



## INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO

36ª SESSÃO ORDINÁRIA PRESENCIAL DA SEGUNDA CÂMARA  
REALIZADA EM 31/10/2024

**PROCESSO TCE-PE N° 22100416-6**

**RELATOR: CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR**

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

**EXERCÍCIO:** 2021

**UNIDADE(S) JURISDICIONADA(S):** Prefeitura Municipal de Ouricuri

### **INTERESSADOS:**

ANA KAROLYNE BATISTA BARROS

PAULO ROBERTO FERNANDES PINTO JUNIOR (OAB 29754-  
PE)

EDMUNDO CAVALCANTE SIQUEIRA

PAULO ROBERTO FERNANDES PINTO JUNIOR (OAB 29754-  
PE)

FRANCISCA ELIANA GUEDES DA SILVA

PAULO ROBERTO FERNANDES PINTO JUNIOR (OAB 29754-  
PE)

FRANCISCA VALDENORA FREIRE

PAULO ROBERTO FERNANDES PINTO JUNIOR (OAB 29754-  
PE)

FRANCISCO ISAAC VARELA DA SILVA

PAULO ROBERTO FERNANDES PINTO JUNIOR (OAB 29754-  
PE)

FRANCISCO RICARDO SOARES RAMOS

GUSTAVO PAULO MIRANDA DE ALBUQUERQUE FILHO (OAB  
42868-PE)

PAULO ROBERTO FERNANDES PINTO JUNIOR (OAB 29754-  
PE)

GARDIELLE DAYANE BERNARDINO ANDRADE

PAULO ROBERTO FERNANDES PINTO JUNIOR (OAB 29754-  
PE)

IDEVAL ALVES DE LIMA



PAULO ROBERTO FERNANDES PINTO JUNIOR (OAB 29754-PE)

LUDJA SUELY BRAGA SILVA AMARAL

RAMILDO RAMOS DA SILVA

PAULO ROBERTO FERNANDES PINTO JUNIOR (OAB 29754-PE)

RONIVON FERREIRA DE MATOS

PAULO ROBERTO FERNANDES PINTO JUNIOR (OAB 29754-PE)

## RELATÓRIO

Cuida-se da Prestação de Contas da Prefeitura Municipal e Ouricuri, relativa ao exercício financeiro de 2021, autuada sob o nº 22100416-6, cujo escopo consistia na "Verificar atos de gestão contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do exercício de 2021, realizando análise da adequada aplicação dos Princípios da Administração Pública" (fl. 5 do RA).

O Relatório de Auditoria, confeccionado pela Inspetoria Regional de Petrolina (IRPE), apontou os achados elencados na fl. 3:

*2.1.1. Ausência de atividades do controle interno;*

*2.1.2. Ausência de infraestrutura e normativos regulamentando funcionamento da ouvidoria;*

*2.1.3. Contratação irregular de pessoal terceirizado;*

*2.1.4. Irregularidades na contratação de servidores, com ausências de informações e burla ao concurso público;*

*2.1.5. Pagamento de despesas com material de expediente sem efetiva liquidação;*

*2.1.6. Despesas com combustíveis sem o devido controle; e*

*2.1.7. Irregularidades na concessão de verba indenizatória.*



Foi atribuída a responsabilidade pelas possíveis irregularidades observadas aos seguintes agentes, qualificados na fl. 47 do RA:

1. Francisco Ricardo Soares Ramos - Prefeito (01/01 a 31/12/2021);
2. Francisca Eliane Guedes da Silva - Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Esportes (01/01 a 31/12/2021);
3. Gardielle Dayane Bernardino de Andrade - Secretaria Municipal de Saúde (01/01 a 31/12/2021);
4. Ana Karolyne Batista Barros - Secretaria Municipal de Assistência Social (01/01 a 31/12/2021);
5. Ramildo Ramos da Silva - Secretário Municipal de Administração (01/01 a 31/12/2021);
6. Ronivon Ferreira de Matos - Secretário Municipal de Transportes (01/01 a 31/12/2021); e
7. Francisca Valdenora Freire - Coordenadora de Controle Interno (01/01 a 31/12/2021).

Os Srs. FRANCISCA VALDENORA FREIRE, FRANCISCA ELIANE GUEDES DA SILVA, GARDIELLE DAYANE BERNARDINO DE ANDRADE, RAMILDO RAMOS DA SILVA, ANA KAROLYNE BATISTA BARROS E RONIVON FERREIRA DE MATOS apresentaram Defesa Prévia conjunta (documento nº 159). O Sr. Francisco Ricardo Soares Ramos atravessou sua manifestação isoladamente (documento nº 150).

Posteriormente, após a solicitação de elaboração de Relatório Complementar acerca do Item 2.1.7 do Relatório de Auditoria, havendo este sido acostado aos autos (documento nº 201), e os Interessados exposto esclarecimentos complementares (documento nº 229).

É o relatório.



## VOTO DO RELATOR

Consoante relatado, consistem os autos na Prestação de Contas de Gestão da Prefeitura Municipal de Ouricuri, relativa ao exercício financeiro de 2021.

Passo à análise, ponto a ponto, dos detalhamentos dos Relatórios de Auditoria originário (documento nº 124) e complementar (documento nº 201), bem como, aos esclarecimentos dos Interessados (documentos nº 105, nº 159 e nº 229).

### I. Ausência de atividades do controle interno (Item 2.1.1)

Neste primeiro ponto, relata a equipe técnica, em síntese, o seguinte:

- a) "Através dos trabalhos de auditoria realizados na Prefeitura Municipal de Ouricuri, identificou-se a ausência de atuação do controle interno municipal no exercício de 2021";
- b) "Conforme declarado no Documento 27 do processo de prestação de contas do Município de Ouricuri: ...não foi realizada auditoria no âmbito da Prefeitura Municipal, foram solicitadas visitas e recomendações do controle interno com a finalidade de elaborar Instruções Normativas de conformidade com as normas legais. Assim sendo deixa de constar relatório de auditoria conforme disposto na Resolução TC 153, Anexo II, Item 27";
- c) "Da mesma forma consta declaração no Documento 28. A conduta observada no Município de Ouricuri vai de encontro ao que estabelecem a Constituição Federal, a Lei complementar nº 101/2000 (LRF), a Resolução TC nº 001/2009 e a Lei Municipal nº 521/2009";
- d) "Solicitou-se por ofício (Documento 55), a relação dos servidores que compõem o quadro da Coordenadoria de Controle Interno, com seus respectivos cargos. Sendo informado que 02 servidores compõem o quadro (Documento 56), ambos ocupantes de cargos comissionados. Portanto constata-se a inexistência de servidores efetivos lotados na Coordenadoria de Controle Interno, contrariando a Resolução T.C. nº 01 /2009";
- e) "Diante das irregularidades apontadas neste Relatório de Auditoria, constata-se que a falta de atividade da Controladoria Interna na Prefeitura Municipal de Ouricuri, exercício 2021, descumpriu os



instrumentos legais citados, além do possível comprometimento da veracidade das informações contábeis"; e

f) "O quadro relatado acima reporta uma situação de deficiência de controles, o que pode levar à concretização de riscos administrativos, permitindo a ocorrência de eventos danosos ao erário, cabendo a responsabilidade ao Sr. Francisco Ricardo Soares Ramos, prefeito do município de Ouricuri, por não providenciar a adequada estrutura de pessoal da Controladoria Interna e determinar a realização de auditorias e a Sra. Francisca Valdenora Freire, coordenadora do sistema de controle interno, por omitir-se do dever de realizar auditorias. Em razão do exposto, ficam os responsáveis sujeitos às sanções previstas no art. 73, inciso III da Lei nº. 12.600 de 14 de junho de 2004".

Os Sr. Francisco Ricardo Soares Ramos, Prefeito Municipal de Ouricuri no exercício auditado, alegou o que segue quanto à narrativa tecida pela auditoria (documento nº 150), em suma:

- a) "Primeiramente, é fundamental destacar que existem diversas consultas e questionamentos cotidianos que são realizados de maneira informal, sem a necessidade de formalização de procedimento";
- b) "As falhas apontadas, ainda que sejam procedentes, o que se admite apenas para argumentar, são meramente formais, sem condão para macular as contas do gestor. É preciso considerar o cenário de pandemia que pegou todo o país desprevenido e sem uma diretriz traçada a nível nacional. Em razão disso, todos os esforços foram voltados para o combate ao coronavírus";
- c) "Também, vale destacar que a Administração Municipal, com o fito de corrigir as falhas apontadas, bem como no sentido de aprimorar as atividades de Controle Interno, determinou a ampliação do quadro de colaboradores lotados na Controladoria, pugnando, inclusive, pela inserção de prioridade para inclusão do cargo efetivo no próximo concurso público a ser realizado pelo Município de Ouricuri";
- d) "Por fim, o entendimento dessa Corte de Contas é de considerar que tal apontamento não merece a reprimenda de rejeição das contas, cabendo uma determinação ao ente para saneamento para futuros exercícios"; e
- e) "Em defesa aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, bem como da isonomia dos julgados, requer que seja relevado o presente item".



Por sua vez, a Sra. Francisca Valdenora Freire, então Coordenadora do Sistema de Controle Interno, aduziu, resumidamente, que (documento nº 159):

- a) "Primeiramente, é fundamental destacar que existem diversas consultas e questionamentos cotidianos que são realizados de maneira informal, sem a necessidade de formalização de procedimento";
- b) "As falhas apontadas, ainda que sejam procedentes, o que se admite apenas para argumentar, são meramente formais, sem condão para macular as contas dos gestores. É preciso considerar o cenário de pandemia que pegou todo o país desprevenido e sem uma diretriz traçada a nível nacional. Em razão disso, todos os esforços foram voltados para o combate ao coronavírus";
- c) "Vale destacar que a Administração Municipal, com o fito de corrigir as falhas apontadas, bem como no sentido de aprimorar as atividades de Controle Interno, determinou a ampliação do quadro de colaboradores lotados na Controladoria, pugnando, inclusive, pela inserção de prioridade para inclusão do cargo efetivo no próximo concurso público a ser realizado pelo Município de Ouricuri";
- d) "Por fim, o entendimento dessa Corte de Contas é de considerar que tal apontamento não merece a reprimenda de rejeição das contas, cabendo uma determinação ao ente para saneamento para futuros exercícios"; e
- e) "Em defesa aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, bem como da isonomia dos julgados, requer que seja relevado o presente item".

No que toca à matéria, sabe-se que é um dever constitucional imposto aos administradores públicos em todas as esferas de poder o exercício do controle interno próprio, consoante a inteligência do artigo 70 da Carta Republicana:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.



Ou seja, não é possível considerar a jaça verificada como de caráter formal, porquanto o regular exercício das ações de controle interno consiste em uma obrigação delineada pelo dispositivo da Constituição Federal supracolacionado, o qual, sob uma hermenêutica teleológica, busca concretizar primados da transparência, eficiência, impessoalidade, entre outros, no âmbito da gestão da coisa pública.

Ademais, a ausência ou deficiência em tais atividades, realizadas diretamente pela entidade incumbida, embaraça a própria atuação daquelas desempenhadas paralela e externamente pelas Inspetorias desta Corte, a qual remanesce cerceada a informações perfunctórias que não foram submetidas ao crivo técnico *interna corporis* pela própria Administração da forma como determina a legislação vigente e as Resoluções desta Casa.

Nesse contexto, não houve a demonstração da adoção de quaisquer medidas nesse sentido, ainda que posteriores ao interstício objeto de auditoria, hábeis a desconstituir a narrativa traçada pela equipe técnica deste Tribunal.

