASCONCELOS CARACIOLO (OAB 29702-PE)

JOSEFA CLAUDIA DE OLIVEIRA SANTOS FALCAO

FELIPE AUGUSTO DE VASCONCELOS CARACIOLO (OAB 29702-PE)

JOSEFA DOS SANTOS COSTA

FELIPE AUGUSTO DE VASCONCELOS CARACIOLO (OAB 29702-PE)

SANDRIELLY LUANNA BRITO SILVA

FELIPE AUGUSTO DE VASCONCELOS CARACIOLO (OAB 29702-PE)

RELATÓRIO

Cuidam os autos da Prestação de Contas da **Câmara Municipal de João Alfredo**, relativa ao exercício de 2019, apresentada por meio do sistema eletrônico deste Tribunal, em atendimento ao disposto na Resolução TC nº 11/2014, sob a responsabilidade do **Sr. José Joacir Cristovão da Silva**, Presidente e ordenador de despesas.

No **relatório de auditoria (doc. 57)** foi analisado o cumprimento dos limites constitucionais e legais. A referida análise encontra-se resumida no quadro abaixo:



	Especificação	Limite Legal	Fundamentação Legal	% ou Valor Aplicado	Situação
Pessoal	Despesa total com pessoal	6%	Artigo 20 da Lei Complementar nº 101/2000	2,98%	Cumprimento
Remuneração dos agentes políticos	Remuneração total dos vereadores	5% da receita do município (R\$1.793.127,90)	Artigo 29, inciso VII, da Constituição Federal	3,30%	Cumprimento
	Subsídio mensal dos vereadores	30,00(2)% do subsídio dos deputados estaduais (R\$7.596,68)	Artigo 29, inciso VI, e alíneas, da Constituição Federal	R\$ 7.580,00	Cumprimento
		Subsídio do prefeito do município (R\$ 17.250,00)	Art. 37, XI, da Constituição Federal		
Valor constante na Lei municipal que fixou o subsídio dos vereadores (R\$ 7.580,00)	Lei Municipal nº 1018/2016				
Despesa	Despesa total do Poder Legislativo	7,00% do somatório das receitas	Artigo 29-A, incisos I a VI, da Constituição Federal	7,0%	Cumprimento
	Gasto com folha de pagamento	70% do repasse legal	Artigo 29-A, § 1º, da Constituição Federal	66,53%	Cumprimento

O relatório registra, ainda, como achado na prestação de contas as seguintes irregularidades:



- Concessão de diárias sem motivação suficiente e com descrição genérica no montante de R\$37.600,00;
- Concessão de gratificações a servidores comissionados sem respaldo legal no montante de R\$95.834,00;
- Insuficiências no controle de frequência dos servidores, acarretando pagamento indevido de R\$49.031,59;
- Cessão irregular de servidores ;
- Insuficiência no controle patrimonial;
- Prorrogação irregular de contrato administrativo;
- Alimentação desconforme do módulo Pessoal do Sagres.

Regularmente notificados, os interessados apresentaram **defesa (doc. 76)** e juntaram documentos (77-94).

Os autos foram encaminhados ao MPCO, para elaboração de opinativo, tendo sido distribuídos ao Gabinete do Procurador Gustavo Massa, que emitiu o **Parecer MPCO nº 558/2021 (doc.101)**, opinando pela rejeição das contas analisadas e aplicação de multa ao responsável.

Vieram-me os autos, por distribuição originária, para relatar e apresentar Proposta de Deliberação, nos termos do art. 6º, § 2º, da Lei Estadual nº 15.450/2014 e arts. 1º e 9º, §3º, inciso I, da Resolução TC nº 14/2015.

Em seguida, foi apresentada defesa complementar pelo Sr. José Joacir Cristovão da Silva (doc.107).

É o relatório.

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

A defesa complementar apresentada pelo Sr. José Joacir Cristovão da Silva (doc.107) teve a finalidade de rebater as irregularidades remanescentes no opinativo do Ministério Público de Contas, tendo como argumentos os apresentados na defesa anterior.

De início, cabe mencionar que o relatório de auditoria registra **o cumprimento de todos os limites legais e constitucionais no exercício.**

No entanto, foram apontadas outras falhas na realização de despesas, execução contratual, controle patrimonial e na gestão de pessoal. Tais irregularidades foram suficientemente analisadas em cotejo com as



justificativas dos defendentes no bojo do **Parecer MPCO nº 558/2021**, do qual transcrevo a seguir a análise de mérito, como parte integrante deste voto:

“2.1. CONCESSÃO DE DIÁRIAS SEM MOTIVAÇÃO SUFICIENTE E COM DESCRIÇÃO GENÉRICA

De início, a auditoria aponta que:

