

Gabinete da Conselheira Susana Maria Fontes Azevedo Freitas

**PROCESSO** : 009143/2017  
**ORIGEM** : Câmara Municipal de Canindé de São Francisco  
**ASSUNTO** : 048 – Contas Anuais do Poder Legislativo  
**RESPONSÁVEL** : Everaldo Nunes Lima (Presidente da Câmara)  
**INTERESSADO(S)** : Adriano de Santana Feitosa (Vereador)  
Luciano Ferreira da Silva (Vereador)  
**ADVOGADO** : Márcio Gomes de Andrade – OAB/SE nº 4.683  
**ÁREA OFICIANTE** : 1ª Coordenadoria de Controle e Inspeção  
**PROCURADOR** : Luis Alberto Menezes – Parecer nº 185/2020  
**RELATORA** : Conselheira Susana Maria Fontes Azevedo Freitas

**DECISÃO TC 22081 PLENO**

**EMENTA:** Contas Anuais do Poder Legislativo. Câmara Municipal de Canindé de São Francisco. Exercício financeiro de 2016. Presença de Irregularidades. Desequilíbrio financeiro alto. Gasto com pessoal acima do limite prudencial. Existência de Relatório de Inspeção. Pela Irregularidade, com imputação de glosa, multa, Determinação e Recomendações, além de remessa dos autos ao Ministério Público Estadual. Decisão unânime.

### **DECISÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, decide o Tribunal de Contas do Estado de Sergipe, em sua composição Plenária, sob a Presidência do Conselheiro Luiz Augusto Carvalho Ribeiro, por unanimidade dos votos, julgar pela **IRREGULARIDADE** das Contas Anuais da Câmara Municipal de Canindé de São Francisco, referente ao exercício financeiro de 2016, de responsabilidade de Everaldo Nunes Lima, com imputação de glosa, multa, Determinação, Recomendações e remessa dos autos ao Ministério Público Estadual, nos termos do voto da Conselheira Relatora.

Aracaju, 04 de março de 2021.

**Susana Maria Fontes Azevedo Freitas**  
Relatora

## RELATÓRIO

Versam os autos sobre as Contas Anuais da Câmara Municipal de Canindé de São Francisco, referente ao exercício financeiro de 2016, sob a responsabilidade de Everaldo Nunes Lima.

Autuadas as informações, detectou-se a existência de Relatório de Inspeção nº 01/2017 (fls. 270/313), referente ao período de janeiro a setembro de 2016, autuado sob o nº 050070/2017, com sugestão pela Irregularidade, imputando-se débito e multa administrativa, ante a gravidade das falhas.

O referido Relatório foi apensado a estes autos para análise conjunta, conforme disposição do art. 13 da Resolução TC nº 172/95, então vigente.

Após a análise de toda documentação, a Equipe Técnica da 1ª CCI expediu o Parecer nº 768/2018 (fls. 2597/2604), descrevendo indícios de irregularidades e ilegalidades, resultando na expedição do Mandado de Citação aos Interessados e ao Responsável.

Em resposta aos Mandados de Citação nº 224/2019 e nº 219/2019, os Interessados apresentaram suas Alegações de Defesa (fls. 2670/2674), refutando as falhas apontadas, e, ao final, pleiteando pelo Arquivamento do feito, sob a alegação de ser o Presidente da Câmara o único responsável pela administração do Poder Legislativo.

Devidamente citados, os gestores Manoel Paciência da Silva, Everaldo Nunes Lima e Valdir Bento de Andrade deixaram transcorrer *in albis* o prazo para defesa (fl. 3207).

Após o término do prazo para defesa, mantendo-se alguns Interessados inertes, a 1ª CCI, por meio do Parecer nº 72/2020 (fls. 3210/3221), concluiu pela permanência das seguintes irregularidades:

- 1) Movimentação/pagamentos por instituição financeira não oficial;

- 2) Contratação direta de serviços de contabilidade por inexigibilidade de licitação;
- 3) Dispensa de licitação na contratação de servidora para desempenhar a função de pregoeira;
- 4) Desproporcionalidade entre a quantidade de cargos efetivos e comissionados;
- 5) Ausência de controle de frequência de ponto dos servidores efetivos e comissionados;
- 6) Irregularidades/Illegalidades na estrutura de cargos dos gabinetes dos Vereadores;
- 7) Ressarcimento dos pagamentos referentes à remuneração de alguns servidores da Câmara;
- 8) Não contabilização de despesas obrigações patronais;
- 9) Gastos com pessoal que excedem o limite prudencial;
- 10) Omissão e falha no exercício das atribuições de controle interno na Câmara;
- 11) Balanço Patrimonial. Déficit financeiro que evidencia o desequilíbrio nas contas da Câmara no exercício de 2016;
- 12) Não observação dos limites constitucionais de gastos com folha de pagamento de pessoal.

Por fim, opinou a equipe técnica pela Irregularidade das Contas, nos termos do que dispõe o art. 43, inciso III, alíneas “b” e “c”, com aplicação das multas previstas no art. 93, incisos I e II da Lei Complementar no 205/2011. Sugeriu, ainda, pela imputação de débito ao então gestor e presidente da Câmara Municipal Everaldo Nunes Lima, referente ao ressarcimento ao erário dos valores pagos indevidamente aos servidores da Câmara, nos termos do art. 43, inciso III, §1º, inciso I, do mencionado diploma legal.

Gabinete da Conselheira Susana Maria Fontes Azevedo Freitas

**DECISÃO TC 22081**

---

Instado a se manifestar, o *douto* Procurador-Geral Luis Alberto Meneses, através do Parecer nº 185/2020 (fls. 3228/3233), acolheu em grande parte os fundamentos contidos na manifestação da CCI, divergindo apenas em relação a contratação direta de serviços de contabilidade por inexigibilidade de licitação, por entender que tal prática encontra fundamento no art. 25, *caput* da Lei Federal nº 8.666/93.