Con quanto a apreciação e o julgamento das prestações de contas durante o período pandêmico exija um olhar dotado de parcimônia e razoabilidade por este TCE-PE, algumas impropriedades não podem ser relativizadas quando não existe comprovação de óbices reais suportados pela Unidade Jurisdicionada que inviabilizassem a devida retificação delas aos moldes normativos, sobretudo em se tratando da inexistência de ações de controle interno, essencial à concretização da obrigação constitucional supra colacionada.

Dessa maneira, aplica-se a multa do artigo 73, inciso III, da LOTCE-PE aos Srs. Francisco Ricardo Soares Ramos e à Sra. Francisca Valdenora Freire.

## **II. Ausência de infraestrutura e normativos regulamentando funcionamento da ouvidoria (Item 2.1.2)**

Neste Item, narra o Relatório de Auditoria, em suma, que:



- a) "Com objetivo de avaliar a criação e a regulamentação da ouvidoria municipal, como também a emissão de relatório de gestão, enviou-se Ofício IRPE / AUD-PMO-PCG2021 Nº 01/2022, solicitando as seguintes informações e documentos: a) Relação dos servidores que compõem o quadro da Ouvidoria Municipal, com seus respectivos cargos; b) Lei municipal de criação e implementação da ouvidoria, ato normativo específico (lei ou decreto) que trata sobre a organização e o funcionamento da ouvidoria e Cópia do Relatório de Gestão, do exercício de 2021, emitido pela ouvidoria Municipal";
- b) "Conforme relação fornecida, 04 servidores compõem o quadro de servidores da Ouvidoria (Documento 58), todos ocupantes de cargos comissionados. Portanto, constata-se a inexistência de servidores efetivos lotados na Ouvidoria";
- c) "Observa-se que o ambiente de trabalho da Ouvidoria não possui espaço físico e instalações adequados para que os servidores exerçam suas funções. Consta somente uma mesa de trabalho e um notebook para execução das atividades";
- d) "A Ouvidoria municipal foi criada através da Lei nº 1.160/2008 (Documento 57). Verifica-se a ausência de ato normativo atualizando a legislação municipal as disposições da Lei nº 13.460/2017 e normativos regulamentando o funcionamento";
- e) "Quanto ao relatório de gestão, não foi apresentado pela Administração Municipal. Dispõe a Lei nº 13.460/2017 [...] Foi fornecido somente documento descrito como "Relatório de Assuntos mais Frequentes 2021" (Documento 59), que não atende às exigências contidas na legislação";
- f) "Em consulta ao sitio da internet da Prefeitura Municipal (<http://www.ouricuri.pe.gov.br/novosite/home/>) não se observa informações referentes a Ouvidoria, contrariando o disposto no art. 6º, VI, da Lei nº 13.460/2017"; e
- g) "A ausência de estruturação da Ouvidoria e normativos regulamentando o funcionamento, prejudica o reconhecimento de seus cidadãos como sujeito de direito, como também desprestígio ao princípio da eficiência e incorreu em grave infração à norma legal".

A auditoria atribuiu a responsabilidade pelo achado ao então Prefeito Municipal, Sr. Francisco Ricardo Soares Ramos, por "Não regulamentar a organização e o funcionamento da Ouvidoria, e não garantir créditos orçamentários, recursos financeiros e de pessoal, para melhoria dos serviços públicos,



em especial, espaço físico e instalações adequados" (fl. 14 do RA). Este, por sua vez, argumentou que (documento nº 150):

- a) "Indubitavelmente, pode-se concluir que a Ouvidoria municipal existe, cabendo tão somente aprimorar o seu funcionamento. Neste contexto, ao contrário do apontado, existo o normativo regulamentador da Ouvidoria, através da Lei Municipal nº 1.160/2008 (anexo), que instituiu e definiu as atribuições da Ouvidoria Geral, tratando, pormenoradamente, de todo o regramento do órgão"; e
- b) "Incumbe-nos assentar, porque oportuno, alguns pontos acerca dos questionamentos elencados pela auditoria, senão vejamos: I - No que concerne à não inserção de informações do órgão, inclusive no Portal da Transparência, já foi requerido ao mantenedor para que seja providenciado com maior brevidade possível. Tão logo sejam inseridos os registros, será trazido aos autos para acompanhamento; II - Quanto à estrutura física disponibilizada, o prédio-sede da Prefeitura estará passando por uma reforma estrutural, objetivando a readequação e melhoria da qualidade de suas instalações; III - Foram iniciados os procedimentos de atualização das normas atinentes às atribuições e atividades da Ouvidoria Municipal".

No que toca ao achado em epígrafe, não vislumbro gravidade o suficiente para que ele ampare a rejeição das contas de gestão, levando-se em consideração que existia o órgão atuante no exercício, conquanto houvesse a precariedade estrutural na repartição na qual ele se encontrava instalada. Nesse sentido, cabe determinação à gestão, para providenciar a alocação adequada dos membros nomeados para o desempenho das atividades da Ouvidoria Municipal.

### **III. Contratação irregular de pessoal terceirizado (Item 2.1.3)**

Neste ponto, aduz a equipe técnica deste Tribunal, em resumo, que:

- a) "Foi realizado o Processo Licitatório nº 009/2021 - Pregão Eletrônico nº 001/2021 para contratação de empresa especializada e em locação de mão de obra";
- b) "Conforme termo de referência (Documento 61): 1 - OBJETO Este Termo de Referência tem por objeto a Contratação de empresa especializada em locação de mao-de-obra, visando á prestação de serviços PORTARIA, ZELADOR, ATENDENTE, AUXILIAR DE SALA, ANALISTA INSTITUCIONAL ... (...) 4 - DAS CATEGORIAS



**PROFISSIONAIS A CONTRATAR (...) FUNÇÃO ATENDIMENTO**  
Auxiliar atende o cliente de uma empresa com objetivo de vender produtos, prestar assistência ao cliente, realizar cobranças de contas em aberto, realizar pesquisas de satisfação, cancelar ou alterar planos, promover acordos e prestar informações sobre serviços, dados, notas, laudos e textos, envio de e-mails e planilhas. **FUNÇÃO - AUXILIAR DE SALA** Auxilia os alunos e professores, acompanha as crianças para recreio e banheiro, organiza a sala, atende os professores nas solicitações de material pedagógico em sala ou de assistência às crianças e colabora na organização da instituição. **FUNÇÃO - ANALISTA INSTITUCIONAL** Prestar orientações técnicas, bem como assessorar superior imediato na área de sua atuação. Realizar pesquisas e estudos para detecção de problemas da área de atuação a fim de propor soluções alternativas";

- c) "Da análise das atribuições definidas na licitação, entende a auditoria que o contrato de prestação de serviços configura terceirização irregular. A execução de atividades de forma contínua e em funções para as quais não é cabível terceirização constata-se, notadamente, nas funções Auxiliar de Sala e Analista Institucional";
- d) "Observa-se, ainda, que aos profissionais contratados para função de Analista Institucional, compete "assessorar superior imediato", configurando subordinação de trabalhadores terceirizados com a Administração";
- e) "Quanto às atribuições da Função Atendimento, seriam melhor aplicadas às contratações de pessoal realizadas por empresas comerciais, não se vislumbra em que área da Administração Pública Municipal poderiam desempenhar as funções descritas";
- f) "As atribuições dessas funções devem ser exercidas por contratação de pessoal para exercer atividades constantes do quadro de pessoal, através de concurso público e, em caso excepcional, da realização de processo seletivo simplificado devidamente justificado visando à admissão temporária de servidores (Constituição Federal, art. 37, IX)";
- g) "Apesar de alternativas jurídicas legais conhecidas e disseminadas, a carência de servidores da entidade foi contornada ilegalmente pela contratação de mão de obra, sendo adotada a prática de contratação de terceiros sem que se proceda à realização de concurso/seleção pública";
- h) "De acordo com Contrato Nº 014/2021, celebrado entre a Prefeitura Municipal e a empresa Gestão de Terceirização em Serviços Seleção e Agenciamento de Mão de Obra EIRELI - CNPJ 11.457.039/0001-59, o valor total de contratação para mão de obra foi fixado em R\$ 9.149.659,20 (Documento 62), valor correspondente a 6,18% da RCL - Receita Corrente Líquida. O contrato foi assinado em 15/07/2021 e a



despesa empenhada nos seis meses de vigência no exercício de 2021 totalizou R\$ 5.668.066,80 (Documento 63), correspondendo a 3,83% da RCL";

- i) "Conforme Contrato: "3.1 - O Valor global da presente avença é de ..... , a ser pago em conformidade com a entrega no período respectivo, de acordo com as notas fiscais/faturas devidamente atestadas pelo Gestor da empresa, acompanhadas das Certidões do INSS e FGTS, toda atualizada..." [...] Nos pagamentos realizados não se verifica certidões do INSS e FGTS, somente notas fiscais foram anexadas aos comprovantes das despesas";
- j) "Constata-se que os pagamentos foram realizados sem a devida comprovação do cumprimento das obrigações trabalhistas e previdenciárias pela empresa de terceirização de mão de obra";
- k) "Entende-se que foram realizadas contratações de pessoal adotando a prática de terceirização sem que se proceda à realização de concurso /seleção pública e sem a devida comprovação do cumprimento das obrigações trabalhistas e previdenciárias pela empresa contratada"; e
- l) "Esta equipe de auditoria entende haver responsabilidade solidária pela irregularidade aqui apontada do Prefeito Municipal e dos Secretários Municipais de Educação, Saúde e Administração, sendo todos passíveis de aplicação de multa nos termos do inciso I do art. 73 da Lei Estadual nº 12.600/2004 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas)".

O Prefeito Municipal no exercício, Sr. Francisco Ricardo Soares Ramos (documento nº 150), em contrapartida, argumentou que:

- a) "Incumbe ressaltar que os serviços licitados através do Pregão Eletrônico nº 001/2021 não constavam do organograma do município, ou seja, não faziam parte do elenco de serviços-fins da Administração Municipal e, por outro lado, foram contratados por curto espaço temporal, descaracterizando, portanto, a vinculação dos respectivos serviços com o dispositivo constitucional insculpido nos incisos I e II do Art. 37";
- b) "Neste contexto, impende referir que a reforma trabalhista implementada pelo governo federal albergou, basicamente, duas leis ordinárias. A Lei 13.429/17, que alterou a Lei 6.019/74, tratando da ampliação das hipóteses de terceirização de mão de obra; e a Lei 13.467/17, que alterou diversas disposições da CLT, tornando mais flexível a regência das relações de trabalho no setor empresarial";
- c) "Ademais, trouxe também um impacto expressivo para a área trabalhista o julgamento, pelo Supremo Tribunal Federal, da ADPF 324,



de relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso, e do Recurso Extraordinário 958.252, com repercussão geral reconhecida, de relatoria do Ministro Luiz Fux, ambos ratificando como constitucional a terceirização de atividades-fim nas empresas em geral, revisitando a posição contrária firmada pela Justiça do Trabalho (Súmula 331/TST);