- A Câmara Municipal de João Alfredo concedeu diárias para participação dos vereadores em congressos, seminários e afins com ausência de motivação suficiente para demonstrar a razoabilidade dos respectivos gastos públicos, bem como para atividades com descrição genérica, prejudicando a adequação dos gastos aos princípios da Administração Pública.
 - No exercício de 2019, o Legislativo Municipal realizou despesa total com diárias no montante de R\$ 42.200,00, sendo 89,10% desse valor destinado a: 1) o custeio da participação conjunta de vereadores e/ou servidores em congressos, seminários e afins com ausência de motivação suficiente para demonstrar a razoabilidade dos gastos; 2) notas de empenho, requerimento e prestação de contas das diárias com descrição genérica.
- A equipe de auditoria relacionou no Apêndice X os empenhos referentes a cada evento e respectivos beneficiários cujas diárias foram concedidas a grupos de vereadores e/ou servidores para participação em congressos, seminários e afins. O somatório das despesas resultou num montante de R\$ 33.200,00.
- As diárias acima listadas foram concedidas e pagas com base nos requerimentos e prestações de contas - produzidos pela própria Câmara Municipal -, sem demonstração dos motivos pelos quais se faz imprescindível a participação dos agentes nessas atividades.
 - A única comprovação da participação é o certificado ou declaração de participação - emitidos pela entidade organizadora - e, nos casos listados no Apêndice X, sequer foram anexadas essas documentações.
- Os vereadores participaram do “Congresso Estadual de Vereadores e Servidores das Câmaras Municipais”, realizado pela UVP, em duas ocasiões – uma em Gravatá e outra em Triunfo. Em ambas, a programação apresentou características semelhantes às questionadas perante este Tribunal no julgamento da Prestação de Contas da Câmara Municipal de Paulista do exercício de 2013.
 - A única comprovação da participação dos vereadores nos eventos é o certificado elaborado pelas entidades organizadoras. Ainda, em ambos os eventos a duração total é de 4 dias, sendo o primeiro dia reservado ao credenciamento e recebimento de material, o último dia com duração entre 1h30 e 2h30, e os demais com duração



máxima de 5h. Ressalta-se que não constam nas prestações de contas das diárias os convites e/ou as programações desses eventos, restando prejudicada a comprovação da análise circunstanciada, pelo Presidente da Casa, da adequação da despesa aos princípios da Administração Pública. As programações dos eventos constantes no Apêndice XII foram coletadas por meio de busca virtual (doc. 35; acesso em 05/03/2021).

- No que diz respeito às diárias com descrição genérica, relacionadas no Apêndice XIII, a equipe de auditoria identificou que foram concedidas 10 diárias para atividades cujas descrições não apresentam detalhamento mínimo suficiente para comprovar o atendimento ao interesse público, tais como “a serviço da Câmara Municipal” ou “tratar de assuntos de interesse do município”.
- Constatou-se que a Câmara Municipal de João Alfredo concedeu diárias com descrição genérica e sem motivação suficiente para demonstrar o atendimento aos princípios da razoabilidade e eficiência. A irregularidade ocasionou em dano ao erário no montante de R\$ 37.600,00, que representam 89,19% da despesa total com diárias no exercício de 2019.

Por tal falha, foi imputado o Sr. José Joacir Cristóvão da Silva, por ordenar despesas relativas a diárias com descrição genérica e sem motivação suficiente para demonstrar o atendimento aos princípios administrativos, quando deveria expor os pressupostos de fato e de direito que motivaram a concessão das diárias, observando o interesse público e a adequação aos princípios administrativos.

Em sua defesa, ele alegou que:

- As diárias foram concedidas em total atenção ao que leciona a Lei Municipal nº 869/2009, que dispõe sobre a Concessão de Diárias no âmbito do Poder Legislativo do Município de João Alfredo.
- É dever da Administração Pública, sempre que possível, qualificar seus servidores, agentes públicos e representantes interessados em acesso à informação, mediante treinamento e requalificação.
- Os eventos listados no Apêndice X, do Relatório de Auditoria, se constituem em Congressos, Encontros e Assembleias que possuem caráter público e serviram para a capacitação dos Vereadores que participaram dos eventos.
- Segue em anexo a programação dos Encontros.
- A Equipe de Auditoria ainda apontou que não foram demonstrados os motivos pelos quais se fazia necessária a participação dos Agentes da Câmara de João Alfredo nos eventos. Contudo, após o recebimento dos informativos de cada Evento pela Presidência da Casa, era feita a comunicação em Sessão e afixado no Mural para apresentação dos requerimentos dos interessados, conforme provas em anexo.



- Inexistem irregularidades posto que os eventos demonstram motivações suficientes para caracterizar o interesse público, bem como que as concessões das diárias seguiram os trâmites da Lei Municipal, adequando-se aos princípios da Administração Pública, não havendo que se falar em devolução ao Erário.

Análise:

Nas últimas reuniões do FOCO-PE que participei, havia uma preocupação muito forte do MPPE com a participação de Vereadores Municipais de nosso Estado em eventos/congressos realizados apenas para inflar os subsídios dos participantes. Acredito que tal temática deve ter uma maior atenção por parte desta Casa.

No presente caso concreto, vejo que o valor despendido com diárias não é irrazoável. Pelo próprio RA, vemos que o total da despesa orçada pela edilidade de João Alfredo era de mais de R\$ 2.300.000,00. Logo, o montante total gasto com diárias (R\$ 42.200,00) não representa, sequer, 2% dos gastos da Câmara. Em nosso entender, tal fato diferencia bastante a realidade sob análise daquela encontrada na PC da Câmara Municipal de Paulista do exercício de 2013 (na PC de Paulista, o gasto com diárias foi de R\$ 556.912,88).

Ademais, a defesa acostou a programação dos Congressos de Vereadores e Servidores de Câmaras, em Gravatá, Caruaru e em Triunfo (doc. 78 dos autos). Vê-se que a temática das palestras naqueles eventos são relevantes aos Legislativos municipais. Sendo assim, não foge ao interesse público a participação dos edis em tais eventos.

Quanto à comprovação da participação dos mesmos, vejo no doc. 34 dos autos que foram acostadas declarações de participação e os certificados dos participantes nos congressos. Para o MPCO, tais documentos são suficientes para a comprovação da participação dos envolvidos.

Assim, com respeito à irregularidade de tais despesas, o MPCO entende que a mesma deva ser afastada.

Por fim, quanto a questão das diárias com descrição genérica, o valor total envolvido é de R\$ 4.400,00. Considerando o diminuto valor, entendo que tal questão deva ser encaminhada para o campo das determinações.

