



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE PERNAMBUCO  
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO



Documento Assinado Digitalmente por: ANDRE RICARDO BARROS DA SILVA, EDUARDO ALCANTARA DE SIQUEIRA  
Acesse em: <https://etec.tce.pe.gov.br/epv/validaDoc.seam> Código do documento: 579c2e3e-981a-436a-816d-c560c3d35057

## RELATÓRIO DE AUDITORIA

**PROCESSO TC Nº:** 15100402-0

**TIPO DE PROCESSO:** Prestação de Contas - Gestão

**UNIDADE JURISDICIONADA:** Prefeitura Municipal de Camaragibe

**EXERCÍCIO:** 2014

**RELATOR:** Ranilson Brandão Ramos

**UNIDADE FISCALIZADORA:** Inspeção Regional Metropolitana Sul - IRMS

**EQUIPE TÉCNICA:**

1248 - André Ricardo Barros da Silva

1305 - Eduardo Alcântara de Siqueira



## SUMÁRIO

### 1. INTRODUÇÃO

### 2. ACHADOS DE AUDITORIA

#### 2.1. IRREGULARIDADES

- 2.1.1. [A1.1] Restrição à competitividade em processo licitatório
- 2.1.2. [A2.1] Exigência desarrazoada no pregão 30/2014
- 2.1.3. [A3.1] Dispensa indevida de licitação para contratação de serviços odontológicos
- 2.1.4. [A5.2] Inconsistência nas informações prestadas e ausência de pagamento de prestação de parcelamento junto ao INSS
- 2.1.5. [A6.1] Contratação de profissionais de saúde sem respeito aos ditames constitucionais
- 2.1.6. [A7.1] Deficiência no controle da utilização dos veículos oficiais
- 2.1.7. [OA.1] Intempestividade no envio dos dados para o sistema SAGRES relativo aos módulos de Execução Orçamentária-Financeira e Pessoal.
- 2.1.8. [OA.2] Intempestividade no envio dos dados para o sistema SAGRES relativo ao módulo LICON.
- 2.1.9. [OA.3] Inconsistência dos dados enviados, como folha de pagamento com recursos do FUNDEB 60%, ao módulo de Pessoal do Sistema SAGRES

#### 2.2. DA RESPONSABILIDADE DO PREFEITO

### 3. CONCLUSÃO

#### 3.1. RESPONSABILIZAÇÃO

- 3.1.1. Quadro de Detalhamento de Achados, Responsáveis e Valores Passíveis de Devolução
- 3.1.2. Dados dos Responsáveis

#### 3.2. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

- 3.2.1. Determinações



## 1. INTRODUÇÃO

Foi realizada Análise de Prestação de Contas de Gestão no(a) Prefeitura Municipal de Camaragibe, relativa ao exercício de 2014, cujo processo foi autuado sob o nº 15100402-0, tendo por objetivo:

*Verificar as contas de gestão do exercício financeiro de 2014, dando ênfase nos processos licitatórios e nas contribuições devidas ao Regime Próprio de Previdência Social e ao Regime Geral de Previdência Social, bem como para as contratações de prestadores de serviço pela secretaria de saúde.*

## 2. ACHADOS DE AUDITORIA

Concluída a Auditoria, foram identificados os achados de auditoria relacionados nos itens a seguir.

### 2.1. IRREGULARIDADES

#### 2.1.1. [A1.1] Restrição à competitividade em processo licitatório

##### Situação Encontrada:

A Prefeitura de Camaragibe, através do Gabinete do Prefeito, realizou a Concorrência nº 01/2014 que teve como objeto a “Contratação de serviço de publicidade, compreendendo o conjunto de atividades realizadas integradamente que tenham por objetivo o estudo, o planejamento, a conceituação, a concepção, a criação, a execução interna, a intermediação e a supervisão da execução externa e a distribuição de publicidade de competência da Prefeitura Municipal de Camaragibe/PE”.

Foi realizada também, através da Secretaria de Administração, a Concorrência nº 02/2014 que teve como objeto a “Contratação de empresa especializada na prestação de serviço de publicidade e propaganda destinadas a promover o município de Camaragibe/PE, como destino turístico nacional, compreendendo o estudo, a conceituação, a concepção, a criação, a intermediação e a supervisão da produção e da distribuição das peças pré-definidas de acordo com as especificações técnicas estabelecidas no convênio firmado entre o ministério do turismo e a prefeitura municipal de Camaragibe/PE”

Analisando os autos dos Processos a Equipe de Auditoria evidenciou algumas impropriedades que comprometem a legalidade dos certames:



### a) Exigência de regularidade fiscal fora dos limites da razoabilidade.

Em seu 37, inciso XXI a Constituição Federal, ao dispor sobre licitações, disciplina que somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Isso quer dizer que as exigências referentes à regularidade fiscal não podem frustrar ou restringir o caráter competitivo do certame, sob pena de infringir o art. 3º, § 1º, inciso I da Lei Federal n.º 8.666/93:

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

§ 1º É vedado aos agentes públicos:

I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo, inclusive nos casos de sociedades cooperativas, e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato, ressalvado o disposto nos §§ 5º a 12 deste artigo e no art. 3º da Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991;

É preciso ter o cuidado para que no edital não sejam feitas exigências inúteis, desnecessárias e descabidas que venham a restringir seu caráter competitivo, até porque isso não gera apenas lesão ao interesse particular, mas principalmente causa dano ao erário.

Em sede de mandado de segurança no Superior Tribunal de Justiça, o eminente Ministro José Delgado assim deixou assinalado<sup>1</sup>:

1. A interpretação das regras do edital de procedimento licitatório não deve ser restritiva. Desde que não possibilitem qualquer prejuízo à administração e aos interessados no certame, é de todo conveniente que compareça à disputa o maior número possível de interessados, para que a proposta mais vantajosa seja encontrada em um universo mais amplo.

2. O ordenamento jurídico regulador da licitação não prestigia decisão assumida pela Comissão de Licitação que inabilita concorrente com base em circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato, fazendo exigência sem conteúdo da repercussão para a configuração de habilitação jurídica, da qualificação técnica, de capacidade econômico-financeiro e da regularidade fiscal.

No entanto, encontra-se no item 6.2.2 de ambos os Editais das licitações em comento (Docs. 23 e 24 do e-TCEPE), cláusula abaixo transcrita, com exigências de regularidade fiscal, não essenciais a garantir o fornecimento do serviço e que extrapolam o disposto no estatuto que

<sup>1</sup> Brasil. STJ – Superior Tribunal de Justiça. Mandado de Segurança n.º 5.779. DF, Relator Ministro José Delgado.



disciplina a matéria.

## 6.2. REGULARIDADE FISCAL E TRABALHISTA

(...);

6.2.2. Prova de regularidade para com as Fazendas Federal (Certidão quanto a Dívida Ativa da União e Certidão Negativa de Débitos de Tributos e Contribuições Federais), do domicílio ou sede do licitante, ou outra equivalente na forma da lei; expedida pela Secretaria da Receita Federal, não havendo necessidade de apresentação de Certidão emitida pela Procuradoria da Fazenda Nacional, por se tratar de emissão em conjunto.

Pela importância com o tema, vale a pena expor a disciplina do artigo 193 do Código Tributário Nacional – CTN:

Art. 193. Salvo quando expressamente autorizado por lei, nenhum departamento da administração pública da União, dos Estados, do Distrito Federal, ou dos Municípios, ou sua autarquia, celebrará contrato ou aceitará proposta em concorrência pública sem que o contratante ou proponente faça prova da quitação de todos os tributos devidos à Fazenda Pública interessada, relativos à atividade em cujo exercício contrata ou concorre.

Do dispositivo acima se extrai que a comprovação da regularidade fiscal deve ser limitada ao ramo de atividade relacionado com o objeto da contratação. Exigir prova de regularidade fiscal de outros tributos incompatíveis com o ramo de atividade em que o objeto licitado se enquadra fere o Princípio Constitucional da Razoabilidade restringindo a competitividade.

Esse é o entendimento do professor Marçal Justen Filho<sup>2</sup>:

Mais precisamente, a existência de débitos para com o Fisco apresenta pertinência apenas no tocante ao exercício de atividade relacionada com o objeto do contrato a ser firmado. Não se trata de comprovar que o sujeito não tem dívidas em face da 'Fazenda' (em qualquer nível) ou quanto a qualquer débito possível e inimaginável. O que se demanda é que o particular, no ramo de atividade pertinente ao objeto licitado, encontre-se em situação fiscal regular.

Diante do exposto, verifica-se que ao exigir a prova de regularidade com a Fazenda Federal a Administração pode ter impedido que outras empresas participassem do processo licitatório, restringindo a competitividade do certame.

### **b) Vedação à participação de consórcios.**

Outra irregularidade que se verifica nos procedimentos licitatórios supracitados é a vedação injustificada à participação de sociedades empresárias consorciadas presente no item 10.4.2 do Termo de Referência da concorrência 001/2014 (Doc. 25 do e-TCEPE) e no item 8.4.2 do Termo de Referência da concorrência 002/2014 (Doc. 26 do e-TCEPE) que integram os Editais.

<sup>2</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à de Licitações e Contratos Administrativos. 13ª Ed., São Paulo: Dialética, 2009. p. 403.



A participação de empresas em consórcio é admitida pelo art. 33 da Lei Federal n.º 8.666/93, nos seguintes termos:

Art. 33. Quando permitida na licitação a participação de empresas em consórcio, observar-se-ão as seguintes normas:

I — comprovação do compromisso público ou particular de constituição de consórcio, subscrito pelos consorciados;

II — indicação da empresa responsável pelo consórcio que deverá atender às condições de liderança, obrigatoriamente fixadas no edital;

III — apresentação dos documentos exigidos nos arts. 28 a 31 desta Lei por parte de cada consorciado, admitindo-se, para efeito de qualificação técnica, o somatório dos quantitativos de cada consorciado, e, para efeito de qualificação econômico-financeira, o somatório dos valores de cada consorciado, na proporção de sua respectiva participação, podendo a Administração estabelecer, para o consórcio, um acréscimo de até 30% (trinta por cento) dos valores exigidos para licitante individual, inexigível este acréscimo para os consórcios compostos, em sua totalidade, por micro e pequenas empresas assim definidas em lei;

IV — impedimento de participação de empresa consorciada, na mesma licitação, através de mais de um consórcio ou isoladamente;

V — responsabilidade solidária dos integrantes pelos atos praticados em consórcio, tanto na fase de licitação quanto na de execução do contrato.

§ 1º No consórcio de empresas brasileiras e estrangeiras a liderança caberá, obrigatoriamente, à empresa brasileira, observado o disposto no inciso II deste artigo.

§ 2º O licitante vencedor fica obrigado a promover, antes da celebração do contrato, a constituição e o registro do consórcio, nos termos do compromisso referido no inciso I deste artigo.

As empresas consorciadas para a participação em licitação buscam, basicamente, somar capacidade técnica, econômico-financeira e *know-how* para a participação em determinado procedimento licitatório em que, individualmente, não teriam condições de participar pela falta de experiência técnica, pela complexidade do objeto ou por não atingir o patamar exigido de comprovação econômico-financeira. Por isso pactuam uma associação temporária, com a reunião de esforços para a execução de um empreendimento comum proporcionando, dessa forma, a ampla participação de microempresas e empresas de pequeno porte que sozinhas não teriam condições de participar do procedimento licitatório.

No entanto, é importante salientar que a opção pela participação ou não de empresas consorciadas no certame licitatório está contida entre os poderes discricionários que a lei concede à Administração Pública para apreciar o caso concreto segundo os critérios de oportunidade e conveniência, naturalmente mediante motivação suficiente e adequada.

Sobre o tema esclarece o professor Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>3</sup>:

<sup>3</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 28ª edição – São Paulo: Malheiros, 2011, p. 541.



O princípio da publicidade impõe que os atos e termos da licitação – no que se inclui a motivação das decisões – sejam efetivamente expostos ao conhecimento de quaisquer interessados. É um dever de transparência, em prol não apenas dos disputantes, mas de qualquer cidadão. De resto, a Lei 8.666, no § 3º do art. 3º, estatui que: “A licitação não será sigilosa, sendo públicos e acessíveis ao público os atos de seu procedimento, salvo quanto ao conteúdo das propostas até a respectiva abertura”.

Assim, é o entendimento do TCU com referência à discricionariedade da Administração quanto à participação ou não de consórcios em uma licitação<sup>4</sup>:

1.5.1.1. caso seja feita a opção por não permitir, no edital do certame, a participação de empresas na forma de consórcios, considerando a faculdade constante do art. 33, caput, da Lei nº 8.666/1993, justifique formalmente tal escolha no respectivo processo administrativo da licitação.

Por outro lado, a jurisprudência do TCU também tem o entendimento no sentido de impor a participação de empresas reunidas em consórcio quando o contrário representar restrição à competitividade do certame<sup>5</sup>:

9.1.4. permitir o consórcio, quando o contrário representar restrição à competitividade do certame, em observância ao art. 3º, § 1º, I, da Lei n.º 8.666/93.

Neste mesmo sentido, o TCU através do Ministro Relator senhor Benjamim Zymler, pronunciou-se<sup>6</sup>:

A constituição de consórcio visa, em última instância, a junção de esforços de 2 (duas) ou mais empresas para realização de determinado empreendimento, objetivando, sob a ótica da Administração Pública, proporcionar a participação de um maior número de empresas na competição, quando constatado que grande parte delas não teria condições de participar isoladamente do certame.

Nas presentes concorrências, não foram realizadas a aludida motivação, contrariando o art. 3º, § 1º, I e § 3º da Lei Federal n.º 8.666/93. Ademais, a proibição da formação de consórcio apenas restringe a participação das pequenas empresas e empresas de pequeno porte que sozinhas não teriam como participar do certame, limita liberdade de comércio, propicia o domínio do mercado, elimina a concorrência e facilita o aumento de preços.