- d) "Como resultado do antedito julgamento, o Tema 725 da repercussão geral do STF, cujo teor pontifica: "É lícita a terceirização ou qualquer outra forma de divisão do trabalho entre pessoas jurídicas distintas, independentemente do objeto social das empresas envolvidas, mantida a responsabilidade subsidiária da empresa contratante";
- e) "É imperioso ressaltar que a aplicação desse novo panorama legislativo e jurisprudencial ao setor público exige acomodações e ajustes. É que, embora a terceirização na administração pública seja uma realidade em qualquer sítio, é essencial distinguir sua aplicabilidade para administração direta, autarquias e fundações públicas — e para as empresas públicas, sociedades de economia mista e suas subsidiárias (parciais ou integrais)";
- f) "Decerto, partindo desse pressuposto, é mais do que natural que às empresas estatais e subsidiárias se reconheça maior liberdade para uso da terceirização, como se infere do verbete do Tema 725 do STF, que literalmente alude às "empresas", direcionando-se, pois, a uma técnica de gestão descentralizada — "terceirização empresarial";
- g) "Numa leitura mais acurada desse dispositivo conclui-se que a autorização legislativa é pertinente à "terceirização de atividade". Isto posto, resta clarividente que existem determinadas atividades, as quais, por não serem consideradas como típicas do órgão ou da entidade administrativa, podem ser contratadas com terceiros (terceirizadas)";
- h) "In casu, em havendo a terceirização de atividades que não estejam elencadas no plano de cargos e carreiras, nem tampouco no organograma de pessoal do município, indubitavelmente não haverá uma superposição de funções entre os terceirizados e os servidores ou empregados de carreira, afastando-se, definitivamente, cogitações de infringência à regra do concurso público (artigo 37, II da Constituição Federal)";
- i) "Com a edição do Decreto Federal nº 9.507/18, a União estabeleceu, pela primeira vez, a distinção entre o cabimento da terceirização na administração direta, autarquias e fundações públicas e nas empresas estatais e subsidiárias";
- j) "Dito isto, consoante preconiza artigo 3º do Decreto 9.507/2018, não serão objeto de execução indireta (terceirização) na administração direta, autárquica e fundacional, os serviços: a) que envolvam a tomada de decisão ou posicionamento institucional nas áreas de planejamento, coordenação, supervisão e controle (atividades-fim); b) que sejam



considerados estratégicos para o órgão ou a entidade, cuja terceirização possa colocar em risco o controle de processos e de conhecimentos e tecnologias (atividades estratégicas); c) que estejam relacionados ao poder de polícia, de regulação, de outorga de serviços públicos e de aplicação de sanção (atividade-fim); d) que sejam inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou da entidade, exceto disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal (atividades-meio, porém com superposição do plano de cargos e salários, configurando “terceirização de mão de obra”);

k) "Considerando que as atividades licitadas não faziam parte do elenco de cargos constante do plano de cargos e salários do Município, nem tampouco se enquadram nos itens “a” a “c” relacionadas no prefalado art. 3º do Decreto Federal nº 9.507/2018, transcritos no parágrafo precedente, não há se falar em ofensa ao dispositivo do concurso público, porquanto, nas circunstâncias em que ocorreu a contratação, configura-se legítima a contratação em apreço"; e

l) "Por derradeiro, os serviços auxiliares, instrumentais ou acessórios das mencionadas atividades (atividades-meio) poderão ser executados de forma indireta, vedada a transferência de responsabilidade para a realização de atos administrativos ou a tomada de decisão para o contratado, assim como não poderão ser terceirizados os mesmos serviços quando relativos à fiscalização e relacionados ao exercício do poder de polícia (artigo 3º, parágrafos 1º e 2º do Decreto 9.507/18)".

Os demais apontados como responsáveis, Sra. Francisca Eliane Guedes da Silva (Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Esportes), Sra. Gardielle Dayane Bernardino de Andrade (Secretaria Municipal de Saúde) e o Sr. Ramildo Ramos da Silva (Secretário Municipal de Administração), manifestaram o que segue sobre a matéria (documento nº 159):

- a) "Incumbe ressaltar que os serviços licitados através do Pregão Eletrônico nº 001/2021 não constavam do organograma do município, ou seja, não faziam parte do elenco de serviços-fins da Administração Municipal e, por outro lado, foram contratados por curto espaço temporal, descaracterizando, portanto, a vinculação dos respectivos serviços com o dispositivo constitucional insculpido nos incisos I e II do Art. 37";
- b) "Impende referir que a reforma trabalhista implementada pelo governo federal albergou, basicamente, duas leis ordinárias. A Lei 13.429/17, que alterou a Lei 6.019/74, tratando da ampliação das



hipóteses de terceirização de mão de obra; e a Lei 13.467/17, que alterou diversas disposições da CLT, tornando mais flexível a regência das relações de trabalho no setor empresarial";

- c) "Ademais, trouxe também um impacto expressivo para a área trabalhista o julgamento, pelo Supremo Tribunal Federal, da ADPF 324, de relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso, e do Recurso Extraordinário 958.252, com repercussão geral reconhecida, de relatoria do Ministro Luiz Fux, ambos ratificando como constitucional a terceirização de atividades-fim nas empresas em geral, revisitando a posição contrária firmada pela Justiça do Trabalho (Súmula 331/TST)";
- d) "Neste passo, como resultado do antedito julgamento, o Tema 725 da repercussão geral do STF, cujo teor pontifica: "É lícita a terceirização ou qualquer outra forma de divisão do trabalho entre pessoas jurídicas distintas, independentemente do objeto social das empresas envolvidas, mantida a responsabilidade subsidiária da empresa contratante";
- e) "É imperioso ressaltar que a aplicação desse novo panorama legislativo e jurisprudencial ao setor público exige acomodações e ajustes. É que, embora a terceirização na administração pública seja uma realidade em qualquer sítio, é essencial distinguir sua aplicabilidade para administração direta, autarquias e fundações públicas — e para as empresas públicas, sociedades de economia mista e suas subsidiárias (parciais ou integrais)";
- f) "Partindo desse pressuposto, é mais do que natural que às empresas estatais e subsidiárias se reconheça maior liberdade para uso da terceirização, como se infere do verbete do Tema 725 do STF, que literalmente alude às "empresas", direcionando-se, pois, a uma técnica de gestão descentralizada — "terceirização empresarial"';
- g) "Numa leitura mais acurada desse dispositivo conclui-se que a autorização legislativa é pertinente à "terceirização de atividade". Isto posto, resta clarividente que existem determinadas atividades, as quais, por não serem consideradas como típicas do órgão ou da entidade administrativa, podem ser contratadas com terceiros (terceirizadas)";
- h) "Em havendo a terceirização de atividades que não estejam elencadas no plano de cargos e carreiras, nem tampouco no organograma de pessoal do município, indubitavelmente não haverá uma superposição de funções entre os terceirizados e os servidores ou empregados de carreira, afastando-se, definitivamente, cogitações de infringência à regra do concurso público (artigo 37, II da Constituição Federal)";
- i) "Com a edição do Decreto Federal nº 9.507/18, a União estabeleceu, pela primeira vez, a distinção entre o cabimento da terceirização na administração direta, autarquias e fundações públicas e nas empresas estatais e subsidiárias"/



- j) "Consoante preconiza artigo 3º do Decreto 9.507/2018, não serão objeto de execução indireta (terceirização) na administração direta, autárquica e fundacional, os serviços: a) que envolvam a tomada de decisão ou posicionamento institucional nas áreas de planejamento, coordenação, supervisão e controle (atividades-fim); b) que sejam considerados estratégicos para o órgão ou a entidade, cuja terceirização possa colocar em risco o controle de processos e de conhecimentos e tecnologias (atividades estratégicas); c) que estejam relacionados ao poder de polícia, de regulação, de outorga de serviços públicos e de aplicação de sanção (atividade-fim); d) que sejam inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou da entidade, exceto disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal (atividades-meio, porém com superposição do plano de cargos e salários, configurando “terceirização de mão de obra”);
- k) "Considerando que as atividades licitadas não faziam parte do elenco de cargos constante do plano de cargos e salários do Município, nem tampouco se enquadram nos itens “a” a “c” relacionadas no prefalado art. 3º do Decreto Federal nº 9.507/2018, transcritos no parágrafo precedente, não há se falar em ofensa ao dispositivo do concurso público, porquanto, nas circunstâncias em que ocorreu a contratação, configura-se legítima a contratação em apreço"; e
- l) "Por derradeiro, os serviços auxiliares, instrumentais ou acessórios das mencionadas atividades (atividades-meio) poderão ser executados de forma indireta, vedada a transferência de responsabilidade para a realização de atos administrativos ou a tomada de decisão para o contratado, assim como não poderão ser terceirizados os mesmos serviços quando relativos à fiscalização e relacionados ao exercício do poder de polícia (artigo 3º, parágrafos 1º e 2º do Decreto 9.507/18)".

De proêmio, conquanto aludidas pelos Interessados, não há qualquer aplicabilidade das disposições celetistas à hipótese fática *sub judice*, eis que a Administração Pública Municipal é regida por normas de ordem e caráter essencialmente públicos, mediante regime jurídico próprio de direito público, não havendo que se falar em existência de vínculo empregatício entre os agentes terceirizados e a Unidade Jurisdicionada enquanto tomadora de serviços de empresa contratada que fosse hábil a atrair a incidência da legislação trabalhista. O mencionado regramento cinge-se às relações jurídicas de direito privado.

Nesse contexto, a Constituição Federal, em seu artigo 37, inciso II, impõe como regra que a investidura em cargo ou emprego na Administração Pública se dê por meio de concurso



público, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão, de livre nomeação e exoneração. Ademais, se o objetivo da admissão for atender a excepcional interesse público de cunho transitório, deve ser promovida Seleção Simplificada para a formalização de contratos temporários, estes perfectibilizados nos moldes da legislação regulamentadora da matéria em âmbito federal, estadual, municipal ou distrital.

Feitas estas considerações e compulsando a descrição das atribuições dos cargos de Porteiro, Zelador, Atendente, Auxiliar de Sala e Analista Institucional na fl. 20 do Relatório, percebo que não consistiam em atividade-fim da Prefeitura Municipal ou de suas Secretarias, mas sim, funções secundárias, de apoio e mediatas, o que revela legítima a sua terceirização.

Outrossim, no que tange ao descumprimento da cláusula contratual consubstanciado na ausência de juntada das certidões do INSS e FGTS junto às notas fiscais na ocasião dos pagamentos à contratada, cabe determinação.