2.2. CONCESSÃO DE GRATIFICAÇÕES A SERVIDORES COMISSIONADOS SEM RESPALDO LEGAL

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



- A Câmara Municipal de João Alfredo não atendeu aos princípios da legalidade, impessoalidade e moralidade públicas ao conceder gratificações aos servidores comissionados sem respaldo legal, bem como não realizou a formalização dos atos e respectivas motivações, restando os atos eivados de vício insanável.
- A Lei Municipal nº 802/2006 (doc. 36), que regulamenta a concessão de gratificações no âmbito da Câmara Municipal de João Alfredo, prevê, em seu art. 3º, que a “Presidência da Mesa Diretora da Câmara Municipal de João Alfredo fica autorizada [...] a conceder, através de portaria, gratificações específicas de até 100% (cem por cento)”
- Percebe-se, portanto, que a fixação do valor da gratificação de função por ato do Presidente da Câmara, em razão da ampla margem de discricionariedade conferida pela lei, não possui amparo constitucional, logo, a concessão da referida gratificação de função em valor variável, segundo critérios não objetivos, viola a norma do § 1º do art. 39 da CRFB/88.
- Com base nas portarias de concessão de gratificações (doc. 37) e a folha de pagamento (doc. 30), 8 servidores comissionados perceberam gratificações no exercício de 2019.
 - As portarias de concessão das gratificações não apresentam motivação que justifique o ato administrativo, mas somente faz alusão à legislação municipal autorizativa. Verifica-se, portanto, vício inerente aos atos administrativos de concessão de gratificações pela ausência de motivação, imprescindível à sua validade, não bastando menção ao dispositivo legal que ampara o ato, sendo necessária a apresentação dos pressupostos de fato, bem como a relação de pertinência entre os fatos ocorridos e o objeto do ato praticado.
- É incompatível com a ordem constitucional as concessões de gratificações de natureza remuneratória para servidores comissionados por afrontar a norma insculpida no inciso V do art. 37 da Constituição Federal.
- Com base nas folhas de pagamento dos servidores comissionados no exercício de 2019, a equipe de auditoria relacionou, no Apêndice XIV, os valores dispendidos com gratificações irregulares, que representaram um montante de R\$ 95.834,00.

Por tal falha, foi responsabilizado o *Sr. José Joacir Cristóvão da Silva*, por efetuar despesas (Apêndice XIV) provenientes de gratificações concedidas sem motivação e sem observar os princípios da impessoalidade, legalidade, e moralidade, quando deveria atentar-se aos ditames legais e motivar as concessões de gratificações com os pressupostos necessários, de forma a demonstrar impessoalidade na prática do ato administrativo discricionário.

O imputado alegou, em sua defesa, que:



- A Lei Municipal foi editada em 2006, momento bem anterior à Gestão dos Defendentes na Presidência da Câmara Municipal de João Alfredo, a vir ensejar a rejeição de suas contas.
- A Auditoria indica uma possível inconstitucionalidade na discricionariedade conferida pelo artigo 3º, da Lei. Contudo, se o legislador entendeu por conferir a discricionariedade ao Presidente, deixando clara a possibilidade de concessão da gratificação, não há que se falar em inconstitucionalidade. Ou, pelo menos, em uma inconstitucionalidade evidente.
- A possível declaração de (in)constitucionalidade deve seguir sua tramitação própria, ante a não verificação automática da irregularidade, posto que necessária uma análise aprofundada da ausência de amparo constitucional através do procedimento necessário, não podendo ser alegada para fins de análise das Contas em tela.
- Não obstante tudo isso, a Câmara de Vereadores de João Alfredo, através do Decreto Legislativo nº 07/2013, regulamentou a concessão das gratificações que trata o artigo 3º, da Lei Municipal nº 802/06, restringindo, assim, a discricionariedade indicada no Relatório de Auditoria.
- No tocante ao segundo aspecto, qual seja a ausência de motivação nos atos de concessão de gratificações aos servidores, evidenciamos que o artigo 3º, da Lei Municipal, não condicionou a necessidade de apresentação de motivação para as concessões.
- A regulamentação da dedicação exclusiva ao exercício da função, por força do Decreto Legislativo nº 07/2013 (Anexo 05), já surtia o efeito de qualquer necessidade de motivação para a concessão da gratificação, dispensando a necessidade de explicitar os motivos no ato de nomeação.
- O Presidente ora Defendente, no Exercício de 2020, editou a Portaria nº 002/2020 em anexo (Anexo 06), fixando o percentual da gratificação por cargo de dedicação exclusiva e não por servidor específico, expurgando qualquer infringência ao Princípio da Impessoalidade.
- Como demonstramos acima, através do Decreto Legislativo nº 07/2013 e da Portaria nº 002/2020, as gratificações eram dadas em razão da dedicação exclusiva do servidor ao cargo, que poderia ser convocado para a realização de trabalho inerente às atribuições de seu cargo, para além da jornada laboral estabelecida no Poder Legislativo.

Análise

Para o MPCO, a irregularidade é manifesta. Veja que a Lei Municipal nº 802/2006 dá ampla margem de discricionariedade para que o Presidente da Câmara de João Alfredo escolhesse quem iria ganhar a gratificação e o quanto de percentual a ser concedido na mesma.

Analisando a regulamentação dada a tal gratificação, vê-se que:



- O Decreto Legislativo nº 07/13 não tratou da questão do percentual a ser concedido. Ele apenas padronizou uma “motivação” para a concessão da gratificação: a dedicação exclusiva ao exercício da função.
- A Portaria nº 02/20 (posterior ao exercício auditado) fixou o percentual da gratificação (100%) e os **cargos comissionados** que a receberiam.

Como se vê, tais legislações seriam insuficientes para afastar a irregularidade sob análise.