Ao final, manifestou-se pela irregularidade das Contas da Câmara Municipal de Canindé de São Francisco.

Após, os autos vieram-me conclusos para o julgamento.

É o Relatório.

### **VOTO DA RELATORA**

Como dito, trata-se das Contas Anuais da Câmara Municipal de Canindé de São Francisco, referente ao exercício financeiro de 2016, sob a responsabilidade de Everaldo Nunes Lima.

Primeiramente, destaco que no exercício ora em exame houve uma inspeção, já apensada aos autos, a qual passo a analisar.

Informo também, de antemão, que reunirei alguns tópicos que disciplinam matérias afins para facilitar a compreensão e propiciar a economicidade do presente voto.

#### DO RELATÓRIO DE INSPEÇÃO:

a) Movimentação/pagamentos por instituição financeira não oficial:

Segundo consta no Relatório de Inspeção, verificou-se que apesar de haver no Município os bancos oficiais BANESE, Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal, a Câmara efetuou movimentação/pagamentos por instituição financeira não oficial – Banco Bradesco.

Em relação ao tópico em análise, cumpre primeiramente esclarecer que os valores de titularidade do ente público em dinheiro, cheque, carta de crédito, aplicação financeira, poupança e outros ativos somente podem ser depositadas em bancos oficiais. Por outro lado, os valores relativos ao salário ou a remuneração de servidor, bem como aqueles referentes ao pagamento de fornecedores, cujas faturas já estejam empenhadas não se sujeitam à obrigatoriedade de depósito em banco oficial.

Levando-se em consideração o fato de que o Interessado trouxe aos autos, através do Protocolo TC nº 2016/173658, cópia do extrato zerado do Banco Bradesco,

entendo que a falha em análise se tratou de inconsistência pontual e que não implicou em irregularidade grave ou situação ensejadora de danos ao erário.

Por esta razão, considerando que não mais subsistem recursos financeiros depositados em banco não oficial, entendo que a irregularidade apontada não deve ser mantida.

Conclui-se, portanto, pela elucidação do presente apontamento, capaz de sanar a falha detectada.

b) Contratação direta de serviços de contabilidade por inexigibilidade de licitação:

Em relação ao presente tópico, não há incontroversa a especialidade do escritório de contabilidade. No entanto, não encontro fundamento razoável para se dispensar a licitação com base na singularidade do serviço.

Em consulta aos autos, constato que o procedimento de inexigibilidade de licitação não encontrou fundamento no art. 25, inciso II, da Lei nº 8.666/93, que assim dispõe:

**Art. 25.** É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:

(...)

II - para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 desta Lei, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação.

O texto legal prevê a contratação direta de serviço especializado como situação excepcional, a qual requer que esteja previamente comprovada a inviabilidade de competição, exigindo como requisito indispensável à natureza singular do serviço e da notória especialização do contratado, nos termos exatos do art. 25, inciso II, da Lei de Licitações.

Ademais, os serviços elencados no art. 13 da citada Lei que autorizam a inexigibilidade de licitação devem se diferenciar dos demais, visto que seus

desempenhos precisam envolver conhecimentos específicos e peculiares, não exigindo apenas a proficiência do prestador, mas também especialização no tema.

Ratificando tal entendimento, a Súmula nº 252/2010 do Tribunal de Contas da União (TCU) é clara ao reger que *“A inviabilidade de competição para a contratação de serviços técnicos, (...) decorre da presença simultânea de três requisitos: serviço técnico especializado, entre os mencionados no art. 13 da referida lei, natureza singular do serviço e notória especialização do contrato”*.

Assim sendo, a atividade de contabilidade pública de um Órgão Municipal não exige do profissional mais do que o conhecimento comum e usual, inerente a todo e qualquer contador.

Ou seja, para que se possa justificar a inexigibilidade no caso em tela, o processo licitatório tem que esclarecer duas questões: Primeiro, se não há outros contadores ou outras empresas de contabilidade capazes de realizar tal serviço ordinário. Segundo, o motivo pelo qual o trabalho da empresa contratada seja considerado o mais adequado à determinada unidade.

Pela prova dos autos, não foram demonstrados os requisitos acima especificados para a comprovação da inexigibilidade de licitação prévia, inclusive sendo possível verificar que o objeto do contrato em exame é genérico, abrangendo os serviços contábeis de forma indiscriminada.

Entretanto, impõe registrar que esta Corte de Contas vem ao longo dos anos tolerando este tipo de conduta, já que não há posicionamento claro e definitivo firmado acerca da inexigibilidade de procedimento licitatório para a contratação de serviços contábeis e, em muitos casos, acolhendo as justificativas dos gestores nesse sentido.

A meu sentir, seria uma iniquidade, bem como uma distorção jurisprudencial punir, neste aspecto, um gestor que realizou esse tipo de contratação em 2016, especialmente se levarmos em consideração que, ainda hoje, a Casa

discute não só o alcance da responsabilidade destes escritórios, mas também a regulamentação de quais os requisitos e formas para que eles sejam contratados.

Nesse mesmo sentido, inclusive, existe precedente desta Corte de Contas, no julgamento do Processo TC nº 000859/2006, Decisão TC nº 1.897 – Pleno, de relatoria do eminente Conselheiro Clóvis Barbosa de Melo, além de decisões de autoria dos demais Conselheiros.

Dito isto, não se revela razoável exigir de forma rígida e repentina a atuação do gestor de maneira diversa da que vinha agindo, de modo que entendo sanada a presente falha.

c) Dispensa de licitação na contratação de servidora para desempenhar a função de pregoeiro:

Verifico nos autos que Luciana Brito dos Santos foi contratada, por meio da Dispensa de Licitação nº 04/2016, para desempenhar a função de pregoeiro na realização do Pregão Presencial nº 02/2016 (aquisição de material de expediente, limpeza, copa, cozinha), sendo pago pelo serviço o valor de R\$ 7.700,00 (sete mil e setecentos reais), bem como foi contratada, pelo valor de R\$ 8.000,00 (oito mil reais), para exercer a mesma função no Pregão Presencial nº 08/2015.