#### **IV. Irregularidades na contratação de servidores, com ausências de informações e burla ao concurso público (Item 2.1.4)**

No que tange ao ponto supra, relata a Auditoria, em síntese:

- a) “Conforme Ofício IRPE / AUD-PMO-PCG2021 Nº 04/2022 (Documento 70), foi solicitado as seguintes informações e documentos: ? Relação de servidores contratados por excepcional interesse público no exercício de 2021 e cópias dos respectivos contratos”;
- b) “Foram fornecidos contratos e relações pela Administração Municipal, sendo informado a ocorrência de diversas contratações. Em consulta aos sistemas deste de Tribunal de Contas, não se encontram informações acerca das contratações realizadas”;
- c) “O Sistema Sagres Pessoal consta a inadimplência para todo exercício de 2021 (Documento 71)”;
- d) “A análise de atos de pessoal contratados em exercícios recentes, resultou nas seguintes deliberações: PROCESSO TCE-PE Nº 19100397-9 UNIDADE(S) JURISDICIONADA(S): Prefeitura Municipal de Ouricuri ACÓRDÃO Nº 1780 / 2022 (...) 2. Descumprimento do artigo 1º, incisos I e II, da Resolução TC nº 01 /2015; (...) CONSIDERANDO a inadimplência no envio de documentações/informações referentes às



admissões decorrentes de concurso público, processo seletivo ou contratações temporárias, no prazo estabelecido na Resolução TC nº 01 /2015 desta Corte de Contas (achado 2.1.2); CONSIDERANDO que os dados solicitados são imprescindíveis para o devido planejamento dos trabalhos de auditoria deste Tribunal; (...) DETERMINAR, com base no disposto no artigo 69 combinado com o artigo 70, inciso V, ambos da Lei Estadual nº 12.600/2004, ao atual gestor do(a) Prefeitura Municipal de Ouricuri, ou quem vier a sucedê-lo, que atenda, nos prazos indicados, se houver, as medidas a seguir relacionadas: (...) 2. Que sejam atualizadas as remessas referentes aos meses em atraso do Módulo de Pessoal do Sistema SAGRES; Prazo para cumprimento: 60 dias”;

- e) “Assim, constata que o não fornecimento de informações dos atos de pessoal tornou-se contumaz pela Administração Municipal de Ouricuri. O não envio de informações a este Tribunal de Contas, conforme estabelecido pela legislação, prejudica o exercício do controle externo”;
- f) “Mesmo ocorrendo a sonegação de informações, é possível verificar que as contratações realizadas não obedeceram a legislação”;
- g) “Conforme analisado no Item 2.1.3, foi realizado o Processo Licitatório nº 009/2021 - Pregão Eletrônico nº 001/2021 para contratação de empresa especializada e em locação de mão de obra. Sendo contratada a empresa Gestão de Terceirização em Serviços Seleção e Agenciamento de Mão de Obra EIRELI - CNPJ 11.457.039 /0001-59 para execução dos serviços. Vide Documentos 60-62”;
- h) “Além das funções constantes no edital de licitação, foram realizadas contratações de outros profissionais, a exemplo de diversos professores, que não constavam do projeto básico. Não bastasse a irregularidade como descrita, travestindo a contratação de servidores para atuar de forma contínua e habitual como se prestadores de serviço fossem, a Administração Municipal não formalizou qualquer avença com as pessoas contratadas que tivessem como origem processos seletivos. Visto que os serviços executados são atividades privativas de servidores públicos, e devem ser executados por servidores públicos admitidos mediante concurso/seleção pública”;
- i) “Em consulta ao banco de dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) e do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED) do Ministério do Trabalho, verifica-se profissionais, que prestaram serviços como professores de acordo com relação fornecida pela Prefeitura, foram contratados através da empresa Gestão de Terceirização em Serviços Seleção e Agenciamento de Mão de Obra EIRELI. Vide Documento 72, contendo relação de profissionais contratados e consultas ao CAGED”;
- j) “Ressalva-se que nos pagamentos realizados à empresa, não constam informações acerca dos profissionais contratados, sendo



anexados somente notas fiscais com totais de horas pagas por função. Vide Documentos 64-69”;

k) “Em consultas ao Tome Conta, referentes a profissionais de saúde, verifica-se profissionais prestando serviços a outros municípios no exercício de 2021. Ressalta-se que não constam informações de serviços prestados ao município de Ouricuri. Vide relações de profissionais fornecidas pela Prefeitura (Documento 73) e consultas ao Tome Conta (Documento 74)”;

l) “Em consulta ao CAGED e ao Tome Conta, verifica-se que profissionais contratados para exercerem suas funções na Secretaria de Assistência Social, já prestam serviços ao município desde o exercício de 2017. Os contratos fornecidos foram assinados no exercício de 2021, evidenciando que são renovados anualmente em desrespeito às regras constitucionais vigentes (art. 37, II, c/c inciso IX). Vide Documentos 75-77”; e

m) “A prática de contratação de terceiros sem que se proceda à realização de concurso/seleção pública é contraria à legislação vigente. Pelo exposto, esta equipe de auditoria entende haver responsabilidade solidária dos ordenadores de despesas pela irregularidade aqui apontada, sendo esses o Prefeito Municipal e os Secretários Municipais de Educação, Saúde e Assistência Social, sendo todos passíveis de aplicação de multa nos termos do inciso I do art. 73 da Lei Estadual nº 12.600/2004 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas)”.

O Sr. Francisco Ricardo Soares Ramos, Prefeito Municipal no exercício objeto de auditoria, contraminutou o seguinte quanto ao item (documento nº 150):

a) “No que tange às alegações de irregularidades da contratação de pessoal, sem a alimentação no SAGRES, bem como a suposta burla ao concurso público, conforme dito acima, os serviços contratados estão em plena consonância com as disposições legais atinentes à matéria. Evidente que se a contratação foi para prestação de serviços – o que se caracteriza, inclusive, pelo histórico da nota fiscal - não haveria, para essa situação pontual, como ser prestada qualquer informação no SAGRES pessoal, posto que, legalmente, a contratação era do serviço e não das pessoas”;

b) “Quanto à contratação de professores equivocadamente inserida na contratação de serviços, de fato, tratou-se de prática esporádica, eventual, que foi cessada em definitivo, sobretudo com a realização do concurso público realizado em 2022”;



- c) "No que pertine aos registros no Sagres Pessoal, a partir do exercício atual, passou-se a inserir todas as informações indispensáveis ao pleno cumprimento das normas atinentes à matéria"; e
- d) "Importante ressaltar que não se questiona o serviço prestado pelos contratados, de modo que resta evidente que não houve qualquer prejuízo ao erário, de modo que, em defesa aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, requer que seja relevado o presente item".

Os outros Interessados, Secretários Municipais, aduziram que (documento nº 159):

- a) "No que tange às alegações de irregularidades da contratação de pessoal, sem a alimentação no SAGRES, bem como a suposta burla ao concurso público, conforme dito acima, os serviços contratados estão em plena consonância com as disposições legais atinentes à matéria. Evidente que se a contratação foi para prestação de serviços – o que se caracteriza, inclusive, pelo histórico da nota fiscal - não haveria, para essa situação pontual, como ser prestada qualquer informação no SAGRES pessoal, posto que, legalmente, a contratação era do serviço e não das pessoas";
- b) "Quanto à contratação de professores equivocadamente inserida na contratação de serviços, de fato, tratou-se de prática esporádica, eventual, que foi cessada em definitivo, sobretudo com a realização do concurso público realizado em 2022";
- c) "No que pertine aos registros no Sagres Pessoal, a partir do exercício atual, passou-se a inserir todas as informações indispensáveis ao pleno cumprimento das normas atinentes à matéria";
- d) "A empresa foi notificada para fins de comprovar o adimplemento integral das obrigações trabalhistas e previdenciárias, conforme notificação em anexo (anexo)"; e
- e) "Importante ressaltar que não se questiona o serviço prestado pelos contratados, de modo que resta evidente que não houve qualquer prejuízo ao erário, de modo que, em defesa aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, requer que seja relevado o presente item".

A contratação temporária, conforme pincelado em tópico antecedente deste voto, é modalidade extraordinária de admissão de pessoal aos quadros da Administração,



formalizada no intuito de suprir excepcional interesse público de caráter transitório, com fulcro no artigo 37, inciso IX, da Constituição Federal.

No caso em tela, há fortes indícios de desvirtuamento da espécie, considerando que a Inspetoria ressalta que os vínculos dos profissionais contratados no âmbito da Secretaria de Assistência Social são renovados anualmente desde 2017, fator que dá azo à ilegalidade da celebração por afronta às tratativas constitucionais, sobretudo à regra de investidura através de concurso público, o que não pode ser chancelado pelo controle externo exercido por esta Corte.

Desta forma, plausível a imposição de multa com esteio no artigo 73, inciso III, da Lei Orgânica do TCE-PE, em detrimento dos responsabilizados.

No que toca ao possível defasamento dos dados no Sistema SAGRES, tenho que se trata de impropriedade que enseja determinação para ajuste pela gestão, mas não rejeição das contas.

Ainda, deve ser alocada a jaça ao campo das determinações, para que os Interessados ou quem os suceda rescindam os contratos temporários que não preencham os requisitos estabelecidos na exceção lançada no inciso IX do artigo 37 da Carta Republicana, e, simultaneamente, promovam a realização de concurso público para o preenchimento dos cargos cujas atribuições sejam de cunho permanente e contínuo das atividades exercidas pela Administração Pública Municipal de Ouricuri.

## **V. Pagamento de despesas com material de expediente sem efetiva liquidação (Item 2.1.5)**

Neste ponto, narra a equipe técnica, em suma, o seguinte:

- a) "A Prefeitura de Ouricuri, por meio do Processo Licitatório nº 010 /2019 – Pregão Presencial nº 002/2019 contratou o fornecimento de Serviços Gráficos e Comunicação Visual, com a Empresa Antônia Laurivanda de Paula Silva ME - CNPJ 27.326.243/0001-70";
- b) "De acordo com demonstrativos contábeis (Documento 78) e conforme notas de empenho / liquidação / pagamento fornecidas pela



- municipalidade (Documentos 79-92), foram empenhados e pagos à empresa, durante o exercício de 2021, o valor total de R\$ 1.581.360,92”;
- c) “Chamou atenção, a empresa classificada como ME - Micro Empresa, empreendimento que tem receita bruta anual inferior ou igual a R\$ 360.000,00, fornecer valores muito acima do faturamento de enquadramento tributário a único cliente. Essa empresa foi baixada na Receita Federal em 04/01/2022. (Documentos 94-95)”;
- d) “Durante os trabalhos de auditoria, constatou-se a ausência de controle de estoques desses materiais de expediente e, consequentemente, deficiências e fragilidades nas respectivas liquidações e pagamentos”;
- e) “Na análise das notas de empenho e respectivos comprovantes de pagamento, verifica-se que todos os atestos de recebimento de material entregue foram assinados pelos secretários municipais, que também autorizam os pagamentos. Tem-se caso de ausência de segregação de funções, além entender-se que não são próprias às funções de secretários municipais, responsáveis pelas demandas inerentes à atividade fim da unidade, conferirem a entrega rotineira de material de consumo fornecidos à Administração”;
- f) “Por intermédio do Ofício IRPE / AUD-PMO-PCG2021 Nº 02/2022 (Documento 93), foi solicitado as seguintes informações e documentos: ? Controles de almoxarifado de material gráfico, em especial, os fornecidos pelo Credor Antonia Laurivanda de Paula Silva - ME”;
- g) “Foram fornecidas duas planilhas (Documentos 96-97). Entende-se que não podem ser classificadas como fichas de controle, faltam informações mínimas necessárias”;
- h) “A planilha elaborada pela Secretaria Municipal de Educação, faltam informações básicas, a exemplo: datas de entrada e saída de material, saldos, etc., sendo folhas em que constam a descriminação dos materiais e quantidades de entrada e saída, sempre nas mesmas quantidades”;
- i) “A elaborada pela Secretaria Municipal de Assistência Social, foram acrescentadas informações de valores pagos e o programa a que se destina o material adquirido, mas também faltam informações básicas, a exemplo: datas de entrada de material, atesto dos responsáveis pelo recebimento e entrega material, etc”;
- j) “Não foi fornecido nenhum documento referente ao controle de estoque exercido pela Secretaria Municipal de Saúde”;
- k) “Foi realizada apenas a liquidação formal. Foram realizados com base apenas em notas fiscais e em carimbos de “atesto”. Além da ausência do controle de estoques já demonstrada, conforme se observa



as planilhas de controle fornecidas não observa critérios mínimos para elaboração. Ainda observou-se a infringência ao princípio da segregação de funções, pois notas de liquidação e planilhas fornecidas, as próprias secretarias atestaram e elas, também, autorizaram os pagamentos";

- I) "A liquidação da despesa não se prende apenas a aspectos formais, como notas fiscais, recibos, atesto de recebimento, entre outros, mas também está relacionada com a materialidade da despesa. Ou seja, o gestor também deverá comprovar que os produtos foram materialmente entregues, através de documentos adicionais, tais como: relatórios, fichas de controle de entrada e saída, informando o destino e o responsável pela movimentação, entre outros documentos hábeis para comprovar a efetiva entrega dos produtos";
- m) "Resta clara a precariedade da gestão dos estoques de material de expediente da Prefeitura, concluindo pela não efetiva comprovação de consumo/controle de estoques. Todas essas falhas identificadas acarretam sério risco de prejuízos ao erário, pois oferecem margem para desvios ou perdas de estoques por infringir os preceitos da Lei 4.320/64"; e
- n) "Assim, são responsáveis pelas irregularidades ora relatadas, os ordenadores de despesa da Prefeitura Municipal de Ouricuri, cabendo a aplicação da multa prevista no art. 73, inciso III, da Lei Orgânica desta Corte de Contas".