Para o MPCO, piora ainda mais a questão quando se vê que a gratificação foi concedida, apenas, para alguns cargos comissionados. Ora, o cargo em comissão pressupõe confiança, necessidade e dedicação exclusiva ao órgão e ao cargo para o qual foi indicado. Logo, não há que se falar em percepção da remuneração do cargo em comissão, acrescido de gratificação por dedicação exclusiva da função.

Assim sendo, o MPCO entende que se deve abrir um incidente de declaração de inconstitucionalidade para as normas aqui analisadas, em especial a Portaria 02/20.

Quanto à imputação de débito, há de se levar em conta a presunção de constitucionalidade das normas e a boa-fé dos que receberam. Logo, ela deve ser afastada.

No entanto, a infração é grave, cabendo a aplicação da multa prevista na LOTCE, art. 73, inciso III, no percentual de 15% ao responsável.

2.3. INSUFICIÊNCIAS NO CONTROLE DE FREQUÊNCIA DOS SERVIDORES

Neste ponto, a auditoria relata que:

- A Câmara Municipal de João Alfredo não realizou o controle de frequência de todos os servidores no exercício de 2019, restando prejudicada a comprovação da proporcionalidade entre os proventos pagos e a devida contraprestação laborativa.
- A análise das folhas de ponto apresentou uma inconsistência com os dados constantes no Tome Conta em relação aos servidores vinculados à edilidade, motivo pelo qual essa equipe solicitou a relação de todos os servidores efetivos e comissionados vinculados em 2019 (doc. 41), e a relação dos servidores cedidos a outros órgãos públicos nesse exercício (doc. 42).
 - Considerando esses documentos, os registros do Tome Conta em confronto com as folhas de ponto encaminhadas, verificou-se a ausência total ou parcial do controle de frequência de 05 servidores.
- Foram pagos R\$ 49.031,59, a título de proventos integrais aos 05 servidores acima especificados, nos meses indicados, ausente de



comprovação da proporcionalidade entre os proventos pagos e a real atividade laborativa prestada pelos agentes públicos.

Foram responsabilizados por tal eiva:

- Sra. Josefa dos Santos Costa - por deixar de acompanhar os registros mensais de frequência dos servidores em exercício na Câmara de Vereadores, quando deveria realizar registro adequado de frequência dos servidores de modo a garantir a proporcionalidade entre a remuneração percebida e a contraprestação laborativa.
- Sr. José Joacir Cristovão da Silva - por omitir-se de supervisionar o controle de frequência dos servidores efetivos e comissionados, também pela realização do pagamento da remuneração integral desses servidores sem comprovação da devida contraprestação laborativa, quando deveria acompanhar a assiduidade dos servidores de forma capaz de obter o real acompanhamento da assiduidade dos servidores e realizar pagamento da remuneração com base na carga horária efetivamente trabalhada.

Os imputados alegaram que:

- Por um lapso, as folhas de frequência das Servidoras citadas não foram digitalizadas quando da unificação da documentação solicitadas pelos Auditores através do ofício AUD04/IRSU nº. 1.187 /2021. Visto que as citadas folhas de frequências se encontravam nas pastas de guarda de documentos dos servidores, existentes do Departamento de Recursos Humanos da Câmara Municipal, estamos neste momento juntando-as (Anexo 07).
- A Servidora Maria de Lourdes Gomes de Oliveira, esclarecemos que, entre março e agosto de 2019, ela se encontrava licenciada, gozando Licença-Prêmio, conforme requerimento em anexo (Anexo 08).
- A Servidora Janaina de Moura Sousa, entre fevereiro de 2019 e fevereiro de 2021, ela se encontrava em licença sem vencimentos, conforme requerimento em anexo (Anexo 09).
- As Servidoras Amanda Silva de Almeida, Jaciela Gomes da Silva Melo e Juliana Cristina da Silva Santos, foram cedidas ao Tribunal Regional Eleitoral, conforme requisição através do Ofício nº 03 /2019 – 88ª ZE TER/PE e Termo de Cooperação Técnica nº 006 /2019, para auxílio ao processo de Recadastramento Biométrico da Justiça Eleitoral, com ônus para a Câmara, conforme documentos em anexo (Anexo 10). Segue, ainda, os ofícios de cedência.
- Inexistiu insuficiência no controle de frequência dos servidores da Casa Legislativa.

Análise:



Há de se dar razão à defesa. Os documentos probantes acostados aos autos são suficientes para comprovar as alegações feitas (Docs. 80, 81, 85, 86 - 88). Com isso, a irregularidade resta afastada.

2.4. CESSÃO IRREGULAR DE SERVIDORES

Neste ponto, a auditoria relata que:

- No exercício de 2019 a Câmara Municipal de João Alfredo realizou a cessão de 4 servidores efetivos a outros órgãos públicos, de um total de 12 servidores componentes do quadro permanente, sem proceder com as exigências previstas em lei.
- Esta equipe solicitou, através do Ofício AUD04/IRSU nº 001/2021 (doc. 44), a relação dos servidores cedidos em 2019, a legislação autorizativa, os convênios respectivos e os atos de cessão. Em resposta, a edilidade, informou (doc. 45) que a legislação autorizadora das cessões é a Lei Estadual nº 6.123/1968, a qual rege os aspectos funcionais dos servidores do município, bem como apresentou a relação de 4 servidores cedidos no exercício e as respectivas portarias, as quais subsidiaram a elaboração da tabela das fls. 27 do RA.
- As portarias determinando as cessões dos servidores não apresentam as informações exigíveis: não indicam qualquer motivação da cessão, seu prazo e na Portaria nº 09/2019 nem mesmo a qual órgão cabe o ônus financeiro.
- Todos os servidores cedidos são ocupantes de cargos efetivos. Contudo não foram apresentados os convênios com o Ministério Público de Pernambuco e a Prefeitura Municipal de João Alfredo.
- Quanto à cessão do servidor Aluizio Ferreira dos Santos Junior, constatou-se na folha de pagamento (doc. 30) da edilidade que o mesmo recebeu sua remuneração ordinária durante todo o exercício analisado, e, portanto, a luz do inciso I do art. 62 da Lei Complementar nº 101/2000 deve haver autorização dessa despesa na LOA e na LDO. Ocorre, que foi verificado a inexistência da previsão dessa despesa tanto na Lei de Diretrizes Orçamentárias (Lei Municipal nº 1.054/2018), quanto na Lei Orçamentária Anual (Lei Municipal nº 1.057/2018), ambas acessadas no Portal da Transparência de João Alfredo.
- As Portarias 09/2019 e 10/2019 (doc. 42), quanto ao prazo das cessões, restringem-se a informar: “Manter as cessões dos servidores da Câmara Municipal”. Diante dessa lacuna, verificou-se no Tome Conta as informações sobre os vínculos funcionais dos 04 servidores em tela, onde constatou-se que o servidor cedido ao MPPE encontra-se em atividade nesse órgão desde 2015, e que os demais servidores encontram-se à disposição da Prefeitura de João Alfredo desde 2013. Tal situação sugere uma condição quase permanente da atuação dos servidores em órgãos distintos daqueles para os quais foram admitidos por concurso público.



- Os 4 servidores cedidos equivalem a um terço do total de servidores componentes do quadro permanente da Câmara Municipal de João Alfredo (12 servidores), e que os cargos dos servidores cedidos possuem apenas um ocupante, logo, ao realizar as cessões a administração do legislativo municipal ficou desprovida dos únicos funcionários habilitados a cumprir as atribuições respectivas desses cargos. Tal circunstância afronta o princípio da razoabilidade.
- A cessão de servidores da Câmara de João Alfredo em 2019 descumpriu 3 dos 5 critérios necessários para tal ato, a saber: convênio com os poderes ou entes cessionários; ato administrativo (portaria) indicando a motivação, o prazo e a quem cabe o ônus remuneratório; e a previsão na lei de diretrizes orçamentárias e na lei orçamentária anual das despesas relacionadas a cessão de servidor com ônus ao órgão cedente. Além disso, afronta aos princípios da supremacia do interesse público (ausência de motivação e prazo certo) e da razoabilidade (quantitativo de servidores cedidos).

Foi responsabilizado por tal eiva o Sr. José Joacir Cristóvão da Silva, por ceder 04 servidores efetivos (doc. 42) sem a celebração de convênio com os poderes/entes cessionários, sem indicar os motivos e os prazos da cessão e, ainda, realizar a despesa com a remuneração de servidor cedido sem previsão na LDO e na LOA, contrariando, dessa forma, os princípios da supremacia do interesse público e da razoabilidade, quando deveria ter, ao promover a cessão de servidor, celebrado convênio com os órgãos cessionários, indicado os motivos e os prazos da disponibilização dos servidores, e, ainda ter previsto as despesas com servidor cedido, cujo ônus remuneratório recaiu sobre a Câmara nas leis orçamentárias.

O imputado alegou, em sua defesa nos autos, que:

- As cessões em análise se iniciaram muito antes da gestão do Defendente, onde era praxe na Casa as suas prorrogações, não podendo ser motivos para a rejeição das contas em tela.
- Segue em anexo o Convênio firmado com a Prefeitura de João Alfredo, para a cessão dos servidores para aquele Órgão (Anexo 11).
- A Lei Estadual nº 6.123/68 é totalmente cabível ao presente caso, posto que nela existe a possibilidade de cessão de Servidores, sanando a autorização legal. Quanto a celebração de convênio, resta também sanado. O ato administrativo expando a motivação, também segue atendido. Por fim, quanto a autorização da LOA e LDO, existe previsão para o pagamento dos salários, mesmo que o servidor esteja cedido.
- Se houve irregularidades, elas são formais.

Análise:



Para o MPCO, a irregularidade é manifesta. As cessões de servidores possuem falhas gritantes:

- Ausência do Convênio com o MPPE para a cessão de servidor.
- As cessões foram realizadas sem qualquer motivação e prazo certo para a sua duração.
- No caso do Sr. Aluizio dos Santos Júnior, sequer foi estabelecida a responsabilidade pelo ônus remuneratório.

O fato das cessões terem se iniciado há muito tempo não afasta a irregularidade detectada. No caso, caberia ao responsável pela eiva tomar as medidas necessárias para atender as exigências legais de tal instituto, no momento que as fosse renovar. Como se vê, não o fez, incorrendo na falha.

Para o MPCO, é caso de aplicação da multa prevista na LOTCE, art. 73, inciso III, no percentual de 10%.

2.5. INSUFICIÊNCIA NO CONTROLE PATRIMONIAL.

Neste ponto, a auditoria relata que:

- Foi constatada precariedade no controle de bens patrimoniais da Câmara Municipal de João Alfredo, tendo em vista a ausência de indicação dos responsáveis pelos equipamentos e materiais permanentes listados na Relação de Bens Patrimoniais, restando, dessa forma, prejudicada a capacidade de evitar desvios de finalidade.
- Para análise do controle de bens patrimoniais da Câmara, foi solicitado, através do Ofício AUD04/IRSU n.º1.187/2021 (doc. 38), cópia do Livro de registros de bens permanentes da Casa. Em resposta, o legislativo apresentou relação dos bens patrimoniais (doc. 47), constando o número de tombamento, valor do bem, a localização e respectiva descrição. Entretanto, a relação apresentada carece de informações acerca dos agentes responsáveis pela guarda e administração dos bens, o que impossibilita a identificação objetiva dos responsáveis, caso ocorra desvios de finalidade na utilização do patrimônio público.
- Tendo em vista a ausência de informação imprescindível ao devido controle do acervo patrimonial, a indicação dos responsáveis pela sua guarda, entende-se que a Câmara não apresenta sistema de controle capaz de cumprir a determinação insculpida no art. 94 da Lei Federal nº 4.320/1964 e, portanto, apresenta monitoramento insuficiente dos bens.

Foram responsabilizados por tal eiva:

- Sra. Sandrielly Luanna Brito Silva - por deixar de indicar os responsáveis pelos equipamentos e materiais permanentes da



edilidade, quando deveria apresentar os agentes públicos responsáveis pelos bens, conforme art. 94 da Lei Federal nº 4.320 /1964.

- Sr. José Joacir Cristovão da Silva - por omitir-se de supervisionar a implantação do devido controle patrimonial do acervo de bens da Casa Legislativa (culpa in vigilando), quando deveria estabelecer sistema de controle patrimonial capaz de demonstrar os responsáveis por sua guarda.

Os imputados alegaram, em sua defesa conjunta nos autos, que:

- Ao responder a solicitação feita pela Auditoria mediante o ofício AUD04/IRSU nº. 1.187/2021, a Câmara enviou o “Livro de registros de bens permanentes da Casa”. Assim, houve um equívoco no nosso de entendimento da referida solicitação, passando este Relatório.
- O espaço físico da Casa Legislativa é relativamente pequeno, subdividido em 03 ambientes, cabendo o registro e controle dos bens à Diretora de Patrimônio, a Senhora Sandrielly Luanna Brito Silva, em consonância com a guarda do Presidente em exercício.
- A Diretora de Patrimônio, então, é a responsável pela guarda e administração dos bens, em conjunto com o Presidente, pelo que a insuficiência indicada resta sanada, conforme cadastro no Sistema Informatizado de Patrimônio, que segue em anexo (Anexo 12).

Análise.

Compulsando os autos, vejo que no Doc. 47 encontra-se a listagem dos bens permanentes da Câmara Municipal de João Alfredo. Através dela, podemos inferir que há um sistema informatizado que faz o registro e controle de tais bens. Já no Doc. 91, temos uma tela do referido sistema de patrimônio, onde traz as informações dos responsáveis pelos bens.

Considerando que a Câmara do Município de João Alfredo possui instalações pequenas, é razoável que os bens patrimoniais fiquem sob a responsabilidade do Presidente da edilidade e da Diretora de Patrimônio. Pelo Doc 91, vemos que são justamente estas pessoas que estão listadas como tais.

Assim, o MPCO entende que a irregularidade deva ser afastada.

2.6. PRORROGAÇÃO IRREGULAR DE CONTRATO ADMINISTRATIVO

Neste ponto, a auditoria relata que:

- A Câmara Municipal de João Alfredo prorrogou o Contrato nº 02 /2017 (doc. 51), firmado com a empresa SOCAM - Sociedade



Comercial de Assistência Municipal LTDA (CNPJ nº 11.604.105/0001-76), para prestação de serviços de assessoria contábil, sem demonstrar a obtenção de condições e preços mais vantajosos à Administração, conforme prevê o Estatuto de Licitações.

- Foi solicitado à edilidade, através do Ofício AUD04/IRSU nº 001/2021 (doc. 44), o Contrato nº 002/17 e respectivos aditivos, acompanhados dos documentos que o subsidiaram (doc. 51), onde verificou-se que o objeto, assessoria contábil, trata-se de serviço de caráter contínuo, e que o 2º Termo Aditivo foi assinado em 07/03/2019, data anterior ao término da validade do 1º Termo Aditivo (10/03/2019).
 - Não consta qualquer estudo capaz de justificar as vantagens econômicas na dilatação do prazo contratual em detrimento da realização de novo certame. Tal ausência torna o contrato eivado de vício e, portanto, nulo de pleno direito, uma vez que fere frontalmente as exigências contidas no inciso II do art. 57 do Estatuto de Licitações.
- O termo aditivo sob análise majorou em 20% o valor da contrapartida financeira, passando de R\$ 60.000,00 para R\$ 72.000,00, tornando ainda mais necessária a demonstração da vantajosidade econômica através de robusta pesquisa de preços.

Foi responsabilizado por tal eiva o **Sr José Joacir Cristovão da Silva**, por celebrar o 2º Termo Aditivo ao Contrato nº 02/2017 (doc. 51) sem demonstrar o caráter vantajoso da prorrogação, quando somente deveria realizar dilatação do prazo contratual mediante estudo capaz de demonstrar, nos autos do processo, que a continuidade traria vantagem à Câmara Municipal.

O imputado alegou, em sua defesa nos autos, que:

- É costumeiro que os Entes Públicos possuam assessoria nesta área, em razão da ausência de profissionais e servidores qualificados para tanto, sendo situação típica a contratação de Empresa para prestar serviços de Assessoria Contábil em conjunto com servidores da Casa.
- Inexiste qualquer apontamento sobre a não prestação dos serviços contábeis, bem como a não prestação dos serviços de preparação e elaboração da Prestação de Contas da Câmara de João Alfredo. Inclusive, o presente processo é a real constatação de que a Prestação de Contas foi elaborada dentro das normas legais e apresentada a esta Corte, não existindo demonstração melhor para constatar a prestação dos serviços.
- A prorrogação do prazo de vigência do Contrato nº 02/2017, se deu em virtude da qualidade dos serviços prestados pela empresa contratada, uma vez que, a complexidade e frequentes mudanças nas normas, faz com que os serviços contratados possibilitem a qualidade e precisão dos trabalhos obrigatórios do órgão contratante.