Sobre a contratação de Pregoeiro, o art. 3º, inciso IV, da Lei Federal nº 10.520/2002 determina que *"a autoridade competente designará o pregoeiro e respectiva equipe de apoio, dentre os servidores do órgão ou entidade promotora da licitação"*. No entanto, a Câmara contratou uma pessoa sem vínculo direto para exercer tal função.

Entendo que se a regra na Administração Pública é licitar, sendo a modalidade Pregão a mais utilizada na aquisição de bens e serviços comuns, é dever inescusável do administrador público manter nos órgãos uma mínima estrutura que possibilite a realização destas contratações com eficiência e economicidade.

Por isso, entendo que ao invés de gastar a monta de R\$ 15.700,00 (quinze mil e setecentos reais) na contratação de pregoeiro (pessoa sem vínculo com a administração) seria mais razoável utilizar esses recursos para capacitação de servidor com vínculo na Câmara para desempenhar essa função em futuros Pregões.

Neste sentido, assim dispõe o Tribunal de Contas da União:

Deve ser designada como pregoeiro pessoa pertencente ao quadro do órgão ou da entidade promotora do certame, a menos que não se disponha de servidor qualificado para atuar na função, situação que justifica a excepcional designação de terceiro estranho à Administração. (TCU – Acórdão 2166/2014 – Plenário).

Assim, com base no princípio da razoabilidade, economicidade e indisponibilidade dos bens públicos, os atos do administrador público devem ser no sentido de maximizar o uso dos recursos disponíveis, de modo que é imprescindível manter na Câmara profissionais capacitados cujo objetivo é economia e eficiência nos procedimentos de contratações públicas.

Ante todo o exposto e considerando que a dispensa de licitação nº 04/2016 não buscou atender a finalidade pública, entendo que a irregularidade permanece, sendo passível de multa.

d) Desproporcionalidade entre a quantidade de cargos efetivos e comissionados:

Conforme folha de pagamento e relação dos cargos ocupados na Câmara Municipal de Canindé de São Francisco, verificou-se, à época da emissão do relatório, que o quadro de pessoal era formado por 28 servidores efetivos (24,35%) e 87 servidores comissionados (75,65%).

Percebe-se, analisando estes dados, a disparidade entre o número de servidores efetivos e os comissionados o que, além de ser desarrazoado, evidencia uma inversão das normas legais, as quais orientam que os cargos públicos, em sua maioria, sejam ocupados por servidores efetivos e os cargos em comissão sejam criados de maneira excepcional.

Esse foi o entendimento do Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI 4125, de 10/06/2010, da relatora Min. Cármen Lúcia: "*O princípio da proporcionalidade, há que ser guardada correlação entre o número de cargos efetivos e em comissão, de maneira que exista estrutura para atuação do Poder Legislativo local*".

Verifico, após análise dos autos, que na Câmara não existia servidor efetivo ocupando cargo em comissão, estando em desacordo com o art. 37, inciso V, da Constituição Federal, que determina o preenchimento de um percentual mínimo dos cargos em comissão por servidores de carreira (efetivos), a saber:

**Art. 37. Omissis**

**V** - as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento. "

Como ressaltou o ministro Ricardo Lewandowski, ao relatar a sua Decisão no Recurso Extraordinário nº 3.65368/SC: *a criação desses cargos deve respeitar ao princípio da proporcionalidade, ou seja, o número de cargos e funções de confiança deve ser o mínimo necessário para o bom exercício da atividade administrativa, ou, noutras palavras, para o atingimento do interesse público primário, sob pena de configurar-se um ato ilegal.*

Portanto, no que se refere à desproporcionalidade entre a quantidade de cargos efetivos e comissionados na Câmara Municipal de Canindé de São Francisco, mantenho a irregularidade.

e) Ausência de controle de frequência de ponto dos servidores efetivos e comissionados:

Quanto à ausência de controle de frequência de ponto dos servidores efetivos e comissionados, destaco que a apresentação de folha com marcação

invariável demonstra uma ficção e não é considerado como meio idôneo para comprovar o controle de assiduidade dos servidores públicos.

Sobre a regulamentação da jornada de trabalho dos servidores efetivos e comissionados da Câmara, assim dispõem os regramentos internos da Casa Legislativa:

**O art. 13** da lei nº 53/2014: “Os servidores efetivos do Poder Legislativo do Município de Canindé de São Francisco, abrangidos por esta Lei, tem jornada semanal de trabalho de até 40 horas, ressalvados os casos em que a prestação dos serviços se deram para cumprir atividades laborais específicas”

O art. 30 da Lei 73/2015: “A jornada de trabalho dos servidores do Poder Legislativo de Canindé de São Francisco devem respeitar a disposição da Lei nº 01/2002 e da Lei Orgânica do Município”

Os controles de frequência de ponto acostado aos autos se referem aos servidores efetivos e retratam o chamado horário britânico, em que não há qualquer variação no horário de entrada e de saída.

Neste enfoque, entendo oportuna a transcrição de precedentes acerca do tema:

“(…) HORAS EXTRAS. CONTROLES DE FREQUÊNCIA. REGISTROS INVARIÁVEIS. ÔNUS DA PROVA. 1. A Corte de origem consignou que “os controles de frequência trazidos ao caderno processual pela reclamada (fls. 210/238) não servem ao propósito da defesa, pois, quando apontados os horários de entrada e saída do obreiro, **se observa a anotação de horários invariáveis, ou uniformes, de início e fim do labor, o chamado “horário britânico”, despidos, assim, de valia como prova** “e que a reclamada não logrou provar os fatos obstativos alegados na peça contestatória, nem tampouco provou as anotações das condições de trabalho no registro funcional do reclamante”. 2. Ao direcionar à reclamada o ônus da prova de jornada diversa da declinada na exordial, diante da apresentação de cartões de ponto que ostentavam registros invariáveis, a Corte a quo decidiu em harmonia com a jurisprudência desta Corte, cristalizada no item III da Súmula 338 do TST (III – os cartões de ponto que demonstram horários de entrada e saída uniformes são inválidos como meios de prova, invertendo-se o ônus da prova, relativo às horas extras, que passa a ser do empregador, prevalecendo a jornada da inicial se dele não se

desincumbir.”). (TST-RR – 1717-60.2010.5.07.0007, Relator Ministro: Hugo Carlos Scheuermann, Data de Julgamento: 04/02/2015, 1 Turma, Data de Publicação: DEJT 20/02/2015).” (**Grifo nosso**).

Tais registros podem enquadrar-se em quaisquer das três modalidades de atos de improbidade administrativa: que importam enriquecimento ilícito, que causam prejuízo ao erário e que atentam contra os princípios da administração pública.

O “ponto britânico”, inclusive, poderia ser enquadrado no tipo penal de falsidade ideológica, pois, dá margem à inserção de informações falsas em documentos públicos.

Neste ínterim, todos os servidores públicos da Câmara Municipal, inclusive os ocupantes de cargos de provimento em comissão, estão sujeitos a uma carga horária mínima de 40 horas semanais, cujo cumprimento somente pode ser aferido via controle de frequência regularmente instituído.

Ante todo o exposto, entendo que os controles e declarações apresentados não demonstraram a assiduidade legalmente exigida e, por essa razão, a falha não foi elidida.

**f) Irregularidades na estrutura de cargos dos gabinetes dos Vereadores:**

No que se refere ao presente apontamento, ressalto que a estrutura de cargos de cada Gabinete dos vereadores é composta por 07 (sete) cargos, conforme prescreve o art. 13, da Lei nº 73/2015, *ex vi*:

**Art. 13.** O Gabinete dos vereadores possuirá em seus quadros, para prestar assessoria e viabilizar as atividades no exercício do mandato, dinamizando suas ações parlamentares, os cargos de provimento em comissão por ele indicados e de livre nomeação pela Presidência, custados com recursos da Câmara Municipal de Canindé, da seguinte forma:

- I - 01 cargo de chefe de Gabinete Parlamentar;
- II - 01 cargo de Assessor Legislativo;<sup>[1]</sup><sup>[2]</sup>
- II - 01 cargo de Assessor Administrativo;<sup>[1]</sup><sup>[2]</sup>
- IV - 02 cargos de Assessor Parlamentar;
- V - 01 cargo de Assessor de Plenário;
- VI - 01 cargo de Assessor de Gabinete.

Nos termos da CCI oficiante, “*verificou-se que havia servidores efetivos sem nomeação em cargos em comissão e também excesso de lotação nos Gabinetes dos seguintes vereadores*”: Ivone Alves Feitosa, que possuía 08 (oito) servidores no gabinete, sendo 02 (dois) servidores lotados no cargo de Assessor de Gabinete; Eliel Caetano Torres, que possuía 08 (oito) servidores no gabinete, sendo um deles efetivo sem exercer cargo em comissão – indicativo de desvio de função –; e Adriano de Santana Feitosa, que possuía 10 (dez) servidores no gabinete.

A defesa dos supramencionados Vereadores, limitou-se a uma negativa geral e genérica dos fatos que lhes foram imputados e concentração da responsabilidade pela totalidade das falhas apontadas no relatório de inspeção na figura do Presidente da Câmara, sob a alegação de que o mesmo é o único responsável pelas funções administrativas do Poder Legislativo Municipal.

Destaco, desde logo, que analisando o quantitativo de servidores da Câmara, efetivos e comissionados, constatei que o preenchimento das vagas está dentro do número de cargos previstos em Lei (fl. 292 e fls. 1.316/1.329). Ocorre, porém, que alguns gabinetes de vereadores tinham menos de 7 assessores, enquanto outros possuíam mais de 7 servidores lotados, o que enseja desrespeito ao mandamento legal supramencionado.

Veja-se, a lei é extremamente clara ao prever que cada vereador possui um quantitativo de 7 (sete) cargos comissionados para viabilização do exercício do mandato.

Não se olvide, outrossim, que os cargos públicos se sujeitam ao Princípio da Legalidade, ou seja, tanto a sua criação, quanto a sua atribuição, deve estar

prevista em lei.

No caso em apreço, tanto no Gabinete da Vereadora Ivone Alves Feitosa, como no Gabinete do Vereador Adriano de Santana Feitosa, existia a lotação de servidores comissionados para além do quantitativo previsto na lei (8 em cada), o que configura flagrante desrespeito ao art. 13, da Lei nº 73/2015.

Noutro lado, no caso do Vereador Eliel Caetano Torres, existe uma particularidade. Isto porque, além dos 7 (sete) servidores comissionados, foi lotado em seu gabinete um funcionário efetivo, Marcelo Augusto Ribeiro Araújo, ocupante do cargo de Assistente Administrativo, resultando em um desvio de função, notadamente pelo fato de que a estrutura do gabinete somente havia a previsão do preenchimento de cargos comissionados e, a partir do momento em que um servidor efetivo da estrutura administrativa da Câmara é colocado no exercício das atividades em um dos gabinetes, deve-lhe ser garantida a nomeação no cargo em comissão respectivo.

Por essa razão, entendo que a falha apontada deve ser mantida e censurada através de multa a ser adimplida pelo Presidente, que nomeou os servidores em completo desrespeito ao regramento interno da casa, agindo em erro grosseiro.

g) Ressarcimento dos pagamentos referentes à remuneração de alguns servidores da Câmara:

O servidor efetivo Ailson Zeferino dos Santos, fora nomeado pela Portaria nº 25/2004 para exercer o cargo efetivo de agente administrativo na Câmara. Em 02/09/2013, por meio da Portaria nº 339/2013, foi lotado no gabinete do vereador Adriano de Santana Feitosa. No exercício financeiro de 2016, o citado servidor recebeu o montante de R\$ 14.126,69 (quatorze mil, cento e vinte e seis reais e sessenta e nove centavos) referente aos proventos.

No entanto, através de consulta ao Site do Tribunal de Contas e Diário Oficial, ambos de Pernambuco, constatou-se que o servidor Ailson Zeferino dos

Santos exerce cargo em comissão no Município de Águas Belas/PE desde 02/01/2013, e no exercício de 2016 exerceu o cargo de presidente da Comissão Permanente de Licitação daquele Município.

Destaco que não houve comprovação por meio de frequência de ponto da efetiva prestação de serviço por parte de Ailson Zeferino dos Santos na Câmara Municipal de Canindé/SE, no exercício de 2016. Por isso, a despesa paga pela Câmara é ilegal e acarretou grave dano ao erário.

Em 07/01/2004, conforme Portaria nº 26/2004, Veronita Rodrigues de Melo foi nomeada para exercer cargo efetivo de Agente Administrativo e em 02/09/2013, conforme Portaria nº 365/2013, foi lotada no Gabinete do Vereador Adriano de Santana Feitosa.

No entanto, segundo informação coletada pela equipe de inspeção junto a alguns servidores da Câmara Municipal, a servidora Veronita Rodrigues de Melo reside em outro Estado e não há comprovação do efetivo serviço prestado na Câmara Municipal de Canindé. Porém, o nome dessa servidora encontrava-se na folha de pagamento dos Servidores da Câmara, tendo inclusive recebido, até setembro de 2016, o montante de R\$ 14.249,54 (quatorze mil, duzentos e quarenta e nove reais e cinquenta e quatro centavos) de remuneração. Portanto, o gasto com a servidora também é considerado ilegal.

Já a Portaria nº 23/2004, editada em 07/01/2004 nomeou a servidora Francilene Galindo Xavier para exercer o cargo efetivo de Agente Administrativo e, em 02/02/2015, conforme Portaria nº 242/2015, foi lotada no Gabinete do Vereador Luciano Ferreira da Silva.

No entanto, segundo informação coletada pela equipe de inspeção junto à alguns servidores da Câmara Municipal, a citada servidora mora no Estado do Pará. Conforme documentação apresentada pelo Presidente da Câmara, Sr. Everaldo Nunes, essa servidora encontrava-se em licença sem remuneração. Porém, seu nome

constava na folha de pagamento dos servidores da Câmara nos meses de janeiro, junho, julho, agosto e setembro de 2016, com pagamentos no montante total de R\$ 8.059,42 (oito mil, cinquenta e nove reais e quarenta e dois centavos) de remuneração.

Constato, portanto, mais um caso de servidor que residiu fora do município durante o exercício de 2016, estando, de igual maneira, configurado o dano ao erário.

Também em 07/01/2004 a Portaria nº 16/2004 nomeou Márcio Rogério da Silva para exercer o cargo efetivo de agente administrativo e em 01/06/2015, conforme Portaria nº 398/2015, foi lotado no Gabinete do Vereador Everaldo Nunes Lima, recebendo, até setembro de 2016, vencimentos na ordem de R\$ 21.654,98 (vinte e um mil, seiscentos e cinquenta e quatro reais e noventa e oito centavos).

Conforme informação extraída do SISAP/Auditor, verifica-se que o servidor Márcio Rogério da Silva ocupava, desde 16/04/2004, o cargo de Professor da Educação Básica do Estado de Sergipe. Logo, como as atribuições do cargo de Assistente Administrativo não se enquadram no cargo técnico e ou cargo científico, o acúmulo está em desacordo com o art. 37, inciso XVI, da Constituição Federal.

Devidamente citados, os Vereadores argumentaram, em suas defesas, que não haveria que se imputar responsabilidade a eles, pois a regulamentação interna estabelece que o Presidente é o único responsável pelas funções administrativas do Poder Legislativo Municipal.

No caso dos autos, entendo que o Presidente da Câmara não atuou com o zelo necessário e conforme se espera de qualquer gestor nas mesmas condições.

Aprovar documentação vinda dos Gabinetes é tarefa cotidianamente desenvolvida pelos Presidentes de Câmaras Municipais. No entanto, há que se exigir uma análise minuciosa de cada um desses documentos, por mais que isto venha a atrasar o regular andamento das suas demandas diárias.

No que se refere à falta de fiscalização sobre os procedimentos exercidos por outrem, analisa-se a culpa *in vigilando*.

A propósito, nos dizeres de Hely Lopes Meirelles (in Direito Administrativo Brasileiro, 25ª ed., 2000, p. 619) tem-se o seguinte sobre a fiscalização hierárquica:

"Para o pleno desempenho da fiscalização hierárquica o superior deve velar pelo cumprimento da lei e das normas internas, acompanhar a execução das atribuições de todo subalterno, verificar os atos e o recebimento do trabalho dos agentes e avaliar os resultados, para adotar ou propor as medidas convenientes ao aprimoramento do serviço, no âmbito de cada órgão e nos limites de competência de cada chefia."

Neste ínterim, verifico que houve falha do Presidente da Casa em seu dever de vigilância, sobretudo quando a sua responsabilidade se estende a todos os atos de gestão praticados dentro da entidade. Diante disso, fica constatada a irregularidade pelos valores pagos indevidamente aos servidores mencionados, totalizando a monta de R\$ 58.090,63 (cinquenta e oito mil, noventa reais e sessenta e três centavos), estando configurado danos ao erário e devendo haver a restituição aos cofres públicos pelo Presidente da Câmara Municipal.

h) Não contabilização de despesa obrigações patronais e gastos com pessoal que excede o limite prudencial:

O comportamento da contabilização de obrigações patronais revela a ausência de registros deste importante item da despesa, que reflete o pagamento da contribuição patronal ao Regime Geral da Previdência, a que estão submetidos os servidores públicos municipais de Canindé de São Francisco.