A auditoria imputa a responsabilidade pelo achado ao Sr. Francisco Ricardo Soares Ramos (Prefeito Municipal), à Sra. Francisca Eliane Guedes da Silva (Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Esportes), à Sra. Gardielle Dayane Bernardino de Andrade (Secretaria Municipal de Saúde) e à Sra. Ana Karolyne Batista Barros (Secretaria Municipal de Assistência Social).

O então Chefe do Poder Executivo, em sua defesa (documento nº 150) contraminutou o seguinte neste item:

- a) "Compulsando o art. 63 da Lei Federal nº 4.320/1964, temos: "Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito. § 1º Essa verificação tem por fim apurar: I - a origem e o objeto do que se deve pagar; II - a importância exata a pagar; III - a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação. § 2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados



terá por base: I - o contrato, ajuste ou acôrdo respectivo; II - a nota de empenho; III - os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço."";

- b) "Verificando o contido no § 2º acima transscrito, fazendo um contraponto com os registros do relatório de auditoria, resta evidente que o rito de verificação da liquidação foi cumprido em sua integralidade, posto que o técnico, em sua análise, reconhece que as notas fiscais ("comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço") foram atestadas pelos secretários de cada pasta. Logo, houve, indubitavelmente, o cumprimento da norma, haja vista que para recepcionar a mercadoria a nota de empenho já existia e sua emissão fora baseada em contrato celebrado";
- c) "De outra parte, o representante dessa Corte de Contas registra que lhe foram apresentadas "planilhas" como instrumentos de controle que, segundo registro, não se prestam para o efetivo controle de estoque, porquanto carentes de informações básicas. Ora, ainda que tais planilhas elencadas sejam passíveis de críticas, elas atestam a existência de verificação de estoque e controle de destinação do material, afastando a presente irregularidade"; e
- d) "Com o objetivo de elidir definitivamente as supostas falhas apontadas, o Município de Ouricuri está estruturando o controle de almoxarifado, para cumprimento da necessidade do prático-institucional, em consonância com as exigências estatuídas pelo Decreto Federal nº 10.540/2020, para cumprimento integral e efetivo do funcionamento do sistema integrado do SIAFIC, haja vista tratar-se de um aplicativo estruturante".

Os Secretários Municipais, por sua vez, aduziram que (documento nº 159):

- a) "Ora, compulsando o art. 63 da Lei Federal nº 4.320/1964, temos: "Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito. § 1º Essa verificação tem por fim apurar: I - a origem e o objeto do que se deve pagar; II - a importância exata a pagar; III - a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação. § 2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base: I - o contrato, ajuste ou acôrdo respectivo; II - a nota de empenho; III - os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço."";?
- b) "Verificando o contido no § 2º acima transscrito, fazendo um contraponto com os registros do relatório de auditoria, resta evidente que o rito de verificação da liquidação foi cumprido em sua integralidade, posto que o técnico, em sua análise, reconhece que as



notas fiscais (“comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço”) foram atestadas pelos secretários de cada pasta. Logo, houve, indubitavelmente, o cumprimento da norma, haja vista que para recepcionar a mercadoria a nota de empenho já existia e sua emissão fora baseada em contrato celebrado”;

- c) "De outra parte, o representante dessa Corte de Contas registra que lhe foram apresentadas “planilhas” como instrumentos de controle que, segundo registro, não se prestam para o efetivo controle de estoque, porquanto carentes de informações básicas. Ora, ainda que tais planilhas elencadas sejam passíveis de críticas, elas atestam a existência de verificação de estoque e controle de destinação do material, afastando a presente irregularidade”; e
- d) "Com o objetivo de elidir definitivamente as supostas falhas apontadas, o Município de Ouricuri está estruturando o controle de almoxarifado, para cumprimento da necessidade do prático-institucional, em consonância com as exigências estatuídas pelo Decreto Federal nº 10.540/2020, para cumprimento integral e efetivo do funcionamento do sistema integrado do SIAFIC, haja vista tratar-se de um aplicativo estruturante".

Pois bem.

No que toca à possível impropriedade supra sintetizada, compulsando o relato da auditoria, a documentação dos autos (sobretudo as de nº 96 e 97), e em cotejo aos argumentos dos Interessados, percebe-se que merecem guarida as alegações destes últimos.

Veja-se, a Lei nº 4.320/1964 exige uma série de elementos objetivos para supedanear a liquidação da despesa, os quais, ainda que de maneira frágil, foram cumpridos pelos Secretários Municipais, ao passo que havia o registro dos materiais recebidos no âmbito das Secretarias, fornecidos pela empresa Antônia Laurivanda de Paula Silva ME (CNPJ 27.326.243/0001-70), ora contratada.

Por consequência, a Lei concede uma margem de discricionariedade acerca da forma como serão confeccionados tais documentos, cabendo a análise por esta Corte, em cada caso concreto, acerca da adequação e suficiência do formato adotado pela Administração para fiscalizar a despesa, verificando se é eficiente o controle perpetrado pelos respectivos gestores sobre a execução do objeto contratado.



Nesse sentido, voltando à hipótese apreciada, nota-se que os Secretários atestavam o recebimento das mercadorias, especificando-as quanto à natureza e a quantidade recebida. Contudo, como pertinentemente apontado pela auditoria, não constava no histórico, por exemplo, informações básicas, como as datas de entrada dos materiais.

Assim, imperiosa a expedição de determinação à gestão, a fim de que sejam aperfeiçoados os registros desempenhados no âmbito da Prefeitura Municipal e Ouricuri e das Secretarias Municipais, quanto à entrada e saída de materiais para a mais efetiva comprovação da liquidação das despesas, fazendo constar, ainda, tais informações nas notas fiscais.

## **VI. Despesas com combustíveis sem o devido controle (Item 2.1.6)**

No ponto, relata a Inspetoria, em suma, que:

- a) "A contratação da Empresa Roberto Oliveira Mendes & Filho - CNPJ 28.954.221/0001-18, foi realizada através do Pregão (presencial) nº 002 /2020 para fornecimento de combustível. Vide Documento 98";
- b) "A partir da análise da documentação in loco, verificou-se que a Prefeitura Municipal de Ouricuri, durante o exercício de 2021, efetuou diversos pagamentos referentes à aquisição de combustíveis sem que houvesse o controle adequado acerca deste tipo de despesa por parte da Administração. Durante o exercício de 2021 as despesas com combustíveis totalizaram R\$ 6.675.894,70. Vide Documentos 99-103";
- c) "Ao analisar as notas de empenho e seus respectivos documentos comprobatórios, verifica-se que as notas de empenho deste tipo de despesa só trazem uma nota fiscal e Comunicado Interno do Secretário de Transportes de todos os abastecimentos para cada período, e não trazem as placas dos veículos abastecidos e notas individuais de abastecimento, portanto não é possível aferir informações acerca da quilometragem e quantidades abastecidas";
- d) "Nos controles de abastecimento de veículos por secretaria fornecidos pela Administração (Documentos 104-107), estão ausentes informações básicas de abastecimento, quilometragem e itinerários. Constam somente a placa, tipo de combustível, marca/modelo do veículo e consumo mensal. Falta informações, como: dia e hora de cada abastecimento, itinerários dos veículos, responsável pelo abastecimento, quilometragens diárias, etc";



- e) "A partir da documentação disponível para a auditoria, constata-se que a entidade não possui controle acerca de abastecimento, quilometragem e itinerários de seus veículos. Constatou-se, portanto, que não foi realizado um adequado controle sobre abastecimento, quilometragem e destinos diários dos veículos da Administração"; e
- f) "Cabe, portanto, responsabilidade ao gestor máximo municipal, o Prefeito, que, em última análise, é o responsável pela gestão do município como um todo, devendo zelar pelos controles internos, além da eventual culpa (culpa in eligendo e culpa in vigilandum) por atos de seus subordinados, além de ser ordenador de despesas. Cabe responsabilidade também aos gestores e ordenadores de despesas municipais. Tais fatos poderão ensejar o enquadramento no que dispõe o inciso III, do art. 73 da Lei Estadual nº 12.600 de 14 de junho de 2004 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco)".

A auditoria também aponta a responsabilidade pelo achado à Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Esporte, Sra. Francisca Eliane Guedes da Silva; à Secretaria Municipal de Saúde, Sra. Gardielle Dayane Bernardino de Andrade; e ao Sr. Ronivon Ferreira de Matos (Secretário Municipal de Transportes).

O Prefeito Municipal, Sr. Francisco Ricardo Soares Ramos, em sua defesa (documento nº 150), explicitou o seguinte quanto ao ponto:

- a) "É primordial destacar que, ainda que aquém do desejado, existe o controle dos abastecimentos realizados";
- b) "Vale destacar que a Administração Municipal, com o fito de corrigir as falhas apontadas, bem como no sentido de aprimorar as atividades de Controle Interno, sobretudo no tocante ao controle de abastecimento da frota, determinou a ampliação do quadro de colaboradores lotados na Controladoria, pugnando, inclusive, pela inserção de prioridade para inclusão do cargo efetivo no próximo concurso público a ser realizado pelo Município de Ouricuri"; e
- c) "O entendimento dessa Corte de Contas é de considerar que tal apontamento não merece a reprimenda de rejeição das contas, cabendo uma determinação ao ente para saneamento para futuros exercícios".

Os demais Interessados, em sua manifestação prévia (documento nº 159), por sua vez, aduziram que:



- a) "É primordial destacar que, ainda que aquém do desejado, existe o controle dos abastecimentos realizados";
- b) "Vale destacar que a Administração Municipal, com o fito de corrigir as falhas apontadas, bem como no sentido de aprimorar as atividades de Controle Interno, sobretudo no tocante ao controle de abastecimento da frota, determinou a ampliação do quadro de colaboradores lotados na Controladoria, pugnando, inclusive, pela inserção de prioridade para inclusão do cargo efetivo no próximo concurso público a ser realizado pelo Município de Ouricuri"; e
- c) "O entendimento dessa Corte de Contas é de considerar que tal apontamento não merece a reprimenda de rejeição das contas, cabendo uma determinação ao ente para saneamento para futuros exercícios".

Primeiramente, no que toca à responsabilização do Prefeito Municipal, Sr. Francisco Ricardo Soares Ramos quanto ao achado, observa-se que a documentação constante nos autos (documentos nº 104-107) indica uma fragilidade no controle de combustíveis no âmbito das Secretarias Municipais de Saúde, de Assistência Social, de Transportes e de Educação.

Nessa linha, impõe-se pontuar que não é adequada a penalização do Chefe do Poder Executivo quanto à precária fiscalização do dispêndio em todos os órgãos vinculados à Prefeitura Municipal, levando-se em consideração que ele não é o ordenador de despesas direto de todos estes, devendo-se reconhecer a ordinária desconcentração administrativa no caso em tela.

É cediço que as atividades públicas são de natureza complexa e não se encontram concentradas completamente sob as mãos de um único agente, sendo distribuídas as funções no intuito de proporcionar maior eficiência e imparcialidade na prestação e gestão dos serviços públicos.

Decorre a situação, em verdade, de um princípio que desenha um sistema descentralizado e distribuído sob o manto da ideia-força da segregação de funções, visto diariamente na gestão da *res* pública, e que possui o condão de rechaçar, inclusive, eventuais incompatibilidades ou conflitos de interesse entre as responsabilidades dos funcionários públicos.



Apesar disso, pontue-se que não se verifica técnica e propriamente uma hipótese de ilegitimidade passiva do Chefe do Poder Executivo, mas, obtemperando-se os preceitos da LINDB, da razoabilidade e proporcionalidade e, não menos importante, a fática e comum delegação das funções atinentes ao controle interno de despesas das Secretarias Municipais, é justo que a responsabilidade por eventual omissão, caso ocorra, deva ser atribuída ao Secretário responsável pelo respectivo órgão, não sendo aplicável o argumento de culpa *in vigilando* ou *in eligendo* na hipótese específica.

Ultrapassado esse aspecto, compulsando a documentação constante nos autos, principalmente os documentos nº 104-107, extrai-se a fragilidade no controle perpetrado pelos Secretários Municipais, posto que apesar de serem consignadas as placas dos veículos, não há um detalhamento que evidencie, de forma cabal, a destinação da verba.

Além do mais, nota-se que não existe uma padronização dos registros dos abastecimentos entre as Secretarias, vindo cada uma realiza-lo de modo distinto, tanto que as anotações realizadas pela Secretaria de Assistência Social, nas quais consta o modelo do veículo, a placa, o nome do motorista, o tipo do combustível, a quantidade mensal e a "destinação", embora ainda frágil, é a que mais se aproxima de um modelo ideal a ser seguido pelos demais órgãos da Unidade Jurisdicionada, posto que traz mais informações e permite uma elucidação mais eficiente da finalidade da despesa.

Outrossim, conduzo a impropriedade ao campo das determinações, a fim de que seja diligenciado o aperfeiçoamento da verificação administrativa ora perpetrada quanto à despesa com combustíveis, posto que a observada não atende integralmente às exigências que viabilizam a maior transparência possível da destinação dos recursos públicos; preferencialmente, estabelecendo-se um padrão para o histórico de abastecimentos entre as Secretarias.

## VII. Irregularidades na concessão de verba indenizatória (Item 2.1.7)

Neste último achado, relata a Auditoria, em síntese:



- a) "Na análise das folhas de pagamento, observa-se diversos servidores recebendo “GRATIFICAÇÃO ESPECIAL (INDENIZATÓRIA)” como parte de seus vencimentos";
- b) "Solicitou-se através do Ofício IRPE / AUD-PMO-PCG2021 Nº 03 /2022 (Documento 108) as leis e normas que regulamentam a concessão de verba indenizatória e folhas de pagamentos do exercício de 2021. Conforme Lei Municipal nº 1.426/2018 (Documento 109): Art. 1º - Aos Servidores Efetivos e Comissionados da Prefeitura Municipal de Ouricuri poderá ser atribuída Gratificação Especial, até o número máximo de 1.004, em percentuais entre 10% (dez por cento) e 80% (oitenta por cento) dos respectivos vencimentos-base. Parágrafo único - As gratificações de que trata este Artigo terão caráter indenizatório. (...) Art. 1º - Sobre as verbas disciplinadas nos Art. 1º e 2º desta Lei serão computadas indenizações correspondentes aos direitos estabelecidos nos incisos III e VIII do §2 do Art 88 da Lei Orgânica do Município de Ouricuri";
- c) "Os atos concessivos das gratificações não apresentam a motivação para definição do percentual. São enviados comunicações internas dos gestores ao setor de pessoal, informando os servidores e valores a receber, sem informar os requisitos legais para a concessão. Vide Documento 110";
- d) "Analizando-se as gratificações concedidas, observa-se que os valores foram definidos pelos gestores municipais de forma discricionária, não estando regulamentada pela Administração uma forma criteriosa de igualdade e imensoalidade";
- e) "Caberia a Administração Municipal, constituir previamente os critérios para a concessão das gratificações e não simplesmente outorgar valores a seu juízo, ocasião em que assim procedendo, interveio em afronta aos princípios constitucionais da igualdade e imensoalidade";
- e) "Diversos servidores efetivos e comissionados receberam valores com a denominação de "GRATIFICAÇÃO ESPECIAL". Não sendo fornecidos documentos que evidenciem a motivação para concessão da vantagem pecuniária a diversos servidores e os parâmetros que balizaram esses valores";
- f) "Constata-se, também, servidores contratados recebendo a gratificação. Ressalta-se que a lei cita “Servidores Efetivos e Comissionados”. Portanto, esses pagamentos não estão autorizados nem mesmo pela Lei que cria a gratificação";
- g) "Em consulta à folha de pagamentos da Secretaria de Saúde do mês de abril/2021, verifica-se que 40 receberam a gratificação, num total de



300 servidores. Verifica-se, também, servidores contratados na secretaria de Assistência Social recebendo a gratificação. Vide Documentos 111-112";

h) "Os gastos totais com servidores contratados foram de R\$ 418.985,12 na Secretaria de Saúde e R\$ 6.000,00 na secretaria de Assistência Social. Vide Apêndice I";

i) "Em respeito aos Princípios Constitucionais da legalidade, impessoalidade, economicidade e eficiência entende-se que os valores foram pagos sem normas que autorizassem os dispêndios realizados e os critérios para concessão, sendo passível de resarcimento ao erário o total de R\$ 6.147.992,80".

j) "Pelo exposto, entende-se ser passível de devolução aos cofres municipais o total pago na forma de Verba Especial (indenizatória), cuja soma totaliza a quantia de R\$ 6.147.992,80. Responsabiliza-se, portanto, o Sr. Prefeito no valor total, em solidariedade com demais ordenadores, por autorizarem pagamento de verba indenizatória sem normas definindo os critérios para concessão, incorrendo em risco de dano ao erário";

k) "O total pago, R\$ 6.147.992,80, correspondeu a 4,15% da RCL - Receita Corrente Líquida. Em tempo, tornam-se passíveis de multa os gestores responsáveis, conforme o inciso I, art. 73 da Lei 12.600/2004 - Lei Orgânica do TCE PE".

O Sr. Francisco Ricardo Soares Ramos, Prefeito Municipal no exercício, aduziu o seguinte quanto à suposta irregularidade (documento nº 150):

a) "O relatório empreendido aponta a devolução de uma quantia exorbitante no valor de R\$6.147.992,80, responsabilizando o Prefeito, ainda que não seja ordenador de despesa, por força da Lei Municipal 1.397/2017 e do Decreto 004/2017, em solidariedade com demais ordenadores, por autorizarem pagamento de verba indenizatória sem normas definindo os critérios para concessão";

b) "Imperioso ressaltar que as concessões das referidas gratificações estão albergadas na Lei Municipal nº 1.426/2018 (anexo), que criou a gratificação especial, com natureza indenizatória, de difícil acesso e ao incentivo financeiro ao programa nacional de melhoria de acesso e qualidade da atenção básica PMAQ/PAB";

c) "É por esta razão, que o art. 1º, da referida Lei nº 1.426/2018, traz disposição relativa ao critério de concessão das gratificações especiais, sem, contudo, fazer qualquer ressalva quanto à forma ou à vigência da norma; ao contrário, as garantias concedidas nos termos da antedita Lei



municipal, poderiam ser feitas com obediência apenas aos percentuais compreendidos entre 10% e 80% dos vencimentos-base dos servidores. Isto é norma municipal vigente, à época e, indiscutivelmente, válida";

- d) "Neste contexto, resta translúcido que as concessões de gratificações especiais postas em prática pelo Defendente, enquanto Chefe do Executivo Municipal, no decorrer do exercício financeiro de 2021, representam apenas e tão somente, o cumprimento de norma legal vigente";
- e) "Entende o Defendente que a concessão das gratificações especiais esposadas na Lei Municipal nº 1426/2018, foram, indubitavelmente, legítimas porquanto obedeceram a uma norma legal válida, vigente, não obstante o apontamento de percentual discricionário abrangente";
- f) "No que concerne ao requisitório de devolução dos valores pagos aos servidores beneficiados com as gratificações especiais, impende referir que, considerando que as concessões foram atribuídas com fulcro em dispositivo municipal vigente não há se falar em devolução, porquanto não ocorreria infringência à retromencionada Lei Municipal nº 1426/2018 que disciplinava os retromencionados benefícios";
- g) "Não obstante a indubitável inexistência de quaisquer vícios de legalidade na dita Lei Municipal nº 1.426/2018, o Defendente, em clara demonstração de boa-fé, optou por regulamentar, com a criação de regramento mais específico para a concessão das pre faladas gratificações especiais, através do Decreto Municipal nº 003/2023 (anexo)";
- h) "Resta evidente, portanto, que as gratificações foram concedidas mediante autorização legislativa, por intermédio da Lei Municipal nº 1.426/2018, de modo que não há qualquer ilegalidade no presente caso, sobretudo apta para ensejar a devolução dos valores apontados. Vale destacar que, existindo previsão legal, como no caso, não se pode penalizar o gestor pelo cumprimento da lei"; e
- i) "A suposta falha apontada restará caracterizada, quando muito, como mera falha formal, porquanto os valores foram pagos aos servidores que efetivamente prestaram o serviço remunerado, não havendo, sequer, indícios de dolo ou má fé, nem tampouco malversação do recurso público. Logo, não há o que se falar em devolução de valores, sob pena de se caracterizar enriquecimento ilícito do Estado, de modo que, em defesa aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, requer que seja relevado o presente item".

Os outros Interessados, em sua manifestação (documento nº 159), narraram que:



- a) "O relatório empreendido aponta a devolução de uma quantia exorbitante no valor de R\$6.147.992,80, responsabilizando o Prefeito, ainda que não seja ordenador de despesa, por força da Lei Municipal 1.397/2017 e do Decreto 004/2017, em solidariedade com demais ordenadores, por autorizarem pagamento de verba indenizatória sem normas definindo os critérios para concessão";
- b) "Imperioso ressaltar que as concessões das referidas gratificações estão albergadas na Lei Municipal nº 1.426/2018 (anexo), que criou a gratificação especial, com natureza indenizatória, de difícil acesso e ao incentivo financeiro ao programa nacional de melhoria de acesso e qualidade da atenção básica PMAQ/PAB";
- c) "É por esta razão, que o art. 1º, da referida Lei nº 1.426/2018, traz disposição relativa ao critério de concessão das gratificações especiais, sem, contudo, fazer qualquer ressalva quanto à forma ou à vigência da norma; ao contrário, as garantias concedidas nos termos da antedita Lei municipal, poderiam ser feitas com obediência apenas aos percentuais compreendidos entre 10% e 80% dos vencimentos-base dos servidores. Isto é norma municipal vigente, à época e, indiscutivelmente, válida";
- d) "Resta translúcido que as concessões de gratificações especiais postas em prática pelos Defendentes, no decorrer do exercício financeiro de 2021, representam apenas e tão somente, o cumprimento de norma legal vigente";
- e) "Entendem os Defendentes que a concessão das gratificações especiais esposadas na Lei Municipal nº 1426/2018, foram, indubitavelmente, legítimas porquanto obedeceram a uma norma legal válida, vigente, não obstante o apontamento de percentual discricionário abrangente";
- f) "No que concerne ao requisitório de devolução dos valores pagos aos servidores beneficiados com as gratificações especiais, impende referir que, considerando que as concessões foram atribuídas com fulcro em dispositivo municipal vigente não há se falar em devolução, porquanto não ocorreria infringência à retromencionada Lei Municipal nº 1426/2018 que disciplinava os retromencionados benefícios";
- g) "Não obstante a indubitável inexistência de quaisquer vícios de legalidade na dita Lei Municipal nº 1.426/2018, os Defendentes, em clara demonstração de boa-fé, regulamentaram, com a criação de regramento mais específico para a concessão das pre faladas gratificações especiais, através do Decreto Municipal nº 003/2023 (anexo)";
- h) "Resta evidente, portanto, que as gratificações foram concedidas mediante autorização legislativa, por intermédio da Lei Municipal nº 1.426/2018, de modo que não há qualquer ilegalidade no presente caso, sobretudo apta para ensejar a devolução dos valores apontados.