- A presente contratação deu-se por meio legal através do Processo Licitatório nº 02/2017, Pregão Presencial nº 02/2017, momento em que ficou resguardada a vantajosidade da Contratação. Neste contexto, é indiscutível que os serviços Contábeis, objeto do Contrato, não sejam tratados como de natureza continuada, vez que, deles se valeu diariamente a necessidade da Administração.
- Ocorre que, o Contrato nº 02/2017 foi firmado com a Câmara Municipal no ano de 2017, e só em 2019, é que houve uma majoração de 20% sobre o seu valor. Portanto, acreditamos que a majoração se encontra à luz do que determina o § 1º, do artigo 65, da Lei Federal nº 8.666/93, acima mencionado.
- O reajuste teve um ínfimo valor, posto que, mensalmente, houve a majoração de R\$ 1.000,00 no contrato, onde a possível falha suscitada, não possui o condão de malsinar uma prestação de contas anual, à luz da jurisprudência deste Tribunal, em casos recentes e análogos, a teor dos julgamentos proferidos nos autos dos processos TCE-PE nº 19100291-4 - Acórdão nº 491/2020; TCE-PE nº 18100470-7 - Acórdão nº 414/2020; TCE-PE nº 19100197-1 - Acórdão nº 391/2020; TCE-PE nº 15100296-9 - Acórdão nº 325/2020, dentre outros.

Análise.

As teses defensivas não merecem guarida. A legislação licitatória é clara ao colocar que a celebração de qualquer prorrogação de contrato deve ser precedida pela comprovação de que o preço ofertado continua sendo ou é vantajoso para a Administração.

Tal estudo/comprovação não foi feito para o 2º Aditivo, como bem coloca a nossa equipe técnica. Piora ainda mais a situação o fato deste aditivo ter majorado em 20% o valor originalmente praticado. Será que não havia outras empresas de assessoria contábil que ofereceriam o mesmo serviço com valores mais módicos

Para o MPCO, esta é uma irregularidade grave, cabendo a aplicação da multa prevista na LOTCE, art. 73, inciso III, no percentual de 10%.

2.7. ALIMENTAÇÃO DESCONFORME DO MÓDULO DE PESSOAL DO SAGRES

Neste ponto, a auditoria relata que:

- O Poder Legislativo de João Alfredo registrou de forma inconsistente e incompleta os dados referentes aos servidores públicos componentes do seu quadro no módulo de Pessoal do SAGRES.
- Foram identificadas as inconsistências nos dados dos servidores no módulo de Pessoal do SAGRES (fls. 35 - 36).

Foram responsabilizados por tal eiva as seguintes pessoas:



- Sr. José Joacir Cristovão da Silva - pela alimentação inverídica e incompleta dos dados enviados ao módulo de Pessoal do SAGRES, quando deveria ter enviado os dados de forma verídica, íntegra, completa, conforme e tempestiva.
- Sra. Josefa Claudia de Oliveira Santos - por omitir-se de avaliar os procedimentos de controle adotados pelos Usuários do SAGRES - Pessoal quanto a veracidade e completude, bem como de propor medidas corretivas, quando deveria ter avaliado os procedimentos de alimentação do sistema em tela, assim como, diante de irregularidades identificadas, propor medidas saneadoras.

Os imputados alegaram, em sua defesa conjunta nos autos, que:

- Esclarecemos que a falha se originizou em virtude de não constar na folha de pagamento dos servidores efetivos da Câmara Municipal, enviado ao SAGRES módulo de Pessoal, os nomes dos Servidores Antônio Carlos da Silva, Josevaldo José de Santana e Gilvania Firmo da Silva, estes, cedidos ao Poder Executivo, com ônus para o órgão cessionário.
- Os três servidores acima mencionados, fizeram parte dos informes ao SAGRES de Pessoal, da folha de pagamento do órgão cessionário, no caso, da Prefeitura Municipal, uma vez que, se houvesse informe dos mesmos no SAGRES de Pessoal da Câmara Municipal, conseqüentemente haveria duplicidade de informações.
- As verbas remuneratórias dos servidores citados não fizeram parte da despesa de pessoal da Casa, sendo estas, computadas na despesa de pessoal da Prefeitura, então logo, para o SAGRES de Pessoal não seria diferente.
- Não houve a intenção dos Defendentes em realizar a alimentação inverídica do SAGRES como sugere o Relatório de Auditoria. As informações foram disponibilizadas da forma em que a Câmara entendeu correta.

Análise:

Para o MPCO, a falha origina-se de uma mera falta de compreensão total da forma de como deve ser alimentado o sistema SAGRES. Compulsando o sistema e-TCE, vejo que não há registro de tal falha nas PC's anteriores da Câmara Municipal.

Sendo assim, o MPCO entende que esta é uma irregularidade de menor potencial ofensivo, que deve ser encaminhada para o campo das determinações.

