

INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO



77ª SESSÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA CÂMARA REALIZADA EM 05/12/2017

PROCESSO TCE-PE Nº 16100253-5

RELATOR: CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR

MODALIDADE - TIPO: Prestação de Contas - Gestão

EXERCÍCIO: 2015

UNIDADE JURISDICIONADA: Autarquia Educacional de Afogados da Ingazeira

INTERESSADOS:

Maria Do Socorro Dias Marques Pessoa

RELATÓRIO DO VOTO

Tratam-se os autos da Prestação de Contas da Autarquia Educacional de Afogados da Ingazeira, relativa ao exercício financeiro de 2015.

As referências às peças integrantes do presente processo serão feitas com base na numeração recebida no referido sistema, e nos casos em que não existirem a respectiva numeração, será utilizado o nome do documento referenciado.

O processo foi analisado pelos técnicos da Inspeção Regional de Arcoverde – IRAR, deste Tribunal, que emitiram Relatório de Auditoria, documento nº 67 dos autos, em cujo bojo elencaram as seguintes ressalvas e/ou irregularidades com seu responsável:

Nº	Título do Achado	Responsáveis	Valor Passível de devolução
A2.1	Pagamento de despesas em decorrência de execução de contrato cuja vigência ultrapassou o exercício financeiro em que foi formalizado	R01 – Maria do Socorro Dias Marques Pessoa	-
A3.1	Pagamento de gratificação sem amparo legal	R01 – Maria do Socorro Dias Marques Pessoa	R\$ 54.944,00

Regularmente notificada, nos termos do estabelecido no art. 6º da Lei Estadual nº 15.092/13, conforme comprovam os documentos de nºs 68 e 69 dos autos, a Interessada apresentou defesa de forma extemporânea, documento nº 72 dos autos.

Concluída a fase de instrução processual, os autos foram-me encaminhados para apreciação e julgamento.

Eis, de modo sucinto, o relatório.

VOTO DO RELATOR



Em nome do princípio da verdade material, desconsiderarei a entrega da peça de defesa de forma intempestiva, e farei o contraponto das irregularidades relatadas pela Auditoria perscrutando os argumentos e contrarrazões apresentadas pela Interessada.

- **Ponto 2.1.1 [A2.1] Pagamento de despesas em decorrência de execução de contrato cuja vigência ultrapassou o exercício financeiro em que foi formalizado:**

A Auditoria relatou a irregularidade nos seguintes termos:

“Situação Encontrada:

“Verificou-se que a Autarquia Fundacional de Afogados da Ingazeira efetuou o pagamento de despesas, no exercício de 2015, em decorrência de execução de contrato cuja vigência ultrapassou o exercício em que foi formalizado (exercício de 2014).

Com efeito, o Termo Contratual nº 11 no valor de R\$ 30.000,00 (Documento 27) foi assinado em 08 de setembro de 2014, com vigência até 08 de setembro de 2015, conforme sua Cláusula Sétima.

Tal fato fere diversas normas do ordenamento jurídico vigente uma vez que os contratos administrativos devem ter suas vigências limitadas ao exercício em que forem assinados. Como segue.

A Constituição Federal prescreve no § 1º do art. 167 que nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade, in verbis:”

...

“O art. 165, §5º da Carta Magna estabelece que a lei orçamentária é anual.

A Lei federal nº 4.320/64 define, art. 34, que “o exercício financeiro coincidirá com o ano civil”. Também está assentado, expressamente, no art. 2º desta mesma norma, que “a Lei de Orçamento contera a discriminação da receita e da despesa de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios da unidade, universalidade e anualidade.”

...

“Conforme podemos verificar o caput do art. 57 da Lei de Licitações e Contratos Administrativos (LLCA) estabelece que os prazos dos contratos administrativos devem estar restritos à vigência dos créditos orçamentários, ou seja, devem iniciar e findar dentro do exercício financeiro, salvo as exceções que poderão ter suas vigências prorrogadas.

Desta forma foram violados os mencionados mandamentos legais, podendo o responsável ser submetido ao que dispõe o inciso III, do art. 73 da Lei Estadual nº 12.600 de 14 de junho de 2004 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco).”



Em apertada síntese, a defesa se pronunciou nos seguintes termos:

- Que a manutenção do referido contrato apresenta vantagens para a Administração da Autarquia;
- Que seja adotado o princípio da razoabilidade, visto que não foi apontado nenhum indício de ato praticado com dolo, má-fé e/ou dano ao Erário.