Vale destacar que, existindo previsão legal, como no caso, não se pode penalizar os gestores pelo cumprimento da lei"; e

i) "Ante o exposto, a suposta falha apontada restará caracterizada, quando muito, como mera falha formal, porquanto os valores foram pagos aos servidores que efetivamente prestaram o serviço remunerado, não havendo, sequer, indícios de dolo ou má fé, nem tampouco malversação do recurso público. Logo, não há o que se falar em devolução de valores, sob pena de se caracterizar enriquecimento ilícito do Estado, de modo que, em defesa aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, requer que seja relevado o presente item".

Diante disso, fora solicitada a confecção por esta Relatoria de Relatório Complementar de Auditoria objetivando a individualização do débito o qual fora sugerida a devolução, considerando que as gratificações eram pagas a servidores vinculados a diversas Secretarias na Unidade Jurisdicionada e consequentemente, possuíam distintos ordenadores de despesas (Secretários) (documento nº 175).

No mencionado Relatório Complementar de Auditoria (documento nº 201), a equipe técnica esclareceu que:

a) "Diante de valores pagos constantes das folhas de pagamento (documentos 176-199) e conforme documentos 02 e 200, observa-se os seguintes ordenadores de despesas: \* Ana Karolyne Batista Barros - Secretaria Municipal de Assistência Social; \* Gardielle Dayane Bernardino Andrade - Secretaria Municipal de Saúde; \* Francisca Eliana Guedes da Silva - Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Esportes; \* Edmundo Cavalcante Siqueira - Secretário Municipal de Serviços Públicos e Urbanismo; \* Ramildo Ramos da Silva - Secretário Municipal de Administração; \* Ronivon Ferreira de Matos - Secretário Municipal de Transportes; \* Ideval Alves de Lima - Secretário Municipal de Produção Rural, Recursos Hídricos e Meio Ambiente; \* Francisco Isaac Varela da Silva - Diretor Presidente da Agência Municipal de Meio Ambiente – AMMA";

b) "Valores referentes a servidores contratados das Secretarias de Assistência Social e Saúde foram individualizados no Relatório de Auditoria, sendo individualizados neste relatório os valores referentes a servidores comissionados:



Secretaria Municipal de Assistência Social:

Contratados <sup>1</sup>	6.000,00
Efetivos <sup>1</sup>	3.600,00
Comissionados <sup>2</sup>	39.804,00
<b>Total</b>	<b>R\$ 49.404,00</b>

<sup>1</sup> Valor constante no Relatório de auditoria.

<sup>2</sup> Apêndice 1 deste relatório complementar.

Secretaria Municipal de Saúde

Contratados <sup>1</sup>	418.985,12
Efetivos <sup>1</sup>	407.364,95
Comissionados <sup>2</sup>	125.096,00
<b>Total</b>	<b>R\$ 951.446,07</b>

<sup>1</sup> Valor constante no Relatório de auditoria.

<sup>2</sup> Apêndice 1 deste relatório complementar.

";

c) "Os valores individualizados referentes às demais secretarias são os seguintes:

Unidade	Efetivos	Comissionados	Total (R\$)
Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Esportes	3.484.201,03	303.933,00	<b>3.788.134,03</b>
Secretário Municipal de Serviços Públicos e Urbanismo	117.452,00	113.554,00	<b>231.006,00</b>
Secretaria Municipal de Administração	96.430,00	645.907,50	<b>742.337,50</b>
Secretaria Municipal de Transportes	113.300,00	78.734,00	<b>192.034,00</b>
Secretaria Municipal de Produção Rural, Recursos Hídricos e Meio Ambiente	27.300,00	61.267,00	<b>88.567,00</b>
Agência Meio Ambiente		105.064,00	<b>105.064,00</b>

<b>Total</b>	<b>3.838.683,03</b>	<b>1.308.459,50</b>	<b>5.147.142,53</b>
--------------	---------------------	---------------------	---------------------

Apêndice 1 deste relatório complementar.

";

d) "Assim, retifica-se a responsabilização constante no Relatório de Auditoria, que passa a ser individualizado aos gestores municipais à época da ocorrência dos fatos analisados. Assim, devem ser notificados os ordenadores de despesas dos fatos que lhe passam a ser atribuídos,



referentes ao item 2.1.7 do Relatório de Auditoria, a fim de que tomem ciência do seu teor e apresentem Defesa Prévia"; e

e) "O Quadro de Detalhamento de Achados, Responsáveis e Valores Passíveis de Devolução, do achado 2.1.7. - Irregularidades na concessão de verba indenizatória, constante no Relatório de Auditoria, passa a ser o seguinte:

Nº	Título do Achado	Responsáveis	Valor Passível de Devolução (R\$)
2.1.7.	Irregularidades na concessão de verba indenizatória	Ana Karolyne Batista Barros	R\$ 49.404,00
		Gardielle Dayane Bernardino Andrade	R\$ 951.446,07
		Francisca Eliana Guedes da Silva	R\$ 3.788.134,03
		Edmundo Cavalcante Siqueira	R\$ 231.006,00
		Ramildo Ramos da Silva	R\$ 742.337,50
		Ronivon Ferreira de Matos	R\$ 192.034,00
		Ideval Alves de Lima	R\$ 88.567,00
		Francisco Isaac Varela da Silva	R\$ 105.064,00



Responsável	CPF/CNPJ	Detalhes
Ana Karolyne Batista Barros	***.174.624- **	Secretaria Municipal de Assistência Social (01/01 a 31/12/2021)
Gardielle Dayane Bernardino Andrade	***.885.514- **	Secretaria Municipal de Saúde (01/01 a 31/12/2021)
Francisca Eliana Guedes da Silva	***.931.894- **	Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Esporte (01/01 a 31/12/2021)
Edmundo Cavalcante Siqueira	***.066.294-**	Secretário Municipal de Serviços Públicos e Urbanismo (01/01 a 31/12/2021)
Ramildo Ramos da Silva	***.781.804- **	Secretário Municipal de Administração (01/01 a 31/12/2021)
Ronivon Ferreira de Matos	***.113.444- **	Secretário Municipal de Transportes (01/01 a 31/12/2021)
Ideval Alves de Lima	***.617.004-**	Secretário Municipal de Produção Rural, Recursos Hídricos e Meio Ambiente (01/01 a 31/12/2021)
Francisco Isaac Varela da Silva	***.151.714- **	Diretor-Presidente da Agência Municipal de Meio Ambiente – AMMA (04/01 a 31/12/2021)

".

Instados a se manifestar, os 8 (oito) apontados como responsáveis no quadro acima colacionado apresentaram Defesa Complementar conjuntamente (documento nº 229), arguindo, em suma, que:

- a) "Cabe reiterar todos os argumentos trazidos em sede de defesa prévia. Dito isso, conforme já apontado anteriormente, o relatório de auditoria aponta a devolução de uma quantia exorbitante no valor de R\$ 6.147.992,80, responsabilizando os gestores por autorizarem pagamento de verba indenizatória, em tese, sem normas definindo os critérios para concessão";
- b) "Imperioso frisar que as concessões das referidas gratificações estão albergadas na Lei Municipal nº 1.426/2018 (já anexados aos autos), que criou a gratificação especial, com natureza indenizatória, de difícil acesso e ao incentivo financeiro ao programa nacional de melhoria de acesso e qualidade da atenção básica PMAQ/PAB, prevendo os percentuais compreendidos entre 10% e 80% dos vencimentos-base dos servidores. Frise-se, a referida norma municipal nunca tinha tido



sua vigência questionada, estando vigente até os dias atuais e, portanto, indiscutivelmente válida";

c) "Resta evidente que as gratificações especiais questionadas foram concedidas em fiel cumprimento de norma legal vigente";

d) "No que concerne à imputação de devolução dos valores pagos aos servidores beneficiados com as gratificações especiais, impende referir que, considerando que as concessões foram atribuídas com fulcro em dispositivo municipal vigente não há se falar em devolução, porquanto não ocorreria infringência à retromencionada Lei Municipal nº 1426/2018 que disciplinava os retromencionados benefícios. Ainda, não há comprovação ou sequer indício de má-fé dos gestores na concessão das referidas gratificações, ou de que os servidores não preenchiam os requisitos para sua concessão";

e) "Os Defendentes, em clara demonstração de boa-fé, regulamentaram através do Decreto Municipal nº 003/2023 (já anexado aos autos), com regramento mais específico para a concessão das gratificações especiais";

f) "Resta evidente que as gratificações foram concedidas mediante autorização legislativa, por intermédio da Lei Municipal nº 1.426/2018, de modo que não há qualquer ilegalidade no presente caso, sobretudo apta para ensejar a devolução dos valores apontados. Vale destacar que, existindo previsão legal, como no caso, não se pode penalizar os gestores pelo cumprimento da lei";

g) "Importa destacar que a concessão de verbas indenizatórias e de gratificações é comum no setor público, cabendo trazer à baila diversos exemplos onde a redação não é pormenorizadamente descritiva, como requer a auditoria no presente caso";

h) "É preciso destacar precedente recente, julgado pela 1<sup>a</sup> Câmara no dia 03/10/2023, nos autos do Processo nº 22100878-0, de relatoria do Conselheiro Eduardo Porto, da Prefeitura Municipal de Macaparana, no bojo de auditoria especial cujo o objeto foi exatamente o de examinar os indícios de pagamento de gratificação especial de forma discricionária e sem critérios objetivos, tendo sido julgada regular com ressalvas, reconhecendo a ausência de dano ao erário e determinando a regulamentação da lei municipal, para que fossem estabelecidos critérios objetivos de concessão da gratificação especial";

i) "Também, outro precedente recente, da 2<sup>a</sup> Câmara dessa Corte de Contas, julgado em 03/08/2023, nos autos do Processo TC. nº 16100393-0ED001, de relatoria do Conselheiro Substituto Adriano Cisneiros, que trata das contas de Gestão da Prefeitura Municipal de Araripina"; e



j) "Não há qualquer ilegalidade na concessão das referidas gratificações, não havendo o que se falar em devolução de valores, sob pena de se caracterizar enriquecimento ilícito do Estado, de modo que, em defesa aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, bem como dos arts. 20, caput e p. ú., e 22, caput e §§1 e 2º, todos da LINDB, requer que seja relevado o presente item para o rol das recomendações".