A ausência de comprovação de contabilização e pagamento significa, em tese, riscos à Gestão Municipal e aos servidores municipais, cujas contribuições individuais junto ao INSS não estão comprovadas, gerando prejuízos a toda uma geração de servidores municipais.

A base legal que exige o pagamento das obrigações patronais-INSS é o art. 22, incisos I e II, alínea "a" da Lei Federal nº 8.212/91, que estabelece a contribuição de 20%, acrescida do percentual de 1% a título de Risco Ambiental do Trabalho, totalizando 21% sobre as remunerações pagas, devidas ou creditadas a qualquer título, a cargo da empresa, a ser destinada à Seguridade Social.

Assim, entendo que há dever do gestor em cumprir suas obrigações legais, de modo que não registrar e não recolher as despesas com obrigações patronais no exercício infringe o Regime de Competência e os arts. 35, 90 a 93 da Lei Federal nº 4.320/64, art. 22 da Lei Federal nº 8.212/91 e o art. 50 da Lei Complementar nº 101/2000.

As Obrigações Patronais (INSS) do Município, no exercício de 2016 (até o mês de setembro), atingiram o valor de R\$ 595.012,16 (quinhentos e noventa e cinco mil, doze reais e dezesseis centavos). Porém, só houve registro contábil do valor de R\$ 325.352,07 (trezentos e vinte e cinco mil, trezentos e cinquenta e dois reais e sete centavos), restando um saldo a contabilizar de R\$ 269.660,09 (duzentos e sessenta e nove mil, seiscentos e sessenta reais e nove centavos), contrariando, portanto, o estabelecido pelo art. 22 da Lei Federal nº 8.212/91.

Ressalto que as despesas previdenciárias (inclusive cota patronal) fazem parte da base de cálculo para o cômputo do limite dos gastos com pessoal, conforme previsto no §2º, do art. 18, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Assim, deixar de registrar na contabilidade o valor de R\$ 269.660,09 (duzentos e sessenta e nove mil, seiscentos e sessenta reais e nove centavos) implica dizer que as Contas não revelarão com exatidão, a transparência e a segurança necessária, resultando numa maquiagem acerca do percentual do gasto com pessoal, que já se encontrava no limite prudencial.

Ademais, a existência de dívida previdenciária referente a parte patronal junto ao INSS, não contabilizada, poderá ensejar geração futura de multas e

atualização monetária, obrigando o Município a firmar parcelamento para quitação de tais encargos, malferindo os princípios da legalidade, economicidade e eficiência e gerando danos ao erário.

Verifico, por fim, que a diferença entre o valor liquidado apurado pelos técnicos, no montante de R\$ 3.428.403,40 (três milhões, quatrocentos e vinte e oito mil, quatrocentos e três reais e quarenta centavos) e o informado pelo Legislativo Municipal, de R\$ 3.158.743,31 (três milhões, cento e cinquenta e oito mil, setecentos e quarenta e três reais e trinta e um centavos), se deu pela soma do valor não contabilizado com encargos patronais, conforme demonstrado acima.

Portanto, o gasto com pessoal no Legislativo atingiu o valor de R\$ 4.428.403,40 (quatro milhões, quatrocentos e vinte e oito mil, quatrocentos e três reais e quarenta centavos), representando 5,81% da Receita Corrente Líquida, estando, portanto, dentro do limite estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal. Entretanto, o Poder Legislativo excedeu o Limite Prudencial de 95%, sendo necessária a devida adequação.

i) Omissão e falha no exercício das atribuições de Controle Interno na Câmara:

O Relatório trimestral do Controle Interno, do segundo trimestre/2016 da Controladoria de Controle Interno do Poder Legislativo, concluiu que não havia fatos relevantes que configuravam descumprimento da Lei Complementar nº 205/2011 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Sergipe - TCE/SE) e da Resolução TCE nº 270/2011 (Regimento Interno do TCE/SE).

O art. 25, da Lei nº 73/2015, que dispõe sobre a Estrutura Organizacional Básica da Administração Pública da Câmara, elenca as atribuições da Coordenadoria de Controle como órgão central do sistema municipal de controle interno.

Destarte, considerando o relatório trimestral do Controle Interno opinando pela regularidade do período, confrontadas com as irregularidades detectadas no

relatório de inspeção, concluo que o órgão central do sistema municipal do Controle Interno da Câmara Municipal não acompanhou e, tampouco, exerceu uma plena fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Poder Legislativo quanto a legalidade, legitimidade, economicidade e demais princípios que regem a administração pública.

No entanto, percebo que o Coordenador de Controle Interno não foi devidamente citado para defender-se, tendo em vista que não era este o entendimento desta Corte à época da fase instrutória, não podendo, portanto, ser responsabilizado.

Assim, entendo pela manutenção da falha, a qual é passível de multa.

#### DA PRESTAÇÃO DE CONTAS

j) Balanço Patrimonial. Déficit financeiro que evidencia o desequilíbrio nas Contas da Câmara no exercício de 2016:

Segundo a 1ª CCI, no Balanço Patrimonial apresentado havia um déficit financeiro no valor de R\$ 51.399,60 (cinquenta e um mil, trezentos e noventa e nove reais e sessenta centavos), haja vista que somente havia disponível, no final do exercício, a importância de R\$ 4.361,71 (quatro mil, trezentos e sessenta e um reais e setenta e um centavos) para cobrir a dívida de R\$ 55.761,31 (cinquenta e cinco mil, setecentos e sessenta e um reais e trinta e um centavos).

Do total das obrigações de curto prazo, o valor de R\$ 20.452,92 (vinte mil, quatrocentos e cinquenta e dois reais e noventa e dois centavos) refere-se às consignações, isto é, valores de outras entidades retidos pela Câmara para posterior pagamento a quem de direito. A Câmara atua apenas como depositária e repassadora dos valores consignados. Assim, no final do exercício, tais valores devem estar disponíveis.

O déficit financeiro de R\$ 51.399,60 (cinquenta e um mil, trezentos e noventa e nove reais e sessenta centavos) alcançou grande monta, inclusive considerando-se o valor do repasse anual à Câmara. O alto valor de indisponibilidade

financeira possui representatividade suficiente para evidenciar o desequilíbrio nas Contas da Câmara no exercício de 2016, capaz de comprometer o equilíbrio financeiro do próximo exercício na medida em que compromissos assumidos no exercício de 2016 concorrerão com a execução orçamentária do exercício seguinte, isto é, serão pagos com recursos do orçamento de 2017.

Ademais, como o gestor contraiu obrigações de despesas nos dois últimos quadrimestres do último ano de mandato (maio a dezembro), conforme registro no Balanço Patrimonial e Demonstrativo às fls. 98, sem lastro financeiro disponível em caixa, entendo que descumpriu o *caput*, do art. 42 da Lei Complementar nº 101/2000.

Art. 42. “É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.  
Parágrafo único. Na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício. ”

Logo, o evidente desequilíbrio, bem como a contração de despesa sem disponibilidade financeira, sobretudo no último ano de mandato, enseja a Rejeição das Contas do gestor.

k) Limites Constitucionais de gastos com folha de pagamento de pessoal. Não foi observado o limite de 70% do total repassado pelo Executivo com despesa com folha de pagamento:

Conforme art. 29-A §1º da Constituição Federal, “a Câmara Municipal não gastará mais de setenta por cento de sua receita com folha de pagamento, incluído o gasto com o subsídio de seus Vereadores”.

No presente caso, a 1ª CCI verificou que Câmara Municipal de Canindé de São Francisco não observou o limite constitucional de 70% do total repassado pelo Poder Executivo, com despesa com folha de pagamento, aí incluindo subsídio dos vereadores e salário dos servidores e todas as vantagens percebidas por eles.

Conforme discriminado no Relatório técnico, a receita da Câmara Municipal de Canindé foi de R\$ 5.192.839,92 (cinco milhões, cento e noventa e dois mil, oitocentos e trinta e nove reais e noventa e dois centavos), enquanto as despesas com folha de pagamento totalizaram o valor de R\$ 3.715.015,38 (três milhões, setecentos e quinze mil, quinze reais e trinta e oito centavos), correspondendo a 71,54% do total.

Assim, mesmo excluindo os encargos patronais no valor de R\$ 449.083,62 (quatrocentos e quarenta e nove mil, oitenta e três reais e sessenta e dois centavos) do cômputo, conforme resolução deste Tribunal, o percentual extrapolou o limite de 70% estabelecido pelo art. 29-A, inciso I da Constituição Federal, de modo que considero a citada irregularidade como grave.

Por fim, considerando a alta indisponibilidade financeira no último ano de mandato como Presidente da Câmara, o gasto com pessoal acima do limite prudencial e a existência das diversas falhas supramencionadas durante o exercício, entendo que essas irregularidades conjuntamente são capazes de macular as Contas, imprestabilizando-as.

**Sendo assim, ante toda a fundamentação apresentada, acompanho o opinativo técnico e o *Parquet* de Contas e VOTO pela IRREGULARIDADE das Contas Anuais da Câmara Municipal de Canindé de São Francisco, referente ao exercício financeiro de 2016, de responsabilidade de Everaldo Nunes Lima, com fulcro no art. 91, inciso III do Regimento Interno deste Tribunal, com imputação de glosa no montante de R\$ 58.090,63 (cinquenta e oito mil, noventa reais e sessenta e três centavos), acrescido de multa de 10% sobre o valor glosado,**

com fulcro no art. 222 do Regimento Interno deste Tribunal, atinente ao pagamento indevido da remuneração dos servidores Márcio Rogério da Silva, Ailson Zeferino dos Santos, Veronita Rodrigues de Melo e Francilene Galindo Xavier, além de multa sancionatória no valor de R\$ 6.203,36 (seis mil, duzentos três reais e trinta seis centavos), com base no art. 223, §7º do Regimento Interno, alterado pela Resolução TC nº 290/2015, tudo a ser adimplido pelo Presidente da Casa Legislativa.

Ademais, Determino:

1. Que o atual gestor, caso persista a irregularidade, no prazo de 30 dias, apresente a este Tribunal as medidas adotadas para regularizar a inconsistência relativa aos servidores que não desempenham função no Gabinete e que continuam percebendo remuneração.

Por fim, Recomendo:

1. Que a atual e as próximas administrações da Câmara adotem as medidas necessárias para que não mais ocorram as falhas constatadas;

2. Que o atual gestor avalie as deficiências existentes, notadamente a questão de gastos com pessoal, para que sejam enquadradas rigorosamente dentro dos limites prudenciais exigidos pela Constituição Federal de 1988 e pela Lei de Responsabilidade de Fiscal;

3. Que seja efetivado o competente procedimento licitatório com vista à contratação de escritório contábil;

4. Que seja incluído na LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias) o projeto para a realização de concurso público para a contratação de servidores efetivos para o exercício de funções que não correspondam a funções de direção, chefia e assessoramento, notadamente nas áreas de contabilidade e controle interno;

5. Que seja observada a lotação dos servidores em cada Gabinete, conforme previsto do art. 13 da Lei nº 73/2015, ressaltando que a lotação dos

Gabinete da Conselheira Susana Maria Fontes Azevedo Freitas

**DECISÃO TC 22081**

**servidores efetivos no Gabinete deverá ser feita mediante nomeação de cargos em comissão, sob pena de configurar desvio de função.**

**E, considerando a despesa glosada por danos ao erário; bem como a possível prática de atos de improbidade administrativa, que se dê ciência do ocorrido ao Ministério Público Estadual, nos termos do art. 43, §1º, inciso III da Lei Complementar nº 205/2011.**

Ademais, em cumprimento aos arts. 71, parágrafo único, e 91, §1º, do Regimento Interno da Casa, anoto que, em caso de não adimplemento voluntário no prazo legal de 30 (trinta) dias, o Tribunal deverá representar às Procuradoria-Geral do Estado e do Município para que promovam a cobrança judicial da dívida, sob pena de responsabilidade solidária, registrando para os devidos fins que o Responsável Everaldo Nunes Lima está inscrito no CPF sob o nº 003.932.755-82, residente no Cond. Beira Rio, nº 17 - Casa, Canindé de São Francisco/SE, CEP- 49.820-000.