Pugnou, ao fim, para que as contas sejam aprovadas, e a irregularidade afastada, acatando-se na íntegra, as justificativas apresentadas pelos Interessados.

A zelosa Auditoria relata irregularidades no Contrato nº 11/2014, assinado em 08/09/2014, com vigência de 12 meses, precisamente até 08/09/2015, notadamente por afirmar que a vigência do contrato não poderia ultrapassar o exercício formalizado, e que após análise detalhada constato que o entendimento defendido pela Auditoria não procede, senão vejamos:

A uma, a Auditoria relata que a Autarquia Educacional de Afogados da Ingazeira efetuou despesas em 2015, em decorrência de um contrato cuja vigência ultrapassou a vigência dos créditos orçamentários de 2014, documento nº 30 dos autos, ou seja, restariam malferidos alguns dispositivos de lei que tratam da vinculação das despesas contratuais às respectivas dotações orçamentárias.

A duas, afirma que as despesas estão em desacordo com o art. 167, § 1º, da Constituição Federal, que preconiza que os investimentos que ultrapassarem mais de um exercício devem estar incluídos no PPA. Registro aqui um equívoco, visto que as despesas do contrato ora analisado são despesas de custeio – despesas essenciais para o funcionamento da Autarquia - e não investimentos-, entre elas: aquisição de diários de classe; calendário escolar; certificados de conclusão dos cursos; folders de divulgação do vestibular; ficha individual de aluno; ficha de arquivo; etc.

A três, as despesas que aconteceram em 2014 atenderam à lei orçamentária vigente e foram executadas nos termos da Lei nº 8.666/93. Constato que na cláusula quinta do contrato supra citado está especificada a dotação orçamentária utilizada, não existindo, assim, qualquer irregularidade na contratação;

A quatro, em nenhum momento foi apontado um superfaturamento e/ou fraudes na contratação supracitada.

A cinco, nos termos relatados, a Auditoria afirma que o contrato contrariou o art. 57 da Lei nº 8.666/93, que não poderia ultrapassar o exercício de 2014, ou seja, o contrato deveria ter sido assinado somente para o período entre os dias 08/09 e 31/12/2014, ainda assim, tratar-se-ia como uma irregularidade formal, visto que não foi provado dolo, má-fé e/ou danos ao Erário. Acrescento que não se trata aqui de uma prorrogação do contrato e sim de sua vigência.

De acordo com *caput* do art. 57 da Lei nº 8.666/93, salvo as exceções elencadas nos incisos do próprio dispositivo, os contratos administrativos devem ter sua vigência adstrita ao crédito orçamentário em que foram celebrados, isso é fato. A norma referenciada, tem cunho eminentemente orçamentário, e serve para vedar a realização de contratações públicas sem a previsão de recursos orçamentários e evitar que os exercícios financeiros seguintes sejam onerados com despesas assumidas em períodos anteriores.

O dispositivo supracitado reproduz o princípio da anualidade orçamentária, constante do art. 35, inciso II, da Lei Federal nº 4.320/64, nos seguintes termos: *“as despesas empenhadas em*



um dado exercício financeiro devem ser custeadas com os recursos oriundos do orçar. referente a esse mesmo exercício". Da assertiva da Lei, pode-se concluir que os recursos financeiros que honrarão os compromissos de um contrato devem ser previamente reservados pelo Poder Público, admitindo-se a hipótese de ultrapassar o exercício financeiro.

Em sendo assim, bastaria o Poder Público reservar os recursos respectivos, inscrevendo em restos a pagar (processados e não processados – art. 36, da Lei Federal nº 4.320/64) o montante correspondente à parcela que será executada no exercício seguinte.

Nesse sentido é a Orientação Normativa nº 39 da Advocacia-Geral da União para as despesas que serão realizadas pelo Governo Federal, que assim dispõe:

"A vigência dos contratos regidos pelo art. 57, caput, da Lei 8.666, de 1993, pode ultrapassar o exercício financeiro em que celebrados, desde que as despesas a eles referentes sejam integralmente empenhadas até 31 de dezembro, permitindo-se, assim, sua inscrição em restos a pagar".

A despeito desta discussão, há uma questão de essência relacionada ao que seria prestação de serviço de caráter continuado.

Posto isso, desconsidero a ressalva anotada.

- **Ponto 2.1.1 [A3.1] – Pagamento de gratificação sem amparo legal:**

A Auditoria relatou a irregularidade nos seguintes termos:

"Da análise das folhas de pagamento pertinente ao exercício de 2015 dos servidores vinculados à Autarquia Educacional de Afogados da Ingazeira-AEDAI, