

ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS



Documento Assinado Digitalmente por: Eliana Maria Lapeda de Moraes Guerra
Acesse em: <https://etec.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c549c67f-784b-4587-8937-58a52d08ad25

PARECER MPCO nº 00225/2023
PROCESSO TC nº 21100848-5
ÓRGÃO: CÂMARA MUNICIPAL DE FEIRA NOVA
MODALIDADE: PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GESTÃO
INTERESSADO: EDINILCE CÂNDIDO GONZAGA PEREIRA
RELATOR: EXMO. CONSELHEIRO SUBSTITUTO CARLOS PIMENTEL

RELATÓRIO

Cuidam os presentes autos de Prestação de Contas da Câmara Municipal de Vitória de Feira Nova, relativa ao exercício financeiro de 2020, de responsabilidade da então Presidente da Câmara Municipal, Sra. Edinilce Candido Gonzaga Pereira.

Integram os autos os seguintes documentos:

- Folha de pagamento (doc 40)
- Frequência dos servidores (doc 41 - 44, 52)
- Lei Municipal nº 498/2011 (doc 45)
- Lei Municipal nº 537/2013 (doc. 46)
- Lei Municipal nº 514/2012 (doc 54)
- Lei Municipal nº 590/2017 (doc 55)
- Lei Municipal nº 546/2015 (doc 58)
- Lei Municipal nº 597/2018 (doc 59)
- Portarias nºs 11/2019, 12/2019, 13/2019, 12/2020 (doc 63)
- Relatório de Auditoria (doc 67)
- Defesa de Edinilce Candido Gonzaga Pereira (doc 74 - 86)

Após os procedimentos de auditoria, foram apontadas as seguintes irregularidades, as quais apresentam um valor total passível de devolução da monta de R\$ 5.500,00, quais sejam:

ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS



Documento Assinado Digitalmente por: Eliana Maria Lapenda de Moraes Guerra
Acesse em: <https://etce.tce.pe.gov.br/ppv/validaDoc.seam> Código do documento: c549c67f-784b-4587-8937-58a52d08ad25

- 2.1.1. Concessão irregular de gratificações
- 2.1.2. Controle deficiente da frequência dos servidores
- 2.1.3. Ausência de publicação de contratos e termo aditivo
- 2.1.4. Não segregação das funções de controle interno e da comissão de licitação

Vieram, então, os autos ao nosso Gabinete para emissão de Opinitivo.

É o relatório.

MÉRITO

A defendente pretende, inicialmente, o reconhecimento da tempestividade da defesa por ela apresentada nos autos deste processo, sustentando que não foi notificada por meio Ofício TCEPE nº 127238/2022 (doc. 68) para apresentação da defesa prévia.

Verifico, entretanto, a certidão de notificação de defesa prévia eletrônica válida (doc. 69), de 16/08/2022, sendo possível confirmar sua regular notificação para o exercício do contraditório e da ampla defesa.

Assim, incabível a principal alegação do pedido de chamamento do feito à ordem para concessão de novo prazo para apresentação de defesa prévia, dado que, embora devidamente notificada, a interessada deixou transcorrer *in albis* o prazo para apresentação de defesa.

Nesse sentido são os precedentes julgados nesta Corte, no qual questionamento idêntico havia sido levantado, a exemplo dos Processos TC nº 18100824-5RO001 e TC nº 19100208-2RO001. Transcrevo o primeiro julgado abaixo:

ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS



Documento Assinado Digitalmente por: Eliana Maria Lapenda de Moraes Guerra
Acesse em: <https://tce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c549c67f-784b-4587-8937-58a52d08ad25

Acórdão nº 1250/2020:

PROCESSO ADMINISTRATIVO. RECURSO. PROCESSO ELETRÔNICO. TERMO DE ADESÃO. RESPONSABILIDADE DA PARTE. NOTIFICAÇÃO POR EMAIL. CERTIDÃO VÁLIDA. NULIDADE DA DELIBERAÇÃO. INEXISTÊNCIA. ALEGAÇÕES. PROVA DOCUMENTAL. INSUFICIÊNCIA. AUSÊNCIA.

1. A notificação da parte integrante do processo eletrônico de prestação de contas dar-se através do seu e-mail cadastrado no Termo de Adesão e confirmada a partir da certidão automática gerada pelo sistema e-TCE;
2. No Termo de Adesão ao sistema e-TCE a parte fica ciente de que poderá ser notificada eletronicamente e assume a responsabilidade de consultar o sistema periodicamente.
3. Não procede a alegação de nulidade da deliberação por cerceamento de defesa à vista de certidão válida de regular notificação da parte através do seu endereço eletrônico cadastrado no Termo de Adesão ao sistema e-TCE;
4. Quando o recorrente não apresentar alegações ou documentos capazes de elidir as irregularidades apontadas, permanecem inalterados os fundamentos da Deliberação recorrida.