Desta forma entende a Equipe de Auditoria que a vedação à participação de consórcios, sem a devida fundamentação, ocasionou restrição à competitividade dos certames, como pode ser observado, pois só houve o comparecimento de apenas uma empresa para participar em cada uma das concorrências, conforme pode ser observado nas atas de abertura dos certames (Docs. 27 e 28 do e-TCEPE), comprometendo desta forma, a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração, conforme disciplinado no artigo 3º da Lei 8.666/93.

<sup>4</sup> Brasil. TCU. Tribunal de Contas da União, Decisão n.º 1316/2010 - ATA 07 – 1º Câmara. Sessão: 16/03/2010.

<sup>5</sup> Brasil. TCU. Tribunal de Contas da União, Decisão n.º 1672/2006 - ATA 37 – Plenário. Sessão: 13/09/2006.

<sup>6</sup> Brasil. TCU. Tribunal de Contas da União, Decisão n.º 2295/2005 - ATA 49 – Plenário. Sessão: 13/12/2005.



### **Critério(s) de Auditoria:**

- Lei Federal, Nº 8666/1993, Regulamenta o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.;
- Lei Federal, Nº 12232/2010, Dispõe sobre as normas gerais para licitação e contratação pela administração pública de serviços de publicidade prestados por intermédio de agências de propaganda e dá outras providências..

### **Evidência(s):**

- Edital Concorrência nº 001/2014 (Doc. 23 do e-TCEPE);
- Edital Concorrência nº 002/2014 (Doc. 24 do e-TCEPE);
- Termo de Referência Concorrência 001/2014 (Doc. 25 do e-TCEPE);
- Termo de Referência Concorrência 002/2014 (Doc. 26 do e-TCEPE);
- Ata de Abertura de Sessão Concorrência 001/2014 (Doc. 27 do e-TCEPE);
- Ata de Abertura de Sessão Concorrência 002/2014 (Doc. 28 do e-TCEPE).

### **Responsável(is):**

- **Nome:** Narciso Leite Braga Neto (Gerente de Convênios e Contrato)

#### **Conduta:**

Emitir parecer favorável ao prosseguimento do certame, afirmando que todos os pressupostos legais foram atendidos, quando deveria atentar para existência, no edital e termo de referência, de cláusulas fora do limite da razoabilidade.

#### **Nexo de Causalidade:**

A emissão do parecer jurídico, resultou na contratação de serviço de publicidade, via concorrência, sem que fossem observados a existência, no edital e termo de referência, de cláusulas fora do limite da razoabilidade.

- **Nome:** Josenita Aluísia Oliveira de Melo (Membro Comissão de Licitação)
- **Nome:** Cynthia Monike dos Santos Costa (Membro Comissão de Licitação)
- **Nome:** Rozileide Souto dos Santos (Presidente da comissão de licitação )

#### **Conduta:**

Não examinar devidamente o edital e termo de referência, deixando-os com cláusulas fora do limite da razoabilidade.

#### **Nexo de Causalidade:**

A exigência de cláusulas fora do limite da razoabilidade pode ter impedido que outras empresas pudessem participar do certame, o que aumentaria a competitividade.

## **2.1.2. [A2.1] Exigência desarrazoada no pregão 30/2014**

### **Situação Encontrada:**

A Prefeitura de Camaragibe através de dotação orçamentária da Fundação de Cultura, Esporte e Turismo, realizou, no final do exercício financeiro de 2014, o Pregão nº 30/2014 que teve como objeto a “Contratação de pessoa jurídica especializada na realização de eventos esportivos, para realização do XXXVIII troféu norte-nordeste de atletismo adulto no



período de 20 a 21 de dezembro de 2014 e o troféu centro-oeste/norte-nordeste de atletismo de mirins no período de 18 a 19 de dezembro de 2014". (Doc. 29 do e-TCEPE)

Para a realização do objeto foi elaborado pela prefeitura um plano de trabalho que resultou na celebração com a União do Convênio nº 812252/2014 (Doc. 30 do e-TCEPE) cujos recursos somam R\$ 1.316.590,00, cabendo à União destinar a importância de R\$ 1.263.926,40 e ao Município a importância de R\$ 52.663,60.

Ao procedermos à análise da documentação referente ao Pregão nº 30/2014 foi verificado que participaram do processo as empresas Instituto Darwin-CNPJ nº 09.273.825/0001-54 e a MS3 Representações e Comércio de Produtos Industriais e Serviço Terceirizados LTDA-CNPJ nº 14.939.233/0001-69. (Doc. 31 do e-TCEPE)

Analisando os autos do Processo a Equipe de Auditoria evidenciou a irregularidade abaixo relatada:

#### **a) Exigência de regularidade fiscal fora dos limites da razoabilidade.**

Em seu 37, inciso XXI a Constituição Federal, ao dispor sobre licitações disciplina que somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Isso quer dizer que as exigências referentes à regularidade fiscal não podem frustrar ou restringir o caráter competitivo do certame, sob pena de infringir o art. 3º, § 1º, inciso I da Lei Federal n.º 8.666/93:

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

§ 1º É vedado aos agentes públicos:

I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo, inclusive nos casos de sociedades cooperativas, e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato, ressalvado o disposto nos §§ 5º a 12 deste artigo e no art. 3º da Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991;

É preciso ter o cuidado para que no edital não sejam feitas exigências inúteis, desnecessárias e descabidas que venham a restringir seu caráter competitivo, até porque isso não gera apenas lesão ao interesse particular, mas principalmente causa dano ao erário.

Em sede de mandado de segurança no Superior Tribunal de Justiça, o eminente Ministro



José Delgado assim deixou assinalado<sup>7</sup>:

1. A interpretação das regras do edital de procedimento licitatório não deve ser restritiva. Desde que não possibilitem qualquer prejuízo à administração e aos interessados no certame, é de todo conveniente que compareça à disputa o maior número possível de interessados, para que a proposta mais vantajosa seja encontrada em um universo mais amplo.

2. O ordenamento jurídico regulador da licitação não prestigia decisão assumida pela Comissão de Licitação que inabilita concorrente com base em circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato, fazendo exigência sem conteúdo da repercussão para a configuração de habilitação jurídica, da qualificação técnica, de capacidade econômico-financeiro e da regularidade fiscal.

Nesse contexto, cabe ressaltar que a modalidade de licitação Pregão, regida pela Lei Federal n.º 10.520/02 e subsidiariamente pela Lei Federal n.º 8.666/93, tem como fundamento simplificar e acelerar os procedimentos, garantindo por meio da disputa justa entre os interessados a compra mais econômica, segura e eficiente.

No entanto, encontra-se no item 7.4.2 do Edital da licitação (Doc. 32 do e-TCEPE) em comento cláusula, abaixo transcrita, com exigências de regularidade fiscal, não essenciais a garantir o fornecimento dos bens e que extrapolam o disposto no estatuto que disciplina a matéria.

#### 7.4. REGULARIDADE FISCAL E TRABALHISTA

(...);

7.4.2) prova de regularidade para com as Fazendas Federal (Certidão quanto a Dívida Ativa da União e Certidão Negativa de Débitos de Tributos e Contribuições Federais), do domicílio ou sede do licitante, ou outra equivalente na forma da lei; expedida pela Secretaria da Receita Federal, não havendo necessidade de apresentação de Certidão emitida pela Procuradoria da Fazenda Nacional, por se tratar de emissão em conjunto.

Vale destacar a regra insculpida no inciso XIII do art. 4º da Lei Federal n.º 10.520/02, que estabelece as exigências de habilitação no Pregão:

Art. 4º A fase externa do pregão será iniciada com a convocação dos interessados e observará as seguintes regras:

(...);

XIII – a habilitação far-se-á com a verificação de que o licitante está em situação regular perante a Fazenda Nacional, a Seguridade Social e o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS, e as Fazendas Estaduais e Municipais, quando for o caso, com a comprovação de que atende às exigências de edital quanto à habilitação jurídica e qualificações técnicas e econômico-financeira;

A norma acima deve ser interpretada em conjunto com o art. 193 do Código Tributário

<sup>7</sup> Brasil. STJ – Superior Tribunal de Justiça. Mandado de Segurança n.º 5.779. DF, Relator Ministro José Delgado.



Nacional – CTN:

Art. 193. Salvo quando expressamente autorizado por lei, nenhum departamento da administração pública da União, dos Estados, do Distrito Federal, ou dos Municípios, ou sua autarquia, celebrará contrato ou aceitará proposta em concorrência pública sem que o contratante ou proponente faça prova da quitação de todos os tributos devidos à Fazenda Pública interessada, relativos à atividade em cujo exercício contrata ou concorre.

Dos dispositivos acima se extrai que a comprovação da regularidade fiscal deve ser limitada ao ramo de atividade relacionado com o objeto da contratação. Exigir prova de regularidade fiscal de outros tributos incompatíveis com o ramo de atividade em que o objeto licitado se enquadra fere o Princípio Constitucional da Razoabilidade restringindo a competitividade.

Esse é o entendimento do professor Marçal Justen Filho<sup>8</sup>:

Mais precisamente, a existência de débitos para com o Fisco apresenta pertinência apenas no tocante ao exercício de atividade relacionada com o objeto do contrato a ser firmado. Não se trata de comprovar que o sujeito não tem dívidas em face da 'Fazenda' (em qualquer nível) ou quanto a qualquer débito possível e inimaginável. O que se demanda é que o particular, no ramo de atividade pertinente ao objeto licitado, encontre-se em situação fiscal regular.

Diante do exposto, verifica-se que ao exigir a prova de regularidade com a Fazenda Federal a Administração pode ter impedido que outras empresas participassem do processo licitatório, restringindo a competitividade do certame.

### **Critério(s) de Auditoria:**

- Lei Federal, Nº 10520/2002, Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências.;
- Lei Federal, Nº 8666/1993, Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.;
- Decreto Federal, Nº 6170/2007, Dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências..

### **Evidência(s):**

- Processo Licitatório Pregão 30/2014. (Docs. 29 a 32 do e-TCEPE).

### **Responsável(is):**

- **Nome:** Almir Costa Ramos (Presidente da comissão de licitação )

<sup>8</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à de Licitações e Contratos Administrativos. 13ª Ed., São Paulo: Dialética, 2009. p. 403.



- **Nome:** Cynthia Monike dos Santos Costa (Membro Comissão de Licitação)
- **Nome:** Ana Amélia Lima (Membro Comissão de Licitação)

**Conduta:**

Não examinar devidamente o edital de licitação, deixando-o com cláusula fora do limite da razoabilidade.

**Nexo de Causalidade:**

A exigência de cláusulas fora da razoabilidade pode ter impedido que outras empresas pudessem participar do certame, o que aumentaria a competitividade.

### 2.1.3. [A3.1] Dispensa indevida de licitação para contratação de serviços odontológicos

#### Situação Encontrada:

Durante os trabalhos de auditoria, verificamos que a Prefeitura de Camaragibe, através do Fundo Municipal de Saúde, realizou a Dispensa de Licitação nº 013/2014 tendo como objeto a “contratação de um laboratório de próteses para prestar serviços de confecção de próteses dentárias, prótese parcialmente removível metal, prótese metal free e prótese total, para identificação do centro de especialidades odontológicas.” (Doc. 33 do e-TCEPE)

A avença culminou com a assinatura do contrato nº 84/2014 que foi firmado entre o Fundo Municipal de Saúde e a empresa AK Centros Odontológicos Ltda. (CNPJ nº 13.154.343/0001-52 no valor total de R\$ 277.500,00 de acordo com a Cláusula Sexta do referido instrumento contratual. (Doc. 33 do e-TCEPE, páginas 03 a 22 )

Analisando o processo de contratação, entendemos que, existem impropriedades que serão detalhadas a seguir:

#### 1 – Não comprovação de atendimento aos requisitos legais para realização da dispensa de licitação

O documento denominado “ficha de ratificação de despesa por inexigibilidade ou dispensa de licitação” (Doc. 33 do e-TCEPE, página 26), assinado pelo Secretário de Saúde Municipal, Sr. Alexandre Ricardo de Moura Costa e pelo Secretário de Finanças do Município, Sr. Emmanuel Rei Martins dos Santos, afirma que “a referida dispensa se baseia no fato de ter ocorrido duas licitações declaradas desertas através do Processo Licitatório nº 022/2014 – Pregão nº 004/2014, justifica-se a contratação direta com fundamento no inciso V do artigo 24 da Lei 8666/93, conforme parecer nº 098/2014, expedido pela Procuradoria Jurídica do Município de Camaragibe, em 11 de setembro de 2014.”

O mesmo documento afirma ainda que foram atendidos os requisitos dos incisos II e III do artigo 26 também da Lei Federal nº 8.666/93, ou seja, houve justificativa para a razão da escolha do fornecedor, bem como do preço contratado.

O Parecer Jurídico nº 098/2014 assinado pelo Sr. Narciso Leite Braga Neto, Gerente de Convênios e Contratos, (Doc. 33 do e-TCEPE, páginas 27 a 29) ratifica a posição acerca da dispensa e utiliza lição de Marçal Justen Filho a seguir transcrita, para reforçar o seu



entendimento.

Ilustrativamente, o Prof. Marçal Justen Filho elenca os quatro requisitos legitimadores para esta contratação indireta (art. 24, V), os quais coincidem com aqueles arrolados no Manual do Tribunal de Contas da União:

- a) Realização de licitação anterior, concluída infrutiferamente (**declarada deserta por duas vezes**);
- b) Ausência de interessados em participar da licitação anterior, o que provocou a frustração da disputa (**Processo licitatório nº 22/2014, Pregão nº 004, pelo sistema de registro de preço – lote 03 sem interessados**);
- c) Risco de prejuízos para a Administração, se o processo licitatório vier a ser repetido (**o processo foi republicado novamente, conforme publicações em anexo**);
- d) Manutenção das condições idênticas àquelas da licitação anterior (**Edital, Termo de Referência e propostas da licitação deserta em anexo**).

E continua, o citado parecer jurídico.

É de fixarmos em conformidade com a solicitação realizada, que o Art. 24 da Lei nº 8.666/93, em seu inciso V, prevê expressamente a hipótese de incidência do objeto ora pretendido, tendo em vista, que o Processo Licitatório nº 22/2014, Pregão nº 004/2014, foi publicado duas vezes, sendo os dois certames declarados desertos.

...

A fim de que a ocorrência de duas **licitações declaradas desertas** – isto é, de ter sido realizada a licitação e ninguém ter demonstrado interesse em nela participar por meio de apresentação de propostas – justifique a contratação direta, **é necessário que o contrato que venha ser celebrado siga os exatos termos da primeira licitação.**

Esta equipe de auditoria entende que os requisitos legais que foram utilizados como fundamento para a realização da dispensa de licitação ora em estudo não restaram devidamente comprovados pelas razões a seguir expostas.

No que se refere à caracterização da “licitação deserta” não há nos autos do processo comprovação de que houve as duas tentativas de realização do procedimento licitatório que o próprio Parecer Jurídico 098/2014 (Doc. 33 do e-TCEPE, páginas 27 a 29) defende ser necessário.

O documento 33 do e-TCEPE às páginas 54 a 56 comprova que houve uma “republicação” do edital do processo licitatório nº 022/2014, sendo assim, subentende-se que se trata da segunda tentativa de se realizar o referido certame.

No entanto, não é demonstrado quando foi realizada a primeira tentativa. A mesma situação se repete ao consultarmos o Sistema LICON deste Tribunal.

Outra situação que chama atenção é a justificativa da situação do processo licitatório nº 22/2014, pregão presencial nº 4/2014, que consta no Sistema LICON: “o processo foi dado como fracassado devido as empresas que compareceram ao certame não estarem de acordo com as exigências do edital.”



Ao verificarmos no mesmo sistema, quais empresas participaram do citado certame licitatório observamos a presença de duas empresas, sendo uma delas a AK Centros Odontológicos Ltda., que, posteriormente, foi contratada por dispensa de licitação.

Pergunta-se: quais as exigências do edital não foram atendidas pelas empresas participantes?

Segundo o edital republicado (Doc. 33 do e-TCEPE, páginas 59 a 131), bem como as publicações no Diário Oficial da União e do Estado (Doc. 33 do e-TCEPE, páginas 54 e 56), a data da reunião de abertura do processo licitatório ora em estudo foi 14/08/2014.

Ao verificarmos a documentação da empresa AK Centros Odontológicos Ltda. quando da sua contratação por dispensa de licitação verificamos que quase todos os documentos têm data de emissão bem próxima a essa data (14/08/14), vejamos:

a) Certidão Negativa de Débitos do IPTU da Prefeitura de Camaragibe, data de emissão 08/08/14 (Doc. 33 do e-TCEPE, página 41);

b) Certidão Negativa Mercantil nº 00.824 da Prefeitura de Camaragibe, data de emissão 08/08/2014 (Doc. 33 do e-TCEPE, página 42);

c) Certidão Negativa de Débitos – Fazenda Municipal da Prefeitura de Camaragibe, data de emissão 28/08/14 (Doc. 33 do e-TCEPE, página 43);

d) Certidão Conjunta Negativa de débitos relativos aos tributos federais e à dívida ativa da União, do Ministério da Fazenda emitida em 07/08/2014 (Doc. 33 do e-TCEPE, página 45);

e) Certificado de Regularidade do FGTS da Caixa Econômica Federal emitido em 14/08/2014 (Doc. 33 do e-TCEPE, página 47);

f) Certidão Cível do Poder Judiciário do Estado de Pernambuco datada de 12/08/2014 (Doc. 33 do e-TCEPE, página 49);

g) Certidão de Regularidade Profissional do Conselho Regional de Odontologia de Pernambuco de André Ricardo de Souza e Silva datada de 14/08/14 (Doc. 33 do e-TCEPE, página 50);

h) Certidão de Regularidade Profissional do Conselho Regional de Odontologia de Pernambuco de Keilla Lins de Macedo e Silva datada de 14/08/14 (Doc. 33 do e-TCEPE, página 52);

i) Certidão de Regularidade Profissional do Conselho Regional de Odontologia de Pernambuco de Ricardo José de Santana datada de 14/08/14 (Doc. 33 do e-TCEPE, página 53).

Ao menos no que tange às certidões exigidas para habilitação jurídica e fiscal, constantes do edital do processo licitatório nº 022/2014, percebe-se que a empresa AK Centros Odontológicos Ltda. as teria atendido a contento.

Entendemos que a justificativa dada pelo Fundo Municipal de Saúde e que consta no



LICON para declarar a licitação deserta não ficou devidamente evidenciada.

Afirma ainda o Parecer Jurídico nº 098/2014 (Doc. 33 do e-TCEPE, páginas 27 a 29) que não houve interessados em participar da licitação anterior, o que teria provocado a frustração da disputa (Processo licitatório nº 22/2014, Pregão nº 004, pelo sistema de registro de preço – lote 03 sem interessados).

O próprio sistema LICON desta Corte de Contas confirma que duas empresas demonstraram interesse em participar da disputa.

Também não restou comprovado nos autos da dispensa de licitação ora em análise que haveria prejuízos para a Administração, caso o processo licitatório viesse a ser repetido.

Finalmente, o Parecer Jurídico nº 098/2014 aduz que para se realizar a contratação via dispensa de licitação, deverão ser mantidas todas as condições da licitação anterior, no entanto, identifica-se que uma exigência contida em edital não restou comprovada que é a apresentação de atestado, certidão ou declaração fornecido por pessoa jurídica de direito público ou privado, comprovando ter a licitante desempenhado anteriormente, de forma satisfatória, atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto licitado.

Tal exigência consta da Cláusula 8.5 – Qualificação Técnica, do edital do processo licitatório nº 022/2014.

Diante do exposto, entendemos que não foram atendidos os requisitos constantes no artigo 24, inciso V da Lei Federal nº 8.666/93.

## **2 – Ausência de justificativa de preços na contratação dos serviços**

Outra irregularidade encontrada no processo de dispensa de licitação em análise é a inexistência de justificativa de preços.

O valor total contratado foi de R\$ 277.500,00, de acordo com a Cláusula Sexta do Contrato nº 084/2014 (Doc. 33 do e-TCEPE, páginas 03 a 22).

Além disso, o documento denominado “ficha de ratificação de despesas por inexigibilidade ou dispensa de licitação (Doc. 33 do e-TCEPE, página 26) traz a informação de que “o preço contratado está em consonância com os preços praticados no mercado, tendo ainda a proposta de preços da empresa está abaixo do valor estimado, conforme anexado aos autos do processo tendo como base o preço decorrente do certame ter sido declarados desertos”, de acordo com o artigo 26, inciso III da Lei 8.666/93.

Verifica-se também nos autos do processo um “formulário para solicitação de material e serviço” elaborado pela Secretaria de Saúde que informa que o valor total estimado para a contratação é R\$ 285.000,00. (Doc. 33 do e-TCEPE, página 33)

É importante ainda salientar que o Parecer Jurídico nº 098/2014 só se manifestou sobre o preço contratado, ao afirmar que “verifica-se que o valor a ser aplicado no contrato oriundo desta dispensa, será menor que o valor estimado do certame realizado.” (Doc. 33 do e-TCEPE, páginas 27 a 29)



Ocorre que nada mais consta no processo de dispensa para balizar tal informação. Não é informado como a gestão da Secretaria de Saúde estimou o valor da contratação em R\$ 285.000,00, uma vez que não há qualquer documentação que comprove este dado.

No citado “formulário para solicitação de material e serviço” consta que os dois tipos de próteses a serem confeccionadas pela empresa contratada (prótese parcial removível – metal free e prótese total removível) custam o mesmo valor, R\$ 190,00, no entanto, não se tem conhecimento de como este valor foi determinado. Não se sabe, por exemplo, quantas cotações foram realizadas para se determinar esse valor, nem quais empresas apresentaram tais cotações.

Sendo assim, não se pode determinar se, de fato, o valor contratado foi abaixo do estimado, como afirmam os documentos anexados ao processo e citados acima.

Vejamos como Tribunal de Contas da União tratou a matéria ao emitir o acórdão AC-6803-30/10-2.<sup>9</sup>

#### 7.3. análise

7.3.1. a pesquisa de preços de mercado, mesmo nas contratações diretas não é uma faculdade, conforme se depreende da legislação e da jurisprudência do TCU, conforme Acórdão 4953/2009 - TCU - 1ª Câmara, verbis:

1.5.1.4. doravante proceda à adequada pesquisa de preços de mercado, ao adquirir bens por meio de contratação direta, nos termos do art. 15, inciso V e 43, inciso IV, da Lei nº 8.666, de 1993, apresentando ainda a razão da escolha do fornecedor e a justificativa do preço, nos termos do art. 26, parágrafo único, incisos II e III, do referido diploma legal;

7.3.2. a alegação dos responsáveis de que não há mercado formal e legal para obras de distribuição exclusiva e, por isso, não haveria como proceder a pesquisa de preços determinada pela Lei 8.666, de 1993, não procede uma vez que mesmo havendo apenas um distribuidor exclusivo no Tocantins, a Seduc/TO poderia realizar pesquisa de preços com distribuidores de outras praças próximas, como Goiânia e Brasília, a fim de se constatar se o distribuidor do Tocantins estava praticando preços excessivos.

7.3.3. outra possibilidade seria pesquisar preços junto a outros órgãos públicos, como Secretarias de Educação de outros estados; esta prática é, inclusive, recomendada pelo TCU conforme Acórdão 2960/2003 – TCU – 1ª câmara:

9.2.8. faça constar dos processos referentes a contratações por inexigibilidade de licitação a justificativa do preço exigida pelo art. 26, parágrafo único, inciso III, da Lei nº 8.666, de 1993, inclusive com consulta a outros órgãos, de modo a verificar o preço praticado no âmbito da Administração Pública para o mesmo produto ou serviço;

7.3.4. a pesquisa de preços em outros órgãos públicos é apoiada também por doutrinadores como Jacoby Fernandes que em sua obra, *Contratação Direta sem Licitação*, 8ª ed., pág. 667, preleciona que:

A melhor jurisprudência inclina-se por abandonar a pretensão de considerar o preço praticado na iniciativa privada, passando a ter em linha direta preços praticados nos órgãos públicos.

Diante do exposto, entendemos que não foram atendidos os requisitos constantes no artigo 26, inciso III da Lei Federal nº 8.666/93.

### 3 – Inadequação na descrição do objeto a ser contratado

<sup>9</sup> Brasil. TCU. Tribunal de Contas da União, Acórdão 6803-39/10-2. Tomada de contas especial Brasília: TCU, 2010.



Os serviços odontológicos que foram contratados pela dispensa de licitação ora em análise foram descritos no Anexo I – Termo de Referência, do edital republicado do Pregão 0004/2014, que restou declarado deserto.

O Documento 33 do e-TCEPE, página 90 traz a seguinte descrição

| ITEM | QUANTIDADE | UNIDADE | DESCRIÇÃO DOS SERVIÇOS                 |
|------|------------|---------|--|
| 01   | 540        | Unid    | Prótese parcial removível (metal free) |
| 02   | 960        | Unid    | Prótese total removível                |

Fonte: Termo de Referência (Doc. 33 do e-TCEPE página 90)

A equipe de auditoria entende que a descrição do objeto está inadequada, uma vez que o termo de referência sequer explicita qual o material que será utilizado para confeccionar as próteses.

Em pesquisa realizada na *internet* observa-se que existem algumas diferenças de materiais que podem ser utilizados para confecção de próteses removíveis. Vejamos.

#### **Prótese parcial removível**

A prótese parcial removível é uma prótese móvel utilizada quando não é possível realizar a colocação de implantes dentários, ou quando os dentes de apoio para uma prótese fixa não são adequados. Esse tipo de prótese é realizado a partir de uma estrutura metálica ou plástica, onde são inseridos os dentes. Seu planejamento deve levar em conta a saúde dos dentes de apoio, a mecânica da função mastigatória, sua fixação e estabilidade. **A confecção desse tipo de trabalho requer dois materiais, o metal e a resina.** Ambos devem estar em perfeita harmonia para exercerem a função mastigatória em conjunto. A liga metálica com o mínimo de contaminação por outros componentes, a resina e a qualidade dos dentes artificiais também são fatores importantes para a longevidade da prótese parcial removível.

<http://benattiodontologia.com.br/tratamentos/odontologia-restauradora/tipos-de-protese-dentaria/>

#### **Prótese Removível**

Os **dentes** utilizados nessas próteses costumam ser feitos em **acrílico**; eventualmente são utilizados dentes de **porcelana**.

<http://protese-dentaria.info/tipos-de-protese-dentaria.html>

#### **Prótese Parcial Removível (PPR – Roach)**

A prótese parcial removível é aquela que é utilizada caso o paciente ainda possua um certo número de dentes em boca. As principais vantagens são a relação custo-benefício, reduzido desgaste em dentes hígidos e fácil manutenção. Ela funciona com **grampos, apoios, conectores e selas que tem desenhos e formatos específicos para cada caso.**

Conforme a disposição dos dentes em boca existe uma classificação específica que determina o desenho que a prótese parcial removível terá. **A liga metálica mais utilizada nestes tipos de prótese são as de cobalto-cromo (Co-Cr).**

<http://www.odontoblogia.com.br/tipos-de-protese-dentaria/>

Diante do exposto, entendemos que a descrição do objeto, da forma que foi disposta, não atende ao disposto no artigo 14 da Lei Federal nº 8.666/93.



Entendemos que, diante das inconsistências apontadas acima, a comissão permanente de licitação, não poderia ter dado continuidade ao processo, uma vez que não foi cumprido o que determina o artigo 26, inciso III da Lei Federal nº 8.666/93.

Além disso, o inciso XVI do artigo 6º da Lei Federal nº 8.666/93 determina que a comissão de licitação tem como uma das funções examinar e julgar todos os documentos relacionados ao procedimento licitatório, sendo assim fica configurada a responsabilidade dos membros da comissão de licitação pela situação acima descrita.

É importante ainda salientar que os membros das comissões de licitação responderão solidariamente por todos os atos praticados pela comissão, salvo se posição individual divergente estiver devidamente fundamentada e registrada em ata lavrada na reunião em que tiver sido tomada a decisão.

Por fim, é importante chamar a atenção para o fato de, no exercício financeiro de 2014, integrarem o quadro de pessoal da prefeitura de Camaragibe, dois profissionais protéticos.

De acordo com a ferramenta de transparência “Tome Conta” deste Tribunal de Contas (<http://sistemas.tce.pe.gov.br/tomeconta/Municipio!principal>), os Senhores Alexandre Rodrigues Silva e Joselito da Silva Medeiros exerceram a função de Técnico em Prótese Dentária no Município em 2014. (Doc. 34 do e-TCEPE)

Este fato não foi considerado pela gestão do Fundo Municipal de Saúde quando da realização da dispensa de licitação ora em análise.

Esta equipe de auditoria entende que, se no Município já existiam dois profissionais protéticos no quadro de pessoal, só deveria ter sido contratada uma empresa para realizar o mesmo serviço se realmente houvesse uma grande necessidade. E essa situação deveria ser motivada, considerando o custo-benefício de comprar o material para produzir as próteses ou terceirizar também a mão de obra, como foi o caso.

No entanto, não há qualquer referência no procedimento administrativo de contratação da empresa AK Centros Odontológicos Ltda. a tal necessidade. Simplesmente se contratou uma empresa para realizar um serviço que poderia ser prestado pelos servidores pertencentes ao quadro de pessoal do Município.

#### **Critério(s) de Auditoria:**

- Lei Federal, Nº 8666/1993, Art. 24, inciso V;
- Lei Federal, Nº 8666/1993, Art. 26, inciso II;
- Lei Federal, Nº 8666/1993, Art. 26, inciso III;
- Acórdão, Tribunal de Contas da União, Nº 6803/2010;
- Lei Federal, Nº 8666/1993, Art. 14.

#### **Evidência(s):**

- Processo Administrativo nº 029/2014 - Dispensa de Licitação nº 013/2014 (Doc. 33 do e-TCEPE);
- Consulta ferramenta "Tome Conta" do TCE-PE (Doc. 34 do e-TCEPE).



### Responsável(is):

- **Nome:** Jorge Alexandre Soares da Silva (Prefeito)

#### **Conduta:**

Indicar o ordenador de despesa e não adotar mecanismos de supervisão de suas atividades (culpa in vigilando)

#### **Nexo de Causalidade:**

A omissão do Prefeito em fiscalizar os atos dos seus subordinados, resultou na contratação de serviços odontológicos sem atentar para todos os pressupostos legais.

- **Nome:** Alexandre Ricardo de Moura Costa (Secretário de Saúde)
- **Nome:** Emmanuel Rei Martins Santos (Secretário de Finanças)

#### **Conduta:**

Atestar, através da Ficha de Ratificação de Despesas por Inexigibilidade ou Dispensa de Licitação, que todos os pressupostos legais para realização da dispensa de licitação foram atendidos, quando deveria atentar para ausência de preços para contratação, bem como da inadequação do objeto a ser contratado

#### **Nexo de Causalidade:**

O atesto resultou em realização de dispensa de licitação sem que todos os pressupostos legais fossem atendidos.

- **Nome:** Narciso Leite Braga Neto (Gerente de Convênios e Contrato)

#### **Conduta:**

Emitir parecer jurídico favorável à contratação de serviços, via dispensa de licitação, afirmando que todos os pressupostos legais estavam sendo atendidos, quando deveria atentar para ausência de preços para contratação, bem como da inadequação do objeto a ser contratado

#### **Nexo de Causalidade:**

A emissão do parecer jurídico, resultou na contratação de serviços, via dispensa de licitação, sem que fossem atendidos todos os pressupostos legais.

- **Nome:** Almir Costa Ramos (Presidente da comissão de licitação)
- **Nome:** Josenita Aluísia Oliveira de Melo (Membro Comissão de Licitação)
- **Nome:** Cynthia Monike dos Santos Costa (Membro Comissão de Licitação)

#### **Conduta:**

Examinar e julgar adequada a documentação relacionada ao procedimento de dispensa de licitação.

#### **Nexo de Causalidade:**

A verificação inadequada da documentação constante dos autos do processo de dispensa de licitação, resultou na contratação de serviços sem a devida comprovação de atendimentos aos pressupostos legais.

### 2.1.4. [A5.2] Inconsistência nas informações prestadas e ausência de pagamento de prestação de parcelamento junto ao INSS

#### Situação Encontrada:

O Município de Camaragibe possui diversos parcelamentos de dívidas junto ao INSS,



alguns pagos através de descontos nas cotas do FPM e outros pagos diretamente na rede bancária, após preenchimento da GFIP, listados no Anexo III-C da Resolução T.C. Nº 18/2014 – Parcelamento de Dívida Previdenciária – Demonstrativo de Recolhimento (Doc. 35 do e-TCEPE, páginas 3 e 4).

O confronto do citado documento com as notas de empenho, comprovantes de pagamento e demais documentos comprobatórios, revelou que:

1. O empenho 2014-01520-00-6, no valor de R\$ 123.191,45, para pagamento de parcelamento do INSS (Doc. 36 do e-TCEPE, página 7), não consta na relação de pagamentos da Prefeitura (Anexo III-C - Doc. 35 do e-TCEPE, páginas 3 e 4). Este pagamento refere-se a diversas parcelas descontadas diretamente nas transferências do FPM, durante todo o exercício 2014, mas empenhado apenas em 31/12/2014;

2. Conforme ofício da Receita Federal do Brasil – RFB (Doc. 37 do e-TCEPE, páginas 32 e 33) a Prefeitura de Camaragibe deixou de cumprir obrigações referentes ao pagamento de parcelas relativas ao mês de novembro de 2014, com vencimento em 30/11/2014.

Por conta do não pagamento, a RFB reteve os valores, acrescidos de juros e correção monetária, na cota do FPM do mês de janeiro de 2015. Os valores descontados estão detalhados na tabela abaixo:

|                 | Valor da Parcela-R\$ | Multa-R\$ | Total Descontado-R\$ |
|-----------------|----------------------|-----------|----------------------|
| <b>Segurado</b> | 42.804,37            | 406,64    | 43.211,02            |
| <b>Patronal</b> | 171,217,48           | 1.626,57  | 172.844,05           |
| <b>Total</b>    | 214.021,85           | 2.033,22  | 216.055,07           |

Percebe-se que foi cobrado do município o montante de R\$ 2.033,22 referente a juros e correção monetária devido ao atraso no pagamento da prestação do parcelamento firmado relativo a 61ª parcela (mês de novembro/2014).

Portanto a Equipe de Auditoria entende que houve dano aos cofres públicos e o pagamento dos juros acrescido da correção monetária no montante de R\$ 2.033,22 deverá ser ressarcido ao erário municipal.

Além das irregularidades acima, também cabe observar que os valores demonstrados no Anexo III-C – Parcelamento de Dívida Previdenciária (Doc. 35 do e-TCEPE, páginas 3 e 4) não conferem com os apresentados no Demonstrativo da Dívida Fundada Interna (Doc. 38 do e-TCEPE), como disposto na tabela abaixo:



| Documento                     | Saldo Anterior      | Inscrição             | Baixa             | Saldo Exerc. Seg. |
|-------------------------------|---------------------|-----------------------|-------------------|-------------------|
| Anexo III-C – Parc. Div. RGPS | N/I                 | N/I                   | 2.509.443,44      | 8.041.166,28      |
| Valores não contabilizados    | N/I                 | N/I                   | 165.995,92        | -                 |
| Total                         | -                   | -                     | 2.675.439,36      | 8.041.166,28      |
| Dem Dívida Fundada            | 8.205.619,78        | 3.674.725,40          | 2.955.570,55      | 8.924.774,63      |
| <b>Diferença</b>              | <b>3.599.560,20</b> | <b>(2.269.824,74)</b> | <b>280.131,19</b> | <b>883.608,35</b> |

Como demonstrado na tabela acima, o Demonstrativo da Dívida Fundada Interna mostra que, ao final do exercício de 2014, a dívida do Município junto ao INSS era de R\$ 8.924.774,63, enquanto no Anexo III-C – Parcelamento de Dívida Previdenciária o saldo da dívida soma R\$ 8.041.166,28, diferença de R\$ 883.608,35, demonstrando, mais uma vez, a falta de controles contábeis.

Finalmente a situação descrita poderá ser considerada como prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte injustificável dano à Fazenda, sujeitando o responsável a multa prevista no artigo 73, inciso II da Lei Estadual nº 12.600/2004 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas de Pernambuco), atualizada pela Lei nº 14.725/2012.

#### **Critério(s) de Auditoria:**

- Lei Federal, Nº 11561196/2005, Dispõe sobre parcelamento de débitos de responsabilidade dos municípios, decorrentes de contribuições sociais de que tratam as alíneas "a" e "c" do parágrafo único do artigo 11 da Lei 8.8212/91.;
- Resolução, Tribunal de Contas do Estado, PE, Nº 18/2014, Estabelece normas relativas à composição das contas dos prefeitos municipais e dá outras providências..

#### **Evidência(s):**

- Anexo III da Resolução TC Nº 18/2014 (Doc. 35 do e-TCEPE);
- Empenho 2014-01520-00-6 (Doc. 36 do e-TCEPE);
- Ofício 002/2015 da Receita Federal do Brasil (Doc. 37 do e-TCEPE);
- Demonstrativo da Dívida Fundada Interna (Doc. 38 do e-TCEPE).

#### **Responsável(is):**

- **Nome:** Jorge Alexandre Soares da Silva (Prefeito)

#### **Conduta:**

Apresentar demonstrativo de pagamento de termos de parcelamento de dívidas previdenciárias sem a inclusão de todos os valores e deixar de honrar compromisso de parcelamento de débitos previdenciários.

#### **Nexo de Causalidade:**

Ao apresentar demonstrativo sem a inclusão de todos os valores devidos, houve desrespeito a norma deste Tribunal de Contas. Deixar de pagar todas as prestações referentes ao parcelamento de dívidas previdenciárias, ensejou prejuízo na forma de multa e juros de mora.



- **Nome:** Jacilene Santana de Lima (Contadora)

**Conduta:**

Apresentar demonstrativo de pagamento de termos de parcelamento de dívidas previdenciárias sem a inclusão de todos os valores.

**Nexo de Causalidade:**

Ao apresentar demonstrativo sem a inclusão de todos os valores devidos, houve desrespeito a norma deste Tribunal de Contas.

### 2.1.5. [A6.1] Contratação de profissionais de saúde sem respeito aos ditames constitucionais

#### Situação Encontrada:

Durante os trabalhos de auditoria verificou-se que a Prefeitura de Camaragibe contratou através da Secretaria de Saúde diversos profissionais para prestarem serviços dentro de suas respectivas áreas. Em relação a essas contratações têm-se os comentários abaixo.

O art. 37, II, da Constituição Federal determina que a investidura em cargos ou empregos públicos têm como regra a aprovação prévia em concurso público, pois é o instrumento mais democrático e legítimo que garante a todos os cidadãos o acesso a cargos e empregos na Administração Pública, uma vez que oferece iguais oportunidades de disputa.

A Lei Municipal nº 505/2002 (Doc. 43 do e-TCEPE) dispõe sobre a instituição do Plano de Cargos, Carreiras e Vencimentos do quadro efetivo de pessoal do Município de Camaragibe. O artigo 16 da Lei afirma que o ingresso nos cargos de provimento efetivo dar-se-á exclusivamente por concurso público de provas ou de provas e títulos.

De posse da folha de pagamento (Doc. 44 do e-TCEPE) e da relação de empenho por elemento de despesa no elemento “Outros Serviços de Terceiros Pessoa Física (33.90.36)” (Doc. 45 do e-TCEPE), a Equipe de Auditoria verificou que ao longo do exercício de 2014 diversos profissionais, tais como médicos, enfermeiros, técnicos de enfermagem entre outros constantes no Anexo I da Lei Municipal nº 505/2002, foram pagos unicamente através de empenhos, não constando desta forma seus nomes na folha de pagamento do município.

Da relação total de profissionais que se enquadram nessa situação (Doc. 46 do e-TCEPE), elencamos na tabela abaixo apenas uma amostra dos que foram pagos unicamente através de empenhos.

| ASSISTÊNCIA AMBULATORIAL |           |         |           |           |
|--------------------------|-----------|---------|-----------|-----------|
| Profissional             | Cargo     | Empenho | Empenhado | Liquidado |
| Abel Lopes da Silva      | Psicólogo | 0005088 | 1.955,00  | 1.955,00  |
|                          |           | 0004958 | 1.955,00  | 1.955,00  |
|                          |           | 0004266 | 1.955,00  | 1.955,00  |



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE PERNAMBUCO  
COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO



Documento Assinado Digitalmente por: ANDRE RICARDO BARROS DA SILVA, EDUARDO ALCANTARA DE SIQUEIRA  
Acesse em: <https://stec.tce.pe.gov.br/epv/validaDoc.seam> Código do documento: 579c2e3e-981a-436a-816d-c560ce3d35057

|                                 |               |                       |                 |           |
|---------------------------------|---------------|-----------------------|-----------------|-----------|
|                                 |               | 0003911               | 1.955,00        | 1.955,00  |
|                                 |               | 0003552               | 1.955,00        | 1.955,00  |
|                                 |               | 0002825               | 1.955,00        | 1.955,00  |
|                                 |               | 0002560               | 1.955,00        | 1.955,00  |
|                                 |               | 0002084               | 1.955,00        | 1.955,00  |
|                                 |               | 0001754               | 1.955,00        | 1.955,00  |
|                                 |               | 0001200               | 1.955,00        | 1.955,00  |
|                                 |               | 0000906               | 1.955,00        | 1.955,00  |
| Adriana de Carli Chaves         | Fonoaudióloga | 0005018               | 1.170,00        | 1.170,00  |
|                                 |               | 0004577               | 1.170,00        | 1.170,00  |
|                                 |               | 0004124               | 1.170,00        | 1.170,00  |
|                                 |               | 0003288               | 1.170,00        | 1.170,00  |
|                                 |               | 0002762               | 1.170,00        | 1.170,00  |
|                                 |               | 0002301               | 1.170,00        | 1.170,00  |
|                                 |               | 0002141               | 1.170,00        | 1.170,00  |
|                                 |               | 0001617               | 1.170,00        | 1.170,00  |
|                                 |               | 0001277               | 1.170,00        | 1.170,00  |
|                                 |               | 0000776               | 1.170,00        | 1.170,00  |
|                                 |               | 0000623               | 1.170,00        | 1.170,00  |
|                                 |               | Eugênio José da Silva | Agente de Apoio | 0005080   |
| 0004886                         | 1.102,80      |                       |                 | 1.102,80  |
| 0004308                         | 1.102,80      |                       |                 | 1.102,80  |
| 0004049                         | 1.102,80      |                       |                 | 1.102,80  |
| 0003477                         | 1.102,80      |                       |                 | 1.102,80  |
| 0002903                         | 1.102,80      |                       |                 | 1.102,80  |
| 0002520                         | 1.176,32      |                       |                 | 1.176,32  |
| 0002031                         | 1.102,80      |                       |                 | 1.102,80  |
| 0001742                         | 1.102,80      |                       |                 | 1.102,80  |
| 0001259                         | 1.102,80      |                       |                 | 1.102,80  |
| 0000955                         | 1.102,80      |                       |                 | 1.102,80  |
| 0000589                         | 1.102,80      |                       |                 | 1.102,80  |
| João V. L. de Albuquerque Filho | Médico        |                       |                 | 0005389   |
|                                 |               | 0004817               | 3.713,10        | 3.713,10  |
|                                 |               | 0004420               | 10.396,68       | 10.396,68 |
|                                 |               | 0003851               | 2.227,86        | 2.227,86  |
|                                 |               | 0003547               | 8.168,82        | 8.168,82  |
|                                 |               | 0003119               | 3.713,10        | 3.713,10  |
|                                 |               | 0002116               | 10.396,68       | 10.396,68 |
|                                 |               | 0001958               | 8.168,82        | 8.168,82  |
|                                 |               | 0001529               | 7.426,20        | 7.426,20  |
|                                 |               | 0001359               | 4.455,72        | 4.455,72  |



|  |                    |                |                  |                  |
|--|--------------------|----------------|------------------|------------------|
| Luciano M. P. dos Santos                 | Médico             | 0001020        | 10.396,68        | 10.396,68        |
|  |                    | 0005071        | 3.754,34         | 3.754,34         |
|  |                    | 0004911        | 3.754,34         | 3.754,34         |
|  |                    | 0004318        | 3.754,34         | 3.754,34         |
|  |                    | 0004011        | 3.754,34         | 3.754,34         |
|  |                    | 0003445        | 3.754,34         | 3.754,34         |
|  |                    | 0002910        | 3.000,00         | 3.000,00         |
|  |                    | 0002598        | 3.000,00         | 3.000,00         |
|  |                    | 0002074        | 3.000,00         | 3.000,00         |
|  |                    | 0001780        | 3.000,00         | 3.000,00         |
|  |                    | 0001272        | 3.000,00         | 3.000,00         |
|  |                    | 0000975        | 3.000,00         | 3.000,00         |
| 0000561                                  | 3.000,00           | 3.000,00       |                  |                  |
| <b>VIGILÂNCIA EPIDEMIOLÓGICA</b>         |                    |                |                  |                  |
| <b>Profissional</b>                      | <b>Cargo</b>       | <b>Empenho</b> | <b>Empenhado</b> | <b>Liquidado</b> |
| Alessandra B. F. De Sá C. De Albuquerque | Enfermeira         | 0004621        | 1.955,00         | 1.955,00         |
|  |                    | 0004179        | 1.955,00         | 1.955,00         |
|  |                    | 0004003        | 1.955,00         | 1.955,00         |
|  |                    | 0003232        | 1.955,00         | 1.955,00         |
|  |                    | 0002798        | 1.955,00         | 1.955,00         |
|  |                    | 0002516        | 1.955,00         | 1.955,00         |
|  |                    | 0002102        | 1.955,00         | 1.955,00         |
|  |                    | 0001599        | 1.955,00         | 1.955,00         |
|  |                    | 0001364        | 1.955,00         | 1.955,00         |
| Luciana de Mello Araújo                  | Enfermeira         | 0005364        | 2.555,00         | 2.555,00         |
|  |                    | 0004629        | 2.555,00         | 2.555,00         |
|  |                    | 0004182        | 2.555,00         | 2.555,00         |
|  |                    | 0004000        | 2.555,00         | 2.555,00         |
|  |                    | 0003237        | 2.555,00         | 2.555,00         |
|  |                    | 0002958        | 2.894,36         | 2.894,36         |
|  |                    | 0002518        | 1.955,00         | 1.955,00         |
|  |                    | 0002103        | 1.955,00         | 1.955,00         |
|  |                    | 0001600        | 1.955,00         | 1.955,00         |
|  |                    | 0001383        | 1.955,00         | 1.955,00         |
|  |                    | 0000740        | 1.955,00         | 1.955,00         |
|  |                    | 0000468        | 1.955,00         | 1.955,00         |
| Maria Regina da Silva                    | Tec. de Enfermagem | 0005371        | 1.352,80         | 1.352,80         |
|  |                    | 0004632        | 1.152,80         | 1.152,80         |
|  |                    | 0004199        | 1.152,80         | 1.152,80         |
|  |                    | 0003998        | 1.152,80         | 1.152,80         |
|  |                    | 0003621        | 1.152,80         | 1.152,80         |



|                             |               |                |                  |                  |
|-----------------------------|---------------|----------------|------------------|------------------|
|                             |               | 0002838        | 1.152,80         | 1.152,80         |
|                             |               | 0002527        | 1.152,80         | 1.152,80         |
|                             |               | 0002113        | 1.152,80         | 1.152,80         |
|                             |               | 0001603        | 1.152,80         | 1.152,80         |
|                             |               | 0001328        | 1.152,80         | 1.152,80         |
|                             |               | 0000873        | 1.152,80         | 1.152,80         |
|                             |               | 0000410        | 1.152,80         | 1.152,80         |
| <b>VIGILÂNCIA SANITÁRIA</b> |               |                |                  |                  |
| <b>Profissional</b>         | <b>Cargo</b>  | <b>Empenho</b> | <b>Empenhado</b> | <b>Liquidado</b> |
| Luiz Torres Neto            | Farmacêutico  | 0005366        | 2.555,00         | 2.555,00         |
|                             |               | 0004631        | 1955,00          | 1955,00          |
|                             |               | 0004024        | 1955,00          | 1955,00          |
|                             |               | 0003240        | 1955,00          | 1955,00          |
|                             |               | 0002816        | 1955,00          | 1955,00          |
|                             |               | 0002547        | 977,50           | 977,50           |
| <b>ATENÇÃO BÁSICA</b>       |               |                |                  |                  |
| <b>Profissional</b>         | <b>Cargo</b>  | <b>Empenho</b> | <b>Empenhado</b> | <b>Liquidado</b> |
| Lima<br>Fernanda F. de C.   | Dentista      | 0004059        | 1.955,00         | 1.955,00         |
|                             |               | 0003401        | 1.955,00         | 1.955,00         |
|                             |               | 0002848        | 1.955,00         | 1.955,00         |
|                             |               | 0002454        | 1.955,00         | 1.955,00         |
|                             |               | 0002033        | 1.955,00         | 1.955,00         |
|                             |               | 0001539        | 1.955,00         | 1.955,00         |
|                             |               | 0001347        | 4.244,60         | 4.244,60         |
|                             |               | 0001007        | 4.244,60         | 4.244,60         |
|                             |               | 0000499        | 4.244,60         | 4.244,60         |
| Maria C. T. V. Rocha        | Nutricionista | 0005368        | 2.194,60         | 2.194,60         |
|                             |               | 0004846        | 2.194,60         | 2.194,60         |
|                             |               | 0004191        | 2.194,60         | 2.194,60         |
|                             |               | 0003710        | 2.194,60         | 2.194,60         |
|                             |               | 0003285        | 2.194,60         | 2.194,60         |
|                             |               | 0002900        | 2.194,60         | 2.194,60         |
|                             |               | 0002748        | 3.600,00         | 3.600,00         |
|                             |               | 0002402        | 2.194,70         | 2.194,70         |
|                             |               | 0002003        | 2.194,70         | 2.194,70         |
|                             |               | 0001644        | 2.194,70         | 2.194,70         |
|                             |               | 0001227        | 2.194,70         | 2.194,70         |

A relação total dos profissionais pagos unicamente através de empenhos consta no



documento 46 do e-TCEPE e na tabela abaixo constam os valores discriminados por função.

| FUNÇÃO                       | EMPENHADO – R\$     | LIQUIDADADO - R\$   |
|------------------------------|---------------------|---------------------|
| ATENÇÃO BÁSICA               | 2.190.059,03        | 2.185.817,43        |
| VIGILÂNCIA<br>EPIDEMIOLÓGICA | 227.220,90          | 227.220,90          |
| VIGILÂNCIA SANITÁRIA         | 20.549,90           | 20.549,90           |
| ASSISTÊNCIA<br>AMBULATORIAL  | 7.285.861,24        | 7.283.601,22        |
| <b>TOTAL</b>                 | <b>9.723.691,07</b> | <b>9.717.189,45</b> |

Percebe-se que essa forma indiscriminada de contratação realizada pela Administração Pública fere frontalmente os Princípios Administrativos da Moralidade, Legalidade, Impessoalidade e Eficiência, em flagrante burla à regra constitucional do Concurso Público. Pois mesmo nos casos em que o texto constitucional prevê exceções quanto a contratação mediante concurso público, como, por exemplo, nos casos de contratação temporária, deve-se ter uma interpretação de maneira restritiva, ou seja, apenas nos casos em que comprovadamente haja necessidade temporária de pessoal.

O TCE-PE já abordou a questão em diversos julgados. Destaca-se a Decisão nº 1236/02 e o Acórdão TC nº 954/11 que esclarecem o instituto da contratação temporária:

DECISÃO T.C. Nº 1236/02

(...)

b)- A contratação temporária só poderá ocorrer se estiverem presentes os requisitos estabelecidos na Lei Municipal disciplinadora da matéria e estando devidamente caracterizada a necessidade temporária de excepcional interesse público. Tais contratações destinam-se aos casos efetivamente excepcionais, sendo o uso sistemático deste expediente uma burla aos princípios constitucionais constantes no artigo 37, II e IX, da Constituição Federal.

(...)

ACÓRDÃO T.C. Nº 954/11

(...)

I - O dispositivo constitucional que possibilita a contratação temporária deve ser interpretado de maneira restritiva, ou seja, se impõe aos casos em que comprovadamente haja necessidade temporária de pessoal. Tal situação não abrange aqueles serviços permanentes que estão a cargo do Estado nem aqueles de natureza previsível, para os quais a Administração Pública deve alocar, de forma planejada, os cargos públicos para isso suficientes, a serem providos pela forma regular do concurso público.(...)

(...)

Diante disto, cabe ao Município de Camaragibe proceder ao levantamento das reais necessidades de profissionais na área de saúde para avaliar a necessidade de realizar concurso público, obedecendo o que está disciplinado no artigo 37, inciso II, da Constituição Federal.

A Lei de Responsabilidade Fiscal define a despesa com pessoal como sendo o somatório dos gastos com ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos,



funções ou empregos, civis, militares e de membros do Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos, vantagens, fixas e variáveis, subsídio, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive a adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

Logo, percebe-se que a Lei apresenta um conceito bem amplo em relação ao que seja Despesa com Pessoal. Além dos itens acima citados, deverão também ser contabilizados com “Outras Despesas com Pessoal” os valores dos contratos de terceirização de mão de obras, conforme § 1º do artigo 18 da Lei.

Foi solicitado à Prefeitura que informa-se a composição do valor registrado como “Outras Despesas com Pessoal, no montante de R\$ 18.214.639,59, constante no Anexo I do Relatório de Gestão Fiscal referente ao período de janeiro a dezembro de 2014. Em resposta a Prefeitura informou através de sua contadora (Doc. 47 do e-TCEPE), que os elementos de despesas que compõem o montante de Outras Despesas de Pessoal são:

- 319004 – Contratação por tempo determinado – R\$ 11.934.314,48;
- 319013 – Obrigações patronais – R\$ 6.164.069,25;
- 319091 – Sentenças Judiciais – R\$ 23.514,41;
- 319092 – Despesas de exercícios anteriores – R\$ 92.741,45

Percebe-se que no valor informado no RGF do 3º quadrimestre de 2014, dentro do montante de R\$ 18.214.639,59 não estão os valores referentes aos pagamento contabilizados no elemento de despesa “Outros Serviços de Terceiros Pessoa Física (33.90.36)” realizados através de empenhos a diversos profissionais, tais como médicos, enfermeiros, técnicos de enfermagem entre outros constantes no Anexo I da Lei Municipal nº 505/2002 (Doc. 43 do e-TCEPE).

Do exposto, conclui-se que houve falhas na informação contida no RGF do 3º quadrimestre de 2014, com afronta à norma legal, sugerindo-se a imputação, ao responsável, de multa prevista no artigo 73, inciso III da Lei Estadual nº 12.600/04 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco), atualizada pela Lei nº 14.725/2012.

#### **Critério(s) de Auditoria:**

- Lei Municipal - Camaragibe, Nº 505/2012, Dispõe sobre a instituição do plano de cargos, carreiras e vencimentos.;
- Constituição Federal, Art. 37, inciso II;
- Lei Complementar Federal, Nº 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal;
- Lei Municipal - Camaragibe, Nº 505/2002, Dispõe sobre a instituição do Plano de Cargo, Carreiras e Vencimentos..

#### **Evidência(s):**

- Folha de Pagamento FMS (Doc. 44 do e-TCEPE);
- Relação de Empenho por Elemento de Despesa (Doc. 45 do e-TCEPE);



- Relação de Profissionais (Doc. 46 do e-TCEPE);
- Composição "Outros Serviços de Terceiro Pessoa Física" Relatório de Gestão Fiscal (Doc. 47 do e-TCEPE).

#### Responsável(is):

- **Nome:** Jorge Alexandre Soares da Silva (Prefeito)

##### **Conduta:**

Indicar o ordenador de despesa e não adotar mecanismos de supervisão de suas atividades (culpa in vigilando)

##### **Nexo de Causalidade:**

A omissão do Prefeito em fiscalizar os atos dos seus subordinados, resultou na contratação de profissionais de saúde no Município sem atentar para todos os pressupostos legais.

- **Nome:** Jacilene Santana de Lima (Contadora)

##### **Conduta:**

Não contabilizar devidamente os valores referentes aos serviços prestados pelos profissionais de saúde na rubrica Outras Despesas de Pessoal

##### **Nexo de Causalidade:**

A não contabilização dos valores referentes aos serviços prestados pelos profissionais de saúde na rubrica Outras Despesas de Pessoal, resultou em falha nos registros contábeis do Município.

- **Nome:** Alexandre Ricardo de Moura Costa (Secretário de Saúde)

##### **Conduta:**

Pagamento de Profissionais para prestação de serviços sem obediência aos ditames legais.

##### **Nexo de Causalidade:**

Com a realização de pagamento de profissionais para prestação de serviços sem obediência aos ditames legais não houve o devido registro nos cálculos na rubrica Outras Despesas de Pessoal

#### 2.1.6. [A7.1] Deficiência no controle da utilização dos veículos oficiais

##### Situação Encontrada:

Procedendo-se a análise do controle existente sobre a utilização dos veículos oficiais da Prefeitura de Camaragibe verifica-se que o mesmo é realizado através de cartões eletrônico administrado pela Ticket Serviços S.A. , contratada através da ata de registro de preços nº 070/2012, pregão nº 065/2012 da UFPE na condição de carona, cujo objeto é a contratação de empresa especializada para prestação de serviço de operação de sistema informatizado integrado com utilização de cartão magnético visando abastecimento de combustível.

O controle é realizado utilizando-se as notas fiscais emitidas no ato do abastecimento, na qual consta a quantidade abastecida e valor, e da documentação fornecida pela empresa Ticket Serviços S.A trazendo um resumo do abastecimento realizado mês a mês (Doc. 39 do e-TCEPE).

No entanto, constata-se que tal controle apresenta deficiências na averiguação da quilometragem rodada pelos veículos e na identificação do motorista condutor.



A Prefeitura mantém nos documentos apresentados apenas informações acerca da compra realizada por veículo não contendo informações acerca da quilometragem dos mesmos nem identificação do motorista condutor do veículo utilizado, o que impossibilita a responsabilização em caso de má condução dos veículos oficiais, como por exemplo, no caso de multas por infração de trânsito.

Sobre o controle de combustíveis esta Corte de Contas já se pronunciou em diversas Decisões, tais como, as Decisões TCE/PE nº 0656/11 e 0852/11, abaixo transcritas:

Decisão TC nº 0852/11

PROCESSO T.C. Nº 1002248-0  
PRESTAÇÃO DE CONTAS DA PREFEITURA MUNICIPAL DE CHÃ DE ALEGRIA  
(EXERCÍCIO DE 2009)  
RELATOR: CONSELHEIRO, EM EXERCÍCIO, LUIZ ARCOVERDE FILHO  
ÓRGÃO JULGADOR: PRIMEIRA CÂMARA

Decidiu a Primeira Câmara do Tribunal de Contas do Estado, à unanimidade, em sessão ordinária realizada no dia 21 de junho de 2011,

....

Determinar, com base no disposto no artigo 69 da Lei Estadual nº 12.600/2004, que o atual Prefeito do Município de Chã de Alegria, ou quem vier a sucedê-lo, adote as medidas a seguir relacionadas, a partir da data de publicação desta Decisão, sob pena de aplicação da multa prevista no inciso XII do artigo 73 do citado Diploma Legal:

....

5. Implantar controle de abastecimento de veículos, com requisições, onde constem: número da placa do veículo, quilometragem à ocasião do abastecimento, data, quantidade abastecida, tipo de combustível, motorista responsável e relatório mensal de abastecimento por veículos, de acordo com as Decisões TC nºs 0307/99 e 0789/93;

ESTADO DE PERNAMBUCO  
TRIBUNAL DE CONTAS

Decisão TC nº 0656/11

PROCESSO T.C. Nº 0904963-0  
PRESTAÇÃO DE CONTAS DO FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE DE NAZARÉ DA MATA  
(EXERCÍCIO DE 2008)  
RELATOR: CONSELHEIRO JOÃO CARNEIRO CAMPOS  
ÓRGÃO JULGADOR: PRIMEIRA CÂMARA

Decidiu a Primeira Câmara do Tribunal de Contas do Estado, à unanimidade, em sessão ordinária realizada no dia 19 de maio de 2011.

CONSIDERANDO as deficiências no controle de despesas com combustíveis

....

c. Providenciar o controle de combustível, tais como mapa diário e mensal de consumo, evidenciando a data do efetivo abastecimento, quilometragem, placa do veículo, itinerário, motorista, conforme dispõem as Decisões TC nos 0789/93 e 0307/99 deste Tribunal de Contas;



Finalmente, a situação descrita poderá ser considerada como prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo ou antieconômico, sujeitando o responsável à multa prevista no artigo 73, inciso I da Lei Estadual nº 12.600/04 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco), atualizada pela Lei nº 14.725/2012.

#### **Critério(s) de Auditoria:**

- Decisão, Tribunal de Contas do Estado, PE, Nº 852/2011;
- Decisão, Tribunal de Contas do Estado, PE, Nº 656/2011.

#### **Evidência(s):**

- Resumo de abastecimento mensal - Ticket Serviços (Doc. 39 do e-TCEPE).

#### **Responsável(is):**

- **Nome:** Jorge Alexandre Soares da Silva (Prefeito)

##### **Conduta:**

Indicar o ordenador de despesa e não adotar mecanismos de supervisão de suas atividades (culpa in vigilando)

##### **Nexo de Causalidade:**

A omissão do Prefeito em fiscalizar os atos dos seus subordinados, resultou na inadequação dos mecanismos de controle de combustível.

- **Nome:** Marcelo Gomes da Silva (Secretário de Educação)
- **Nome:** Adriana Cecília Dantas Cintra Siqueira dos Santos (Secretária de Educação)
- **Nome:** Alexandre Ricardo de Moura Costa (Secretário de Saúde)
- **Nome:** Luis Carlos Braga Netto (Secretário de Administração)
- **Nome:** Sílvio José de Azevedo Franca Filho (Secretário de Infraestrutura)
- **Nome:** Ingrid Kehrlé Pereira Albanéz (Secretária de Infraestrutura)

##### **Conduta:**

Não implementar a estrutura de controle de combustível de forma adequada aos processamentos das despesas.

##### **Nexo de Causalidade:**

A não implementação dos controles com os gastos com combustíveis pode resultar em prejuízo ao erário.



### 2.1.7. [OA.1] Intempestividade no envio dos dados para o sistema SAGRES relativo aos módulos de Execução Orçamentária-Financeira e Pessoal.

#### Situação Encontrada:

Este Tribunal, por meio da Resolução TCE-PE nº 04/2010 e alterações posteriores, implantou o Sistema de Acompanhamento da Gestão dos Recursos da Sociedade (SAGRES-PE), aplicativo que tem como finalidade a coleta, o registro e a disponibilização para a sociedade de dados informatizados sobre a execução orçamentária financeira, sobre o registro contábil, sobre as licitações e contratos administrativos e sobre pessoal de todas as unidades gestoras sob a jurisdição do TCE-PE.

Os itens seguintes registram a tempestividade da alimentação por parte da Prefeitura Municipal de Camaragibe em relação aos módulos de Execução Orçamentária e Financeira e de Pessoal durante o exercício de 2014.

#### 1) Módulo de Execução Orçamentária e Financeira

No exercício de 2014, por força do artigo 1º, §§ 2º, 3º e 4º, da Resolução TCE-PE nº 19/2013, os municípios deveriam enviar a remessa das informações relativas ao módulo de Execução Orçamentária e Financeira em via eletrônica em até trinta dias do último dia do mês a que o movimento se referir, exceto em relação aos meses de janeiro, fevereiro e março, cuja remessa deveria ter sido realizada até 30/04/2014 e remessa final anual cuja data-limite foi 01/05/2015.

Nos termos do art. 11 da Resolução TCE-PE nº 04/2012, transcrito abaixo, cabe ao Poder Executivo a consolidação e envio dos dados do respectivo Poder:

Art. 11. Os arquivos de dados relativos à execução orçamentária e financeira de todas as unidades gestoras municipais deverão ser consolidados por Poder e encaminhados em formato digital ao Tribunal de Contas nos termos definidos no artigo 4º desta Resolução.

§1º Não integram a consolidação aludida neste artigo os dados relativos ao RPPS, que devem ser encaminhados em separado pelo seu Gerenciador. (grifo nosso)

\* O envio dos dados de dezembro de 2013 é realizado em 2014.

No entanto, com base no § 2º do art. 2º da Resolução TCE-PE nº 19/2013, transcrito abaixo, o Poder Executivo do Município de Camaragibe, optou pela remessa dos dados em separado.

Art. 2º (...)

§ 2º É facultado a Prefeitura delegar às UGs integrantes do Poder Executivo, a responsabilidade de enviar suas próprias remessas, de forma individualizada. Essa delegação deve ser feita através de ofício do Prefeito enviado ao TCE-PE.



Conforme consulta ao SAGRES em 24/03/2015, observou-se a seguinte situação quanto às remessas do Módulo de Execução Orçamentária e Financeira, sob responsabilidade do Poder Executivo, verificou-se que só foram enviadas tempestivamente os meses de dezembro/2013, agosto/2014 e novembro/2014.

| Unidade Gestora                    | Mês          | Situação da Remessa de Dados |
|------------------------------------|--------------|------------------------------|
| Prefeitura Municipal de Camaragibe | Dezembro/13  | Tempestivo                   |
| Prefeitura Municipal de Camaragibe | Janeiro/14   | Intempestivo                 |
| Prefeitura Municipal de Camaragibe | Fevereiro/14 | Intempestivo                 |
| Prefeitura Municipal de Camaragibe | Março/14     | Intempestivo                 |
| Prefeitura Municipal de Camaragibe | Abril/14     | Intempestivo                 |
| Prefeitura Municipal de Camaragibe | Maiio/14     | Intempestivo                 |
| Prefeitura Municipal de Camaragibe | Junho/14     | Intempestivo                 |
| Prefeitura Municipal de Camaragibe | Julho/14     | Intempestivo                 |
| Prefeitura Municipal de Camaragibe | Agosto/14    | Tempestivo                   |
| Prefeitura Municipal de Camaragibe | Setembro/14  | Intempestivo                 |
| Prefeitura Municipal de Camaragibe | Outubro/14   | Intempestivo                 |
| Prefeitura Municipal de Camaragibe | Novembro/14  | Tempestivo                   |

## 2) Módulo de Pessoal

Conforme art. 2º da Resolução TCE/PE nº 20/2013, “O módulo de Pessoal contempla a coleta das informações relativas à folha de pagamentos, aos atos de admissão de pessoal e ao cadastro de militares, servidores ativos, inativos e pensionistas das unidades gestoras municipais e estaduais”.

O prazo para a alimentação do módulo de pessoal, nos termos do §§ 2º da Resolução TCE/PE nº 20/2013, foi definido como até 30 (trinta) dias contados do último dia do mês a que o movimento se referir.

Em consulta ao SAGRES em 24/03/2015, observou-se a seguinte situação quanto às remessas do módulo de Pessoal da Prefeitura Municipal de Camaragibe, durante o exercício de 2014:

| Mês               | Situação da Remessa de Dados |
|-------------------|------------------------------|
| DEZEMBRO DE 2013* | Entregue no prazo            |
| JANEIRO           | Entregue no prazo            |
| FEVEREIRO         | Entregue no prazo            |
| MARÇO             | Entregue no prazo            |



| Mês      | Situação da Remessa de Dados |
|----------|------------------------------|
| ABRIL    | Entregue no prazo            |
| MAIO     | Entregue em atraso           |
| JUNHO    | Entregue no prazo            |
| JULHO    | Entregue em atraso           |
| AGOSTO   | Entregue em atraso           |
| SETEMBRO | Entregue no prazo            |
| OUTUBRO  | Entregue no prazo            |
| NOVEMBRO | Entregue em atraso           |

\* O envio dos dados de dezembro de 2013 é realizado em 2014.

Conforme observa-se, verificou-se intempetividade na remessa nos meses de maio, julho, agosto e novembro de 2014

Ante o exposto, o descumprimento dos prazos previstos para a remessa das informações dos módulos de Execução Orçamentária e Financeira e Pessoal contrariam a Resolução T.C. nº 004/2012, podendo acarretar na aplicação de pena de multa pelo Tribunal de Contas, conforme artigo 20 da citada Resolução.

#### **Critério(s) de Auditoria:**

- Resolução, Tribunal de Contas do Estado, PE, Nº 4/2010, .;
- Resolução, Tribunal de Contas do Estado, PE, Nº 4/2012, Art. 11;
- Resolução, Tribunal de Contas do Estado, PE, Nº 4/2012, Art. 20;
- Resolução, Tribunal de Contas do Estado, PE, Nº 19/2013, Art. 1º;
- Resolução, Tribunal de Contas do Estado, PE, Nº 19/2013, Art. 2º.

#### **Evidência(s):**

- Consulta Sistema SAGRES Módulos de Execução Orçamentária-Financeira e Pessoal (Tabelas Relatório de Auditoria).

#### **Responsável(is):**

- **Nome:** Jacilene Santana de Lima (Contadora)

##### **Conduta:**

Enviar intempetivamente os dados do módulo de Execução Orçamentária e Financeira, referente aos meses de janeiro; julho; setembro e outubro de 2014, quando deveria atentar aos prazos legais.

##### **Nexo de Causalidade:**

O envio intempetivos dos dados do módulo de Execução Orçamentária e Financeira compromete a fiscalização pelo Controle Externo dessa Corte de Contas, como também por parte dos cidadãos.

- **Nome:** Miguel Freitas Soares Júnior (Gerenciador de Sistema operação do SAGRES-Pessoal)

##### **Conduta:**

Enviar intempetivamente os dados do módulo de Pessoal, referente aos meses de maio; julho; agosto e novembro de 2014, quando deveria atentar aos prazos legais.

##### **Nexo de Causalidade:**

O envio intempetivos dos dados do módulo de Pessoal compromete a fiscalização pelo Controle Externo dessa Corte de Contas.



### 2.1.8. [OA.2] Intempestividade no envio dos dados para o sistema SAGRES relativo ao módulo LICON.

#### Situação Encontrada:

O Sistema de Acompanhamento da Gestão dos Recursos da Sociedade (SAGRES-PE) foi implantado por esta Corte de Contas através da Resolução TCE-PE nº 04/2010 e alterada posteriormente pela Resolução TCE-PE nº 04/2012. Tal sistema tem como finalidade a coleta, o registro e a disponibilização para a sociedade de dados informatizados sobre a execução orçamentária financeira, sobre o registro contábil, sobre as licitações e contratos administrativos e sobre pessoal de todas as unidades gestoras sob a jurisdição do TCE-PE.

O item seguinte registra a tempestividade da alimentação por parte da Prefeitura Municipal de Camaragibe em relação ao módulo de licitações e contratos administrativos durante o exercício de 2014.

#### 1) Módulo de Licitações e Contratos – LICON

A Resolução TCE-PE nº 19/2012, regula os prazos e as normas técnicas de alimentação do módulo de Licitações e Contratos - LICON do Sistema de Acompanhamento da Gestão dos Recursos da Sociedade – SAGRES, e aplica-se a todas as unidades gestoras municipais e estaduais.

Os representantes legais das unidades gestoras municipais e estaduais são considerados os responsáveis legais pelo envio dos dados do LICON de suas unidades gestoras, sendo permitido que esta responsabilidade seja delegada por Portaria, conforme parágrafo único do artigo 3º da citada Resolução.

A Prefeitura Municipal de Camaragibe, através da Portaria nº 026/2013 designou o servidor Luiz Francisco Soares como Gerenciador de Sistema na operação do SAGRES, módulo LICON.

A inserção dos dados é realizada por meio de sistema próprio acessível, no portal na internet do TCE-PE ([www.tce.pe.gov.br](http://www.tce.pe.gov.br)). Em relação aos mapas de licitações exigido nas Prestações de Contas, passarão a ser gerados no LICON.

O LICON contempla registro, importação, alteração e formalização dos dados referentes às portarias de designação e destituição das comissões de licitação, aos processos licitatórios, aos contratos administrativos de compras, obras e serviços de engenharia e outros serviços.

O artigo 8º da Resolução TCE-PE nº 19/2012 trata os prazos de alimentação, determinando o que segue:



I – Para o cadastro do processo e para a inserção do arquivo digitalizado do edital ou carta-convite no sistema, **até a data da publicação do edital ou expedição da carta-convite;**

II – Para o registro das informações e inserção dos demais documentos do processo licitatório e cadastro dos contratos, o prazo é de **30 (trinta) dias a contar da data da homologação ou do ato terminativo da licitação;**

III – Nos casos de dispensas e inexigibilidades formalizadas nos termos do artigo 26 da Lei 8.666/93, para a inserção das informações relativas ao processo e o apensamento do extrato e do contrato, o prazo é de **05 (cinco) dias úteis após a publicação do extrato na imprensa oficial;** e

IV – Para cadastro e inserção dos documentos dos termos aditivos celebrados, o prazo é de **05 (cinco) dias úteis após a publicação do extrato.**

Na contagem dos prazos estabelecidos nesta Resolução, excluir-se-á o dia do início e incluir-se-á o do vencimento, exceto quando for explicitamente disposto em contrário.

Para fins de comprovação, se todos os prazos e procedimentos foram cumpridos pela Prefeitura Municipal Camaragibe, foram analisados, por amostragem, os seguintes processos licitatórios:

| Processo | Modalidades/Número          | Objeto   | Valor - R\$ |
|----------|-----------------------------|--|-------------|
| 1/2014   | Dispensa nº 1/2014          | Locação de imóvel para funcionamento centro de referência da assistência social (cras ii), situado à rua natal s/n, loteamento campo alegre. Bairro santana - Camaragibe/PE.                 | 8.160,00    |
| 2/2014   | Inexigibilidade nº 1/2014   | Contratação da professora Bia Bedran para ministrar palestra no fórum de educação com o tema. A arte de cantar e contar histórias,   | 41.150,00   |
| 3/2014   | Pregão Presencial nº 1/2014 | Contratação de empresa para prestação de serviços de publicação de atos legais da prefeitura municipal de Camaragibe/PE, em jornal de grande circulação, pelo sistema de registro de preços. | 260.000,00  |
| 5/2014   | Pregão Presencial nº 2/2014 | Registro de preços para locação de trio elétrico e carro de som para divulgação e realização de eventos no município de Camaragibe/PE por um período de 12 meses.                            | 424.990,00  |
| 6/2014   | Convite nº 1/2014           | Locação de veículos sem motorista e sem combustível, para atender a secretaria de administração da prefeitura municipal de Camaragibe/PE, por um período de 12(doze) meses.                  | 79.140,00   |



| Processo | Modalidades/Número           | Objeto  | Valor - R\$  |
|----------|------------------------------|---|--------------|
| 18/2014  | Pregão Presencial nº 4/2014  | Registro de preços para contratação de empresa especializada para executar os serviços de locação de veículos e motocicletas, sem motorista e sem combustível, para atender a diversas secretarias da prefeitura municipal de Camaragibe/PE por um período de 12 meses. | 5.273.856,00 |
| 101/2014 | Pregão Presencial nº 37/2014 | Contratação de pessoa jurídica especializada na realização de eventos esportivo, para realização do festival esportivo e lazer de Camaragibe/PE no período de 19 a 25 de janeiro de 2015  | 622.796,50   |
| 102/2014 | Pregão Presencial nº 38/2014 | Aquisição de eletroeletrônicos para serem utilizados nas unidades de ensino da rede municipal de Camaragibe/PE, pelo sistema de registro de preços.   | 69.269,00    |
| 103/2014 | Pregão Presencial nº 39/2014 | Registro de preços para contratação de empresa especializada para execução de serviços gráficos da secretaria municipal de administração da prefeitura municipal de Camaragibe/PE.  | 609.697,60   |
| 104/2014 | Concorrência nº 6/2014       | Recapeamento de diversas ruas do município de Camaragibe/PE.  | 4.724.011,55 |

Fonte: Sistema SAGRES, módulo LICON, acesso em 23/10/2015 e Documento 40 do e-TCEPE

Após análise dos citados processos licitatórios apresentou-se a seguinte situação a cerca do cumprimento dos prazos para cadastramento dos processos e para a inserção dos arquivos digitalizados dos editais.

| Processo | Modalidades / Número        | Data limite para cadastro do processo e para a inserção do arquivo digitalizado do edital | Data do cadastro do processo pelo Município | Data da inserção do arquivo digitalizado do edital pelo Município |
|----------|-----------------------------|---|---|---|
| 1/2014   | Dispensa nº 1/2014          | 07/02/2014  | 27/02/2014                                  | 10/04/2014  |
| 2/2014   | Inexigibilidade nº 1/2014   | 07/02/2014  | 07/04/2014                                  | 07/04/2014  |
| 3/2014   | Pregão Presencial nº 1/2014 | 06/02/2014  | 27/02/2014                                  | 28/03/2014  |
| 5/2014   | Pregão Presencial nº 2/2014 | 12/02/2014  | 28/03/2014                                  | 02/04/2014  |
| 6/2014   | Convite nº 1/2014           | 11/02/2014  | 07/04/2014                                  | 07/04/2014  |
| 18/2014  | Pregão Presencial nº        | 02/04/2014  | 08/04/2014                                  | 14/04/2014  |



| Processo | Modalidades / Número         | Data limite para cadastro do processo e para a inserção do arquivo digitalizado do edital | Data do cadastro do processo pelo Município | Data da inserção do arquivo digitalizado do edital pelo Município |
|----------|------------------------------|---|---|---|
|          | 4/2014                       |   |   |   |
| 101/2014 | Pregão Presencial nº 37/2014 | 31/12/2014  | 29/01/2015                                  | 27/03/2015  |
| 102/2014 | Pregão Presencial nº 38/2014 | 31/12/2014  | 29/01/2015                                  | 25/03/2015  |
| 103/2014 | Pregão Presencial nº 4/2014  | 31/12/2014  | 29/01/2015                                  | 30/03/2015  |
| 104/2014 | Concorrência nº 6/2014       | 31/12/2014  | 29/01/2015                                  | 16/04/2015  |

Fonte: Sistema SAGRES, módulo LICON, acesso em 23/10/2015 e Documento 40 e-TCEPE

Observa-se da análise dos processos, obtidos por amostragem, que o município de Camaragibe não vem cumprindo os prazos de alimentação do módulo de Licitações e Contratos - LICON do Sistema de Acompanhamento da Gestão dos Recursos da Sociedade – SAGRES, relativo ao cadastramento dos processos e inserção dos arquivos digitalizados dos editais.

Conforme caput do art. 16 da citada Resolução, o envio de dados falsos, a omissão de informações, o descumprimento dos layouts estabelecidos ou o descumprimento dos prazos previstos para a remessa das informações poderão implicar a aplicação de pena de multa, conforme previsto no artigo 73 da Lei nº 12.600/2004. Já seu parágrafo 2º determina que o não cumprimento integral, adequado e tempestivo das informações solicitadas nesta Resolução, implica, subsidiariamente, na incompletude da Prestação de Contas Anual dos jurisdicionados.

#### **Critério(s) de Auditoria:**

- Resolução, Tribunal de Contas do Estado, PE, Nº 19/2012, Art. 8º.

#### **Evidência(s):**

- Pesquisas realizadas no sistema SAGRES, módulo LICON. (Doc. 40 do e-TCEPE).

#### **Responsável(is):**

- **Nome:** Luiz Francisco Soares (Gerenciador de Sistema na operação do SAGRES-LICON)

#### **Conduta:**

Alimentar intempestivamente os dados no módulo LICON, como também deixar de inserir demais documentos do processo e cadastrar os contratos e termos aditivos, quando deveria atentar aos prazos e procedimentos legais.

#### **Nexo de Causalidade:**



O envio intempestivos dos dados, como também a omissão de inserir os demais documentos licitatórios compromete a fiscalização pelo Controle Externo dessa Corte de Contas, como também por parte dos cidadãos.

### **2.1.9. [OA.3] Inconsistência dos dados enviados, como folha de pagamento com recursos do FUNDEB 60%, ao módulo de Pessoal do Sistema SAGRES**

#### **Situação Encontrada:**

Conforme a Lei Federal nº 11.494/07, artigo 22, dos recursos anuais totais do FUNDEB, 60% no mínimo, devem ser destinados à remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública.

Durante a elaboração, por esta Corte de Contas, da Prestação de Contas de Governo do exercício financeiro de 2014 (Processo TCE-PE nº 151001765) apurou-se que o Município de Camaragibe destinou com tal finalidade R\$ 23.013.670,74, o que equivale a 94,34% dos recursos anuais do FUNDEB, atendendo desta forma o disposto na Lei Federal nº 11.494/07.

Ocorre que, esta equipe de auditoria, ao verificar os dados relacionados às despesas com a folha de pagamento dos profissionais do magistério enviados pelo Município ao módulo de pessoal do Sistema SAGRES, observou inconsistências nas informações prestadas, conforme planilha extraída do referido sistema (Doc. 41 do e-TCEPE).

Foram registrados na folha de pagamento do FUNDEB 60% diversos profissionais de áreas distintas, que não guardam qualquer relação com as atividades de magistério, tais como Auxiliar Técnico Fazendário, com lotação na Coordenadoria de Tributos; Guarda Municipal, com lotação na Secretaria de Administração; Contador, com lotação na Secretaria de Finanças; entre outros.

A inclusão indevida desses profissionais elevou a folha de pagamento do FUNDEB 60% a R\$ 48.075.324,03, valor bem acima do informado pelo Município, na Prestação de Contas de Governo, no Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – R\$ 23.013.670,74. (Doc. 42 do e-TCEPE).