3. CONCLUSÃO

Considerando a concessão de diárias com descrição genérica;



Considerando a concessão de gratificações a servidores comissionados sem respaldo legal;

Considerando a cessão irregular de servidores;

Considerando a prorrogação irregular de contrato administrativo;

Considerando a alimentação desconforme do módulo de Pessoal do SAGRES;

O Ministério Público de Contas propugna que:

- A presente prestação de contas dos responsáveis seja considerada ***irregular***.
- 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 José Joacir Cristóvão da Silva*, por efetuar despesas (Apêndice XIV) provenientes de gratificações concedidas sem motivação e sem observar os princípios da impessoalidade, legalidade, e moralidade, quando deveria atentar-se aos ditames legais e motivar as concessões de gratificações com os pressupostos necessários, de forma a demonstrar impessoalidade na prática do ato administrativo discricionário. Considerando a gravidade da conduta, o MPCO sugere a imputação da multa prevista na LOTCE, art. 73 inciso III no percentual de 15%.
 - *Sr. José Joacir Cristóvão da Silva*, por ceder 04 servidores efetivos (doc. 42) sem a celebração de convênio com os poderes/entes cessionários, sem indicar os motivos e os prazos da cessão e, ainda, realizar a despesa com a remuneração de servidor cedido sem previsão na LDO e na LOA, contrariando, dessa forma, os princípios da supremacia do interesse público e da razoabilidade, quando deveria ter, ao promover a cessão de servidor, celebrado convênio com os órgãos cessionários, indicado os motivos e os prazos da disponibilização dos servidores, e, ainda ter previsto as despesas com servidor cedido, cujo ônus remuneratório recaiu sobre a Câmara nas leis orçamentárias. Considerando a gravidade da conduta, o MPCO sugere a imputação da multa prevista na LOTCE, art. 73 inciso III no percentual de 10%.
 - *Sr José Joacir Cristóvão da Silva*, por celebrar o 2º Termo Aditivo ao Contrato nº 02/2017 (doc. 51) sem demonstrar o caráter vantajoso da prorrogação, quando somente deveria realizar dilatação do prazo contratual mediante estudo capaz de demonstrar, nos autos do processo, que a continuidade traria vantagem à Câmara Municipal, o MPCO sugere a



imputação da multa prevista na LOTCE, art. 73 inciso III no percentual de 10%.

- Sejam feitas as recomendações/determinações elencadas no RA, nas fls. 41.

É o parecer."

Acolho em parte o opinativo do MPCO acima transcrito, fazendo dele as minhas razões de decidir, divergindo em parte em relação ao item 2.5.2 do relatório de auditoria (Concessão de gratificações a servidores comissionados sem respaldo legal).

Em relação à concessão de gratificações a servidores comissionados sem respaldo legal, entendo que houve descumprimento da Lei Municipal nº 802/2006 pelo gestor quando da concessão de gratificação aos servidores comissionados com fundamento no art. 3º, uma vez que a concessão da gratificação deve se restringir aos **servidores efetivos** que passam a desempenhar as atividades de chefia, direção e assessoramento, não sendo extensivo aos cargos comissionados.

Em relação ao Incidente de Arguição de Inconstitucionalidade em virtude da portaria nº 02/2020, destaco que a respectiva portaria não fundamentou as concessões das gratificações objeto dos autos que se referem ao exercício de 2019. Portanto, não caberia o incidente.

Pelo exposto,

PROPONHO o que segue:

CÂMARA MUNICIPAL.
CONCESSÃO DE
GRATIFICAÇÕES.
REQUISITOS LEGAIS NÃO
ATENDIDOS.
PRORROGAÇÃO. NÃO
ATENDIMENTO DOS
REQUISITOS LEGAIS.

1. É irregular a prorrogação de contratos administrativos para a prestação de serviços sem que fique demonstrada a garantia de preços e condições mais vantajosas para a Administração.



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;

José Joacir Cristovão da Silva:

CONSIDERANDO, em parte, o Parecer do MPCO nº 558/2021;

CONSIDERANDO a concessão de diárias com descrição genérica;

CONSIDERANDO a concessão de gratificações a servidores comissionados sem respaldo legal;

CONSIDERANDO a cessão irregular de servidores;

CONSIDERANDO a prorrogação irregular de contrato administrativo;

CONSIDERANDO a alimentação desconforme do módulo de Pessoal do SAGRES;

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

JULGAR irregulares as contas do(a) Sr(a) José Joacir Cristovão da Silva, relativas ao exercício financeiro de 2019

APLICAR multa no valor de R\$ 10.390,65, prevista no Artigo 73 da Lei Estadual 12.600/04 inciso(s) III, ao(à) Sr(a) José Joacir Cristovão 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).

DOU quitação aos demais responsáveis citados no relatório de auditoria.

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

1. Realizar análise circunstanciada quando da concessão de diárias para a participação de vereadores em congressos, seminários e afins, com vistas à razoabilidade e economicidade das despesas;



Observar as diretrizes constitucionais para a concessão de gratificações a servidores, tendo em vista a impossibilidade de percepção de gratificação por servidores comissionados;

Observar os critérios legais para a cessão de servidores;

Realizar estudo da vantajosidade à Administração quando da prorrogação de contratos administrativos.



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 %	2,98 %	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 %	3,30 %	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\$ 7.580,00	Sim
Despesa Total	Gastos com folha de pagamento	Artigo 29-A, § 1º, da Constituição Federal	Repasse legal.	Máximo 70,00 %	66,53 %	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	7,00 %	Sim



				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\$ 7.580,00	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\$ 7.580,00	Sim
----------	---	--	--	---	--------------	-----



OCORRÊNCIAS DO PROCESSO

RETIRADO DE PAUTA EM 27/01/2022, SEM OCORRÊNCIAS.

RETIRADO DE PAUTA EM 02/03/2023, SEM OCORRÊNCIAS.

NÃO HOUVE OCORRÊNCIAS NA SESSÃO DO DIA 20/06/2024.

RESULTADO DO JULGAMENTO

Presentes durante o julgamento do processo:

CONSELHEIRO RANILSON RAMOS , Presidente da Sessão :
Acompanha

CONSELHEIRO SUBSTITUTO MARCOS NÓBREGA , relator do
processo

CONSELHEIRO MARCOS LORETO : Acompanha

CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR : Acompanha

Procurador do Ministério Público de Contas: GUSTAVO MASSA

Houve unanimidade na votação acompanhando a proposta de
deliberação do relator.