É considerada intempestiva, portanto, a defesa prévia apresentada após 30 dias da juntada do comprovante de recebimento da notificação aos autos, descumprindo o prazo estabelecido no art. nº 49 da Lei Orgânica deste Tribunal.

Assim, a respeito do cerceamento de defesa suscitado pela parte, que não teria recebido notificação para exercer seu direito ao contraditório, posiciono-me contrário à pretensão arguida.

Consignada então a intempestividade dessa apresentação, passo à análise meritória das irregularidades apontadas no relatório de auditoria.

1. Concessão irregular de gratificações

Apontou a equipe técnica que a Câmara Municipal de Feira Nova concedeu gratificações a servidores sem respaldo legal.

ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS



Documento Assinado Digitalmente por: Eliana Maria Lapenda de Moraes Guerra
Acesse em: <https://etce.tce.pe.gov.br/ppv/validaDoc.seam> Código do documento: c549c67f-784b-4587-8937-58a52d08ad25

Salientou que *“os atos de concessão das gratificações atribuídas no exercício de 2020 carecem de motivação, restringindo-se apenas a indicar o servidor agraciado, o tipo e o valor do adicional, ausente as razões de fato e de direito”*.

O Relatório de Auditoria aponta a persistência da ausência de lei autorizativa de pagamento de gratificação a servidores comissionados. Dessa forma, a conduta em questão contraria os princípios da legalidade, eficiência e da impessoalidade, previstos no art. 37 da Constituição Federal, sendo passível de restituição ao erário municipal a importância correspondente, no total de R\$ 5.500,00.

Responde por esta irregularidade a Sra. **Edinilce Candido Gonzaga Pereira**, Presidente da Câmara Municipal.

A interessada alegou em sua defesa que a gratificação concedida ao servidor Pedro Thomaz Oliveira Pontes (que ocupa cargo comissionado de Coordenador de Controle Interno da Câmara Municipal) foi baseada na Lei Municipal nº 514/2012 (Estatuto dos Servidores Municipais de Feira Nova).

Da análise do Estatuto dos Servidores Municipais de Feira Nova, é possível verificar no art. 97 a previsão do pagamento de gratificações sobre o regime de tempo complementar, integral ou de dedicação exclusiva, conforme abaixo:

Art. 97 - A gratificação pela prestação de serviço em regime de **tempo complementar, de tempo integral ou tempo integral com dedicação exclusiva, será fixada em regulamento** e destina-se a incrementar o funcionamento dos órgãos da administração.

§ 1º - O **regime de tempo complementar ou de tempo integral** aplica-se a cargos e funções que, por sua natureza, exijam do funcionário o desempenho das atividades técnicas científicas ou de pesquisa, e aos de direção, chefia e assessoramento.

ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS



Documento Assinado Digitalmente por: Eliana Maria Lapenda de Moraes Guerra
Acesse em: https://tce.te.pb.gov.br/epp/validaDoc.seam?Codigo_documento:c549c67f-784b-4587-8937-58a52d08ad25

Na norma contida no § 1º, do art. 70 da mencionada lei consta ainda que o “*cargo em comissão exigirá de seu ocupante **integral dedicação ao serviço** e poderá ensejar sua convocação sempre que houver interesse da Administração*”.

Dessa forma, embora a interessada tenha apresentado a Lei Municipal nº 514/2012, como respaldo para o pagamento da gratificação apontada pela equipe de auditoria, constato ser irregular a concessão de tal verba remuneratória.

Não se pode negar que o entendimento vigente é que os cargos em comissão pressupõem a dedicação integral do servidor, de modo a vedar-se o pagamento de horas extraordinárias ou de acréscimo de regime de jornada.

Os ocupantes de cargo em comissão, na medida em que possuem parcela do poder diretivo do órgão a que são vinculados, percebem remuneração em contrapartida à responsabilidade agregada. As responsabilidades adicionais presumem a dedicação integral e, por esse motivo, restam excluídos do regime de jornada de trabalho. Este entendimento pode ser obtido, inclusive, do supracitado art. 70, § 1º, do Estatuto dos Servidores.