A situação descrita afronta a Resolução TCE/PE nº 20/2013 que dispõe sobre o módulo de pessoal do Sistema de Acompanhamento da Gestão dos Recursos da Sociedade – SAGRES.

#### **Critério(s) de Auditoria:**

- Resolução, Tribunal de Contas do Estado, PE, Nº 20/2013, Dispõe sobre o o módulo de pessoal do Sistema de Acompanhamento da Gestão dos Recursos da Sociedade ? SAGRES.

#### **Evidência(s):**

- Planilha extraída do módulo de pessoal do SAGRES (Doc. 41 do e-TCEPE);



- Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (Doc. 42 do e-TCEPE).

### Responsável(is):

- **Nome:** Miguel Freitas Soares Júnior (Gerenciador de Sistema operação do SAGRES-Pessoal)

#### **Conduta:**

Enviar, ao módulo de pessoal do SAGRES, dados inconsistentes da folha de pagamento dos profissionais do magistério pagos com recursos do FUNDEB 60%.

#### **Nexo de Causalidade:**

O envio de dados inconsistentes ao módulo de pessoal do sistema SAGRES compromete a fiscalização pelo Controle Externo desta Corte de Contas.

## 2.2. DA RESPONSABILIDADE DO PREFEITO

Importante salientar que entendemos que a responsabilidade do Prefeito, Sr. Jorge Alexandre Soares da Silva, na qualidade de gestor do Município de Camaragibe, nas irregularidades apontadas neste Relatório de Auditoria decorre da culpa *in vigilando* e da culpa *in elegendo*, pois, a todo administrador público é imposto o poder-dever de fiscalizar e revisar os atos de seus subordinados, não se admitindo, simplesmente, omitir-se de cumprir com este dever.

Salientando que o TCU e o Próprio TCE-PE já vêm utilizando esses institutos de maneira bem sedimentada, conforme extraído do Inteiro Teor da Deliberação do julgamento do processo TC N° 1103590-0 que se baseando no Parecer do MPCO N° 631/2011 entendeu pela prevalência de tais formas de responsabilização:

[...] A todo administrador público é imposto o poder-dever de fiscalizar e de revisar os atos de seus subordinados. Se acreditou, de forma pia, em todas as informações que lhe foram repassadas, vê-se que o recorrente optou por, simplesmente, omitir-se de cumprir com este dever.

Como se sabe, *o gestor responde com base na culpa in elegendo e in vigilando pelos atos praticados por seus subordinados*. A autoridade máxima deve gerir, com o máximo de esmero, as ações dos servidores, especialmente dos subordinados mais próximos.

Este entendimento é pacífico na jurisprudência do TCU. No acórdão AC-1190-21/09-P, pode-se extrair o seguinte excerto:

[...] o ex-prefeito atrai para si a responsabilidade civil e administrativa também por não ter bem selecionado agentes probos a quem delegou tais tarefas operacionais, bem como por não ter devidamente supervisionado e exigido dos seus subordinados o esmero e o cumprimento da lei.

Podemos também acrescentar o seguinte acórdão do TCU:

Acórdão TCU N° 1432/2006

RECURSO DE REVISÃO. DESVIO DE RECURSO PÚBLICO. RESPONSABILIZAÇÃO



DO GESTOR PELAS ATRIBUIÇÕES DELEGADAS. AUSÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DEVIDA. PROCESSUAL. EXCEÇÃO DA COISA JULGADA NO RECURSO DE REVISÃO. INDEPENDÊNCIA DAS INSTÂNCIAS. PROVIMENTO. CONTAS IRREGULARES.

1. Julgam-se irregulares as contas, com condenação em débito do responsável, em face do desvio de verbas públicas.

2. Atribui-se a culpa *in vigilando* do Ordenador de Despesas quando o mesmo delega funções que lhe são exclusivas sem exercer a devida fiscalização sobre a atuação d seu delegado.

3. Atribui-se a culpa *in vigilando* dos responsáveis por funções fiscalizatórias pelos débitos correlacionados a falta ou deficiência do controle.

4. O Recurso de Revisão é de natureza similar à ação rescisória no processo judicial, não sendo cabida a alegação da exceção da coisa julgada contra o mesmo.

5. A absolvição criminal só afasta a responsabilidade administrativa e civil quando ficar decidida a inexistência do fato ou a não autoria imputada ao servidor, dada a independência das três jurisdições.

Diante do exposto, e como já dito, acima entendemos que o Prefeito também tem responsabilidade, juntamente com os seus servidores subordinados, pelas irregularidades, conforme detalhado no quadro de responsáveis, apontadas neste Relatório de Auditoria.

### 3. CONCLUSÃO

#### 3.1. RESPONSABILIZAÇÃO

##### 3.1.1. Quadro de Detalhamento de Achados, Responsáveis e Valores Passíveis de Devolução

| Nº   | Título do Achado  | Responsáveis  | Valor Passível de Devolução (R\$) |
|------|---|---|-----------------------------------|
| A1.1 | Restrição à competitividade em processo licitatório   | R06 - Narciso Leite Braga Neto<br>R14 - Josenita Aluísia Oliveira de Melo<br>R15 - Cynthia Monike dos Santos Costa<br>R17 - Rozileide Souto dos Santos  | -                                 |
| A2.1 | Exigência desarrazoada no pregão 30/2014  | R13 - Almir Costa Ramos<br>R15 - Cynthia Monike dos Santos Costa<br>R16 - Ana Amélia Lima   | -                                 |
| A3.1 | Dispensa indevida de licitação para contratação de serviços odontológicos                                   | R01 - Jorge Alexandre Soares da Silva<br>R05 - Alexandre Ricardo de Moura Costa<br>R06 - Narciso Leite Braga Neto<br>R11 - Emmanuel Rei Martins Santos<br>R13 - Almir Costa Ramos<br>R14 - Josenita Aluísia Oliveira de Melo<br>R15 - Cynthia Monike dos Santos Costa | -                                 |
| A5.2 | Inconsistência nas informações prestadas e ausência de pagamento de prestação de parcelamento junto ao INSS | R01 - Jorge Alexandre Soares da Silva<br>R02 - Jacilene Santana de Lima   | R\$ 2.033,22                      |



| Nº   | Título do Achado  | Responsáveis  | Valor Passível de Devolução (RS) |
|------|---|---|----------------------------------|
| A6.1 | Contratação de profissionais de saúde sem respeito aos ditames constitucionais  | R01 - Jorge Alexandre Soares da Silva<br>R02 - Jacilene Santana de Lima<br>R05 - Alexandre Ricardo de Moura Costa   | -                                |
| A7.1 | Deficiência no controle da utilização dos veículos oficiais   | R01 - Jorge Alexandre Soares da Silva<br>R03 - Marcelo Gomes da Silva<br>R04 - Adriana Cecília Dantas Cintra Siqueira dos Santos<br>R05 - Alexandre Ricardo de Moura Costa<br>R08 - Luis Carlos Braga Netto<br>R09 - Silvio José de Azevedo Franca Filho<br>R10 - Ingrid Kehrlé Pereira Albanéz | -                                |
| OA.1 | Intempestividade no envio dos dados para o sistema SAGRES relativo aos módulos de Execução Orçamentária-Financeira e Pessoal. | R02 - Jacilene Santana de Lima<br>R12 - Miguel Freitas Soares Júnior  | -                                |
| OA.2 | Intempestividade no envio dos dados para o sistema SAGRES relativo ao módulo LICON.   | R07 - Luiz Francisco Soares   | -                                |
| OA.3 | Inconsistência dos dados enviados, como folha de pagamento com recursos do FUNDEB 60%, ao módulo de Pessoal do Sistema SAGRES | R12 - Miguel Freitas Soares Júnior  | -                                |

### 3.1.2. Dados dos Responsáveis

---

R01. Nome do Responsável: Jorge Alexandre Soares da Silva  
CPF do Responsável: \*\*\*.\*\*\*.504-04  
Cargo/Vínculo: Prefeito  
Período: 01/01/2014 A 31/12/2014

---

R02. Nome do Responsável: Jacilene Santana de Lima  
CPF do Responsável: \*\*\*.\*\*\*.764-96  
Cargo/Vínculo: Contadora  
Período: 03/03/2014 A 31/12/2014

---

R03. Nome do Responsável: Marcelo Gomes da Silva  
CPF do Responsável: \*\*\*.\*\*\*.894-04  
Cargo/Vínculo: Secretário de Educação  
Ato/Instrumento: Portaria nº 1403/2013 e Portaria nº 769/2014  
Período: 27/09/2013 a 22/10/2014

---

R04. Nome do Responsável: Adriana Cecília Dantas Cintra Siqueira dos Santos  
CPF do Responsável: \*\*\*.\*\*\*.004-06  
Cargo/Vínculo: Secretária de Educação  
Ato/Instrumento: Portaria nº 768/2014  
Período: 22/10/2014 a 31/12/2014



- 
- R05. Nome do Responsável: Alexandre Ricardo de Moura Costa  
CPF do Responsável: \*\*\*.\*\*\*.604-06  
Cargo/Vínculo: Secretário de Saúde  
Ato/Instrumento: Portaria nº 007/2014  
Período: 02/01/2014 a 31/12/2014
- 
- R06. Nome do Responsável: Narciso Leite Braga Neto  
CPF do Responsável: \*\*\*.\*\*\*.314-08  
Cargo/Vínculo: Gerente de Convênios e Contrato  
Ato/Instrumento: Portaria 021/2014  
Período: 02/01/2014 a 31/12/2014
- 
- R07. Nome do Responsável: Luiz Francisco Soares  
CPF do Responsável: \*\*\*.\*\*\*.414-72  
Cargo/Vínculo: Gerenciador de Sistema na operação do SAGRES-LICON  
Ato/Instrumento: Portaria nº 026/2013  
Período: 02/01/2013 a 31/12/2014
- 
- R08. Nome do Responsável: Luis Carlos Braga Netto  
CPF do Responsável: \*\*\*.\*\*\*.454-20  
Cargo/Vínculo: Secretário de Administração  
Ato/Instrumento: Portaria 042/2013  
Período: 02/01/2013 a 31/12/2014
- 
- R09. Nome do Responsável: Sílvio José de Azevedo Franca Filho  
CPF do Responsável: \*\*\*.\*\*\*.884-91  
Cargo/Vínculo: Secretário de Infraestrutura  
Ato/Instrumento: Portaria 001/2013  
Período: 02/01/2013 a 22/10/2014
- 
- R10. Nome do Responsável: Ingrid Kehrle Pereira Albanex  
CPF do Responsável: \*\*\*.\*\*\*.594-72  
Cargo/Vínculo: Secretária de Infraestrutura  
Período: 22/10/2014 a 31/12/2014
- 
- R11. Nome do Responsável: Emmanuel Rei Martins Santos  
CPF do Responsável: \*\*\*.\*\*\*.694-15  
Cargo/Vínculo: Secretário de Finanças  
Ato/Instrumento: Portaria 008/2013  
Período: 02/01/2013 a 31/12/2014
- 
- R12. Nome do Responsável: Miguel Freitas Soares Júnior  
CPF do Responsável: \*\*\*.\*\*\*.524-28  
Cargo/Vínculo: Gerenciador de Sistema operação do SAGRES-Pessoal  
Período: 02/01/2014 a 31/12/2014



---

R13. Nome do Responsável: Almir Costa Ramos  
CPF do Responsável: \*\*\*.\*\*\*.374-70  
Cargo/Vínculo: Presidente da comissão de licitação  
Ato/Instrumento: Portaria 629/2014  
Período: A partir de 08/2014

---

R14. Nome do Responsável: Josenita Aluísia Oliveira de Melo  
CPF do Responsável: \*\*\*.\*\*\*.284-15  
Cargo/Vínculo: Membro Comissão de Licitação  
Ato/Instrumento: Portaria 629/2014  
Período: A partir de 08/2014

---

R15. Nome do Responsável: Cynthia Monike dos Santos Costa  
CPF do Responsável: \*\*\*.\*\*\*.454-42  
Cargo/Vínculo: Membro Comissão de Licitação  
Ato/Instrumento: Portaria nº 629/2014  
Período: A partir de 08/2014

---

R16. Nome do Responsável: Ana Amélia Lima  
CPF do Responsável: \*\*\*.\*\*\*.124-72  
Cargo/Vínculo: Membro Comissão de Licitação  
Ato/Instrumento: Portaria 630/2014.  
Período: 02/01/2014 a 31/12/2014

---

R17. Nome do Responsável: Rozileide Souto dos Santos  
CPF do Responsável: \*\*\*.\*\*\*.424-15  
Cargo/Vínculo: Presidente da comissão de licitação  
Ato/Instrumento: Portaria 026/2014  
Período: 02/01/2014 a 31/12/2014

## 3.2. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

### 3.2.1. Determinações

1. Envidar esforços para aprimorar o controle e a transparência no que concerne as contribuições do município ao Regime Geral de Previdência Social. (A5.2);
2. Abster-se de realizar pagamentos unicamente pro empenhos à profissionais da saúde. (A6.1);
3. Envidar esforços no sentido de melhorar o controle em relação à utilização dos veículos oficiais. (A7.1);
4. Enviar, através do SAGRES e dentro do prazo exigido por esta Corte de Contas, as informações relacionadas ao Módulo de Execução Orçamentária e Financeira ao Módulo de Pessoal do Município. (OA.1);



5. Enviar, através do SAGRES e dentro do prazo exigido por esta Corte de Contas, as informações relacionadas ao Módulo LICON. (OA.2).

É o relatório.

Recife, 3 de Março de 2016.

**André Ricardo Barros da Silva**  
AUDITOR DAS CONTAS PÚBLICAS  
Matricula Nº 1248

**Eduardo Alcântara de Siqueira**  
AUDITOR DAS CONTAS PÚBLICAS  
Matricula Nº 1305