Inicialmente, impende destacar que quanto os Interessados apontem que "*as gratificações especiais questionadas foram concedidas em fiel cumprimento de norma legal vigente*", sendo esta norma especificamente a Lei Municipal nº 1.426/2018 (documento nº 109), percebe-se que o diploma em questão fora sancionado já durante a gestão do Sr. Francisco Ricardo Soares Ramos, ora Prefeito Municipal, ao qual incumbiria, ainda que ele não houvesse sancionado a lei, a regulamentação dos critérios objetivos de concessão da gratificação aos servidores, haja vista que a iniciativa para criação de normas que interfiram na remuneração dos servidores é privativa ao Chefe do Poder Executivo, nos termos do artigo 61, §1º, inciso II, alínea "a", da Constituição da República:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

**§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:**

[...]

**II - disponham sobre:**

- a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou **aumento de sua remuneração;**



A ausência de instituição dos requisitos necessários à gratificação, pelo Prefeito Municipal, foi o que deu ensejo aos pedidos genéricos por parte dos demais Secretários Municipais para a implementação da vantagem nas remunerações dos funcionários públicos vinculados às respectivas Secretarias das quais eram titulares (documento nº 110), ao passo que não existia, no acervo de normas municipais, um rol de pressupostos de natureza objetiva para amparar o pagamento e demonstrar, efetivamente, o direito do servidor ao seu recebimento.

Apesar da falha, não vislumbro elementos que justifiquem a imputação de devolução ao Erário de toda a verba indenizatória então paga aos agentes públicos municipais durante o exercício auditado, porquanto em contrapartida, não há indícios concretos de que houve prejuízo aos cofres públicos em decorrência da benesse ora concedida, tais como a ausência de prestação dos serviços passíveis da gratificação, muito embora o pleito formulados pelos Secretários - os que constam no documento nº 110 - fosse genérico, no caso da Secretaria de Educação, era especificada a função "gratificável" ocupada pelo servidor sobre o qual recairia o acréscimo remuneratório.

Acrescido a isto, deve ser considerado o aspecto de o Sr. Francisco Ricardo Soares Ramos haver editado, em 2023, o Decreto Municipal nº 003/2023 (documento nº 157), consistente em "*EMENTA: DECRETO QUE REGULAMENTA A LEI MUNICIPAL 1426/18, ESTABELECENDO CRITÉRIOS OBJETIVOS E PERCENTUAIS FIXOS A TÍTULO DE GRATIFICAÇÕES ESPECIAIS*", este que, consequentemente, elide a irregularidade e demonstra esforço do gestor em corrigir a jaça apontada neste feito.

No caso dos demais Secretários, há de se impor determinação para que, quando da solicitação de concessão da gratificação especial da Lei Municipal nº 1.426/2018 em favor dos agentes subordinados às suas Secretarias, sigam estritamente os termos do Decreto nº 003/2023, obedecendo aos percentuais ali dispostos face à função gratificada exercida pelo servidor, sendo, ademais, comprovado o exercício da atividade específica, por parte do beneficiário, no ato do requerimento.



*Ex positis,*

**VOTO pelo que segue:**

PRESTAÇÃO DE CONTAS DE  
GESTÃO. CONTROLE  
INTERNO DEFICIENTE.  
INDÍCIOS DE  
DESVIRTUAMENTO DO  
INSTITUTO DA  
CONTRATAÇÃO  
TEMPORÁRIA.  
IRREGULARIDADE. MULTA.

**CONSIDERANDO** a precariedade estrutural da Ouvidoria Municipal;

**CONSIDERANDO** que os agentes terceirizados foram contratados para o exercício de funções que não consistiam em atividade-fim da Administração Pública, mas sim atribuições secundárias, de apoio e mediatas;

**CONSIDERANDO** a não comprovação das certidões de regularidade quanto ao INSS e FGTS na ocasião dos pagamentos realizados pela empresa prestadora dos serviços terceirizados;

**CONSIDERANDO** a fragilidade do controle realizado quando da liquidação das despesas;

**CONSIDERANDO** a deficiência na fiscalização dos gastos com combustíveis;

**CONSIDERANDO** o saneamento da irregularidade atinente à ausência de regulamentação de requisitos objetivos para a concessão de verba indenizatória paga aos servidores municipais;

**CONSIDERANDO** a inexistência de elementos que denotem dano ao Erário decorrente do pagamento da gratificação especial;

**CONSIDERANDO** os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, bem como as diretrizes lançadas no bojo da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB,

**ANA KAROLYNE BATISTA BARROS:**

**CONSIDERANDO** os fortes indícios de desvirtuamento do instituto da contratação temporária, em violação à exceção autorizadora do artigo



37, inciso IX, da Constituição Federal, e consequentemente, configura um ato praticado com grave infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial, autorizando a aplicação da multa do artigo 73, inciso III, da Lei Orgânica deste TCE-PE, em seu patamar mínimo;

**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) ANA KAROLYNE BATISTA BARROS, relativas ao exercício financeiro de 2021

**APLICAR multa** no valor de R\$ 10.495,93, prevista no Artigo 73 da Lei Estadual 12.600/04 inciso(s) III , ao(à) Sr(a) ANA KAROLYNE BATISTA BARROS, 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)).

**FRANCISCA ELIANA GUEDES DA SILVA:**

**CONSIDERANDO** os fortes indícios de desvirtuamento do instituto da contratação temporária, em violação à exceção autorizadora do artigo 37, inciso IX, da Constituição Federal, e consequentemente, configura um ato praticado com grave infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial, autorizando a aplicação da multa do artigo 73, inciso III, da Lei Orgânica deste TCE-PE, em seu patamar mínimo;

**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) FRANCISCA ELIANA GUEDES DA SILVA, relativas ao exercício financeiro de 2021

**APLICAR multa** no valor de R\$ 10.495,93, prevista no Artigo 73 da Lei Estadual 12.600/04 inciso(s) III , ao(à) Sr(a) FRANCISCA ELIANA GUEDES 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)).



### **FRANCISCA VALDENORA FREIRE:**

**CONSIDERANDO** a ausência de ações de controle interno verificadas durante o exercício, o que evidencia afronta ao artigo 70, *caput*, da Constituição Federal, e consequentemente, configura um ato praticado com grave infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial, autorizando a aplicação da multa do artigo 73, inciso III, da Lei Orgânica deste TCE-PE, em seu patamar mínimo;

**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) FRANCISCA VALDENORA FREIRE, relativas ao exercício financeiro de 2021

**APLICAR multa** no valor de R\$ 10.495,93, prevista no Artigo 73 da Lei Estadual 12.600/04 inciso(s) III , ao(à) Sr(a) FRANCISCA VALDENORA FREIRE, 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)).

### **FRANCISCO RICARDO SOARES RAMOS:**

**CONSIDERANDO** a ausência de ações de controle interno verificadas durante o exercício, o que evidencia afronta ao artigo 70, *caput*, da Constituição Federal, e consequentemente, configura um ato praticado com grave infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial, autorizando a aplicação da multa do artigo 73, inciso III, da Lei Orgânica deste TCE-PE, em seu patamar mínimo;

**CONSIDERANDO** os fortes indícios de desvirtuamento do instituto da contratação temporária, em violação à exceção autorizadora do artigo 37, inciso IX, da Constituição Federal, e consequentemente, configura um ato praticado com grave infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial, autorizando a aplicação da multa do artigo 73, inciso III, da Lei Orgânica deste TCE-PE, em seu patamar mínimo;

**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) FRANCISCO RICARDO SOARES RAMOS, relativas ao exercício financeiro de 2021

**APLICAR multa** no valor de R\$ 20.991,85, prevista no Artigo 73 da Lei Estadual 12.600/04 inciso(s) III , ao(à) Sr(a) FRANCISCO RICARDO SOARES RAMOS, 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)).

**GARDIELLE DAYANE BERNARDINO ANDRADE:**

**CONSIDERANDO** os fortes indícios de desvirtuamento do instituto da contratação temporária, em violação à exceção autorizadora do artigo 37, inciso IX, da Constituição Federal, e consequentemente, configura um ato praticado com grave infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial, autorizando a aplicação da multa do artigo 73, inciso III, da Lei Orgânica deste TCE-PE, em seu patamar mínimo;

**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) GARDIELLE DAYANE BERNARDINO ANDRADE, relativas ao exercício financeiro de 2021

**APLICAR multa** no valor de R\$ 10.495,93, prevista no Artigo 73 da Lei Estadual 12.600/04 inciso(s) III , ao(à) Sr(a) GARDIELLE DAYANE BERNARDINO ANDRADE, 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)).

**DETERMINAR**, com base no disposto no artigo 69 combinado com o artigo 70, inciso V, ambos da Lei Estadual nº 12.600/2004, bem como no artigo 4º da Res. TC nº 236/2024, ao atual gestor do(a) Prefeitura Municipal de Ouricuri, ou quem vier a sucedê-lo, que atenda, no prazo indicado, a medida a seguir relacionada :

1. A observância estrita aos termos do Decreto Municipal nº 003/2023, quando da solicitação de concessão da gratificação especial da Lei Municipal nº 1.426/2018 em favor dos agentes subordinados às suas Secretarias, obedecendo aos percentuais ali



dispostos face à função gratificada exercida pelo servidor, sendo, ademais, comprovado o exercício da atividade específica, por parte do beneficiário, no ato do requerimento.

**Prazo para cumprimento:** Efeito imediato

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

1. A adoção de medidas efetivas de controle interno no âmbito da Prefeitura Municipal de Ouricuri;
2. A alocação em estrutura adequada dos membros nomeados para o desempenho das atividades da Ouvidoria Municipal;
3. A exigência da comprovação da regularidade fiscal e trabalhista das empresas contratadas para a prestação de serviços de terceirização na ocasião dos pagamentos realizados pelo Município;
4. A rescisão dos contratos temporários que não preencham os requisitos estabelecidos na exceção lançada no inciso IX do artigo 37 da Carta Republicana, e, simultaneamente, a promoção da realização de concurso público para o preenchimento dos cargos cujas atribuições sejam de cunho permanente e contínuo das atividades exercidas pela Administração Pública Municipal de Ouricuri;
5. O aperfeiçoamento dos registros desempenhados no âmbito da Prefeitura Municipal de Ouricuri e das Secretarias Municipais, quanto à entrada e saída de mercadorias para a mais efetiva comprovação da liquidação das despesas, fazendo constar, ainda, tais informações nas notas fiscais;
6. O aprimoramento da verificação administrativa perpetrada quanto à despesa com combustíveis, posto que a observada não atende integralmente às exigências que viabilizam a maior transparência possível da destinação dos recursos públicos; preferencialmente, estabelecendo-se um padrão para o histórico de abastecimentos entre as Secretarias;



É o voto.

## **DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR**

*Conselheiro Relator*

### **OCORRÊNCIAS DO PROCESSO**

PROCESSO RETIRADO DE PAUTA NA SESSÃO DO DIA 07/12/2023.

O CONSELHEIRO MARCOS LORETO PEDIU VISTA NA SESSÃO DO DIA 25/01/2024.

O CONSELHEIRO RANILSON RAMOS PEDIU VISTA NA SESSÃO DO DIA 06/06/2024.

NÃO HOUVE OCORRÊNCIAS NA SESSÃO DO DIA 31/10/2024.

### **RESULTADO DO JULGAMENTO**

Presentes durante o julgamento do processo:

CONSELHEIRO RANILSON RAMOS , Presidente da Sessão :  
Acompanha

CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR , relator do processo

CONSELHEIRO MARCOS LORETO : Acompanha

Procurador do Ministério Público de Contas: GILMAR SEVERINO DE LIMA

Houve unanimidade na votação acompanhando o voto do relator.