Pela Irregularidade, com glosa, multa, Determinação, Recomendações e remessa ao Ministério Público Estadual. É como voto.

Isto posto, e

**Considerando** a documentação que instrui o processo;

**Considerando** a análise e pronunciamento da CCI oficiante;

**Considerando** a ausência do advogado Márcio Gomes de Andrade – OAB/SE nº 4.683, constantes dos autos;

**Considerando** a manifestação nos termos do Parecer de nº 185/2020, do *Parquet* de Contas;

Gabinete da Conselheira Susana Maria Fontes Azevedo Freitas

**DECISÃO TC 22081**

---

**Considerando** o voto-vista do Conselheiro Carlos Alberto Sobral de Souza, acompanhando a Conselheira Relatora;

**Considerando** o relatório e voto da Conselheira Relatora;

**Considerando** o que mais consta dos autos,

**DECIDE O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SERGIPE, no uso de suas atribuições constitucionais e legais, em Sessão Virtual Plenária, realizada no dia 04 de março de 2021, através do link <https://tinyurl.com/ycvwum3r>, por unanimidade de votos, pela IRREGULARIDADE das Contas Anuais da Câmara Municipal de Canindé de São Francisco, referente ao exercício financeiro de 2016, de responsabilidade de Everaldo Nunes Lima, com fulcro no art. 91, inciso III do Regimento Interno deste Tribunal, com imputação de glosa no montante de R\$ 58.090,63 (cinquenta e oito mil, noventa reais e sessenta e três centavos), acrescido de multa de 10% sobre o valor glosado, com fulcro no art. 222 do Regimento Interno deste Tribunal, atinente ao pagamento indevido da remuneração dos servidores Márcio Rogério da Silva, Ailson Zeferino dos Santos, Veronita Rodrigues de Melo e Francilene Galindo Xavier, além de multa sancionatória no valor de R\$ 6.203,36 (seis mil, duzentos três reais e trinta seis centavos), com base no art. 223, §7º do Regimento Interno, alterado pela Resolução TC nº 290/2015, tudo a ser adimplido pelo Presidente da Casa Legislativa, DETERMINANDO que o atual gestor, caso persista a irregularidade, no prazo de 30 dias, apresente a este Tribunal as medidas adotadas para regularizar a inconsistência relativa aos servidores que não desempenham função no Gabinete e que continuam percebendo remuneração e RECOMENDANDO:**

---

- 1. Que a atual e as próximas administrações da Câmara adotem as medidas necessárias para que não mais ocorram as falhas constatadas;**
- 2. Que o atual gestor avalie as deficiências existentes, notadamente a questão de gastos com pessoal, para que sejam enquadradas rigorosamente dentro dos limites prudenciais exigidos pela Constituição Federal de 1988 e pela Lei de Responsabilidade de Fiscal;**
- 3. Que seja efetivado o competente procedimento licitatório com vista à contratação de escritório contábil;**
- 4. Que seja incluído na LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias) o projeto para a realização de concurso público para a contratação de servidores efetivos para o exercício de funções que não correspondam a funções de direção, chefia e assessoramento, notadamente nas áreas de contabilidade e controle interno;**
- 5. Que seja observada a lotação dos servidores em cada Gabinete, conforme previsto do art. 13 da Lei nº 73/2015, ressaltando que a lotação dos servidores efetivos no Gabinete deverá ser feita mediante nomeação de cargos em comissão, sob pena de configurar desvio de função.**

**E, considerando a despesa glosada por danos ao erário; bem como a possível prática de atos de improbidade administrativa, que se dê ciência do ocorrido ao Ministério Público Estadual, nos termos do art. 43, §1º, inciso III da Lei Complementar nº 205/2011.**

Ademais, em cumprimento aos arts. 71, parágrafo único, e 91, §1º, do Regimento Interno da Casa, anoto que, em caso de não adimplemento voluntário no prazo legal de 30 (trinta) dias, o Tribunal deverá representar às Procuradoria-Geral do Estado e do Município para que promovam a cobrança judicial da dívida, sob pena de responsabilidade solidária, registrando para os devidos fins que o Responsável

Gabinete da Conselheira Susana Maria Fontes Azevedo Freitas

**DECISÃO TC 22081**

Everaldo Nunes Lima está inscrito no CPF sob o nº 003.932.755-82, residente no Cond. Beira Rio, nº 17 - Casa, Canindé de São Francisco/SE, CEP- 49.820-000.

Participaram do julgamento os Conselheiros: **Luiz Augusto Carvalho Ribeiro** – Presidente, **Susana Maria Fontes Azevedo Freitas** – Vice-Presidente e Relatora, **Carlos Alberto Sobral de Souza** – Corregedor-Geral, **Carlos Pinna de Assis**, **Flávio Conceição de Oliveira Neto**, **Maria Angélica Guimarães Marinho** e **Ulices de Andrade Filho**, com a presença do Procurador-Geral **Luis Alberto Meneses**.

SALA DAS SESSÕES VIRTUAIS DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SERGIPE, Aracaju em, 25 de março de 2021.

**PUBLIQUE-SE E CUMPRA-SE.**

**LUIZ AUGUSTO CARVALHO RIBEIRO**  
Conselheiro Presidente

**SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS**  
Relatora

Fui presente:

**LUIS ALBERTO MENESES**  
Procurador-Geral do Ministério Público de Contas