Neste mesmo sentido, esta Corte de Contas já se manifestou contrária à possibilidade de concessão de gratificação pela prestação de serviços extraordinários a ocupantes de cargos comissionados, conforme consta no Acórdão T.C. nº 0598/11, proferida pelo Pleno em resposta à Consulta formalizada pela Câmara Municipal de Petrolândia, nos autos do Processo TCE-PE nº 1006280-4. Transcrevo a seguir trecho da referida deliberação:

Acórdão T.C. nº 0598/11:

Cargo em comissão é aquele provido para exercício de função de direção, chefia e assessoramento, nos termos do artigo 37, inciso V, da Constituição Federal. Por se caracterizar pelo elemento confiança em relação a quem o nomeia, além de se destinar ao exercício de atividades específicas de direção, chefia e assessoramento, **seus detentores não**

ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS



Documento Assinado Digitalmente por: Eliana Maria Lapenda de Moraes Guerra
Acesse em: https://ste.tce.pe.gov.br/ppv/validaDoc.seam?Codigo_documento:c549c67f-784b-4587-8937-58a52d08ad25

possuem horário e ficam à disposição da Administração de acordo com as necessidades do serviço, não fazendo jus a pagamento de hora-extra. (grifo nosso)

Vale acrescentar que não foi apresentada a regulamentação da gratificação prevista na Lei nº 514/2012, assim como a definição de critérios para seu pagamento, violando o Princípio da Impessoalidade.

Conquanto entendermos pela irregularidade desse pagamento aos detentores de cargos comissionados, não acordamos com a necessidade de se falar em imputação de ressarcimento de valores, por não restar demonstrado nos autos qualquer dolo ou o intuito de desvio na concessão da gratificação. Aliás, vale lembrar que esse também é o entendimento deste Tribunal de Contas, como se pode verificar dos termos do Acórdão TC n. 598/11 acima citado.

Desse modo, urge determinação à atual gestora da Câmara para que cesse os pagamentos da gratificação de regime integral/dedicação exclusiva aos ocupantes de cargos comissionados, sob pena de aplicação de multa prevista na Lei Estadual nº 12.600/2004.

2. Controle deficiente da frequência dos servidores

A equipe de auditoria identificou que o Poder Legislativo de Feira Nova realizou o controle da assiduidade e pontualidade dos servidores de forma deficiente no exercício de 2020, impossibilitando o controle de jornada, para a devida compensação ou o respectivo desconto em folha.

Responde pela presente irregularidade a **Sra. Edinilce Candido Gonzaga Pereira**, Presidente da Câmara Municipal.

ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS



Documento Assinado Digitalmente por: Eliana Maria Lapenda de Moraes Guerra
Acesse em: <https://etce.tce.pe.gov.br/pp/validaDoc.seam> Código do documento: c549c67f-784b-4587-8937-58a52d08ad25

A defendente, em sua defesa, reconheceu a deficiência no controle da frequência dos servidores, sob a justificativa de que não estaria presente na Câmara Municipal diariamente.

Verifico que, ao proceder à análise da documentação recebida, a auditoria constatou que o controle da frequência é feito de forma manual e tem a característica de “ponto britânico”.

De fato, foi identificada a fragilidade no controle de frequência dos servidores, todavia entendo que essa responsabilidade não pode ser atribuída a presidência do órgão, devendo ser imputadas à chefia direta, que possui o dever de realizar o monitoramento detalhado das frequências de seus subordinados.

Com efeito, parece-me que, no presente caso, seria desmedido esperar que a Presidente da Câmara Municipal realizasse o controle da frequência dos servidores. Como dito anteriormente, essa responsabilidade deveria recair sobre as chefias imediatas de cada servidor, essas, contudo, não figuraram como interessadas. Por conseguinte, não podes sofrer as consequências da decisão a ser exarada neste feito.

Ademais, recomendável a implantação de ferramentas destinadas ao controle de frequência dos servidores, preferencialmente por meio eletrônico, designando por norma interna os gestores responsáveis pelo monitoramento da assiduidade dos servidores do Poder Legislativo.

Entendemos como afastada essa irregularidade para a Sra. Edinilce Candido Gonzaga Pereira, cabendo, contudo expedição de determinação para correção da falha.

3. Ausência de publicação de contratos e termo aditivo

Apontaram ainda os técnicos que houve negligência quanto à publicação de contratos e termos aditivos no exercício de 2020, porquanto estão afrontando os princípios da publicidade, da transparência e da legalidade.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

Documento Assinado Digitalmente por: Eliana Maria Lapenda de Moraes Guerra
Acesse em: <https://etec.tce.pe.gov.br/ppv/validaDoc.seam> Código do documento: c549c67f-784b-4587-8937-58a52d08ad25

Constatou a auditoria que a Câmara Municipal deixou de publicar na imprensa oficial todos os contratos e aditivos analisados, assim como não publicou no portal de transparência o Contrato nº 11/2020.

Responde pela presente irregularidade a **Sra. Edinilce Candido Gonzaga Pereira**, Presidente da Câmara Municipal.

Em sua defesa, a responsável alegou que todos os contratos e termos aditivos foram publicados.

Da análise dos documentos juntados, afirmo que foi acostada a documentação referente a publicação do Contrato nº 11/2020 no portal da transparência (doc. 86). Entretanto, não foram acostados aos presentes autos as publicações dos contratos e respectivos aditivos na imprensa oficial, permanecendo, portanto a irregularidade apontada.

Cumprе mencionar o art. 61 da Lei Federal nº 8666/93, que exige no parágrafo único:

Art. 61. Todo contrato deve mencionar os nomes das partes e os de seus representantes, a finalidade, o ato que autorizou a sua lavratura, o número do processo da licitação, da dispensa ou da inexigibilidade, a sujeição dos contratantes às normas desta Lei e às cláusulas contratuais.

Parágrafo único. **A publicação resumida do instrumento de contrato ou de seus aditamentos na imprensa oficial, que é condição indispensável para sua eficácia**, será providenciada pela Administração até o quinto dia útil do mês seguinte ao de sua assinatura, para ocorrer no prazo de vinte dias daquela data, qualquer que seja o seu valor, ainda que sem ônus, ressalvado o disposto no art. 26 desta Lei.

ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS



Documento Assinado Digitalmente por: Eliana Maria Lapenda de Moraes Guerra
Acesse em: https://etce.tce.pe.gov.br/ep/validaDoc.seam?Codigo_documento:c549c67f-784b-4587-8937-58a52d08ad25

Importante também destacar que o fato de os instrumentos não terem sido devidamente publicados em Diário Oficial, importou em desobediência aos postulados constitucionais da Transparência e Publicidade, entabulados no art. 37, da CRFB/88.

Tendo em vista que não foram acostadas as comprovações das publicações na imprensa oficial, assiste razão à auditoria nos seus apontamentos.

Perante a persistência das falhas, opinamos pela aplicação de multa à gestora, cabendo ainda recomendações.

4. Não segregação das funções de controle interno e da comissão de licitação

Apontou a equipe técnica que a Câmara Municipal de Feira Nova designou o mesmo servidor para exercício das funções de Controle Interno e da Comissão Permanente de Licitação, afrontando, desse modo, o princípio da segregação de funções.

Constataram os técnicos quando da análise da Carta Convite nº 01/2020 (doc. 35), que o servidor nomeado como secretário da Comissão Permanente de Licitação (Portaria nº 01/2020; doc. 35, p. 02), exercia concomitantemente o cargo de Chefe de Controle Interno da Câmara Municipal, conforme nomeação na Portaria nº 08/2020 de 03/02/2020 (doc. 61, p. 10).

Responde pela presente irregularidade a **Sra. Edinilce Candido Gonzaga Pereira**, Presidente da Câmara Municipal.

Alega a defendente que houve apenas 01 (um) processo licitatório (Proc. nº 01/2020) no ano em referência, cuja homologação ocorreu em 28/01/2020, anterior a nomeação do servidor como Coordenador de Controle Interno.

ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS



Documento Assinado Digitalmente por: Eliana Maria Lapenda de Moraes Guerra
Acesse em: https://etce.tce.pe.gov.br/epv/validaDoc.seam?codigo_documento:c549c67f-784b-4587-8937-58a52d08ad25

Nada obstante, verifica-se que houve designação expressa de membro das CPL como Chefe de Controle Interno, confirmando-se a afirmação de que o Sr. Pedro Thomaz Oliveira Pontes acumulou indevidamente a função de membro da CPL e o cargo comissionado, atuando de forma irregular e inibindo os controles próprios da segregação de funções.

Em vista disso, opinamos pela aplicação da multa à responsável, nos termos do art. 73, I, da Lei Orgânica do TCE-PE. Cabe recomendação.

CONCLUSÃO

Ante o exposto, opina o Ministério Público de Contas, preliminarmente, no sentido de que reste consignada a manifesta intempestividade da defesa prévia apresentada por parte da interessada, conforme explanado inicialmente neste Parecer.

Quanto ao mérito, opina o *Parquet* no sentido de que esta Corte julgue **regulares com ressalva** as contas apresentadas pela Câmara Municipal de Feira Nova referentes ao exercício de 2020.

É o parecer.

Recife, 19 de abril de 2023.

Eliana Maria
Lapenda de Moraes
Guerra:0055

Assinado de forma digital por Eliana Maria Lapenda de Moraes Guerra:0055
DN: c=BR, o=ICP-Brasil, ou=Autoridade Certificadora da Justiça - AC-JUS, ou=Cert-JUS Poder Publico - A3, ou=07594418000113, ou=Presencial, ou=Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco-TCEPE, ou=SERVIDOR, cn=Eliana Maria Lapenda de Moraes Guerra:0055
Dados: 2023.04.19 11:01:55 -03'00'

ELIANA LAPENDA GUERRA

Procuradora-Geral Adjunta do Ministério Público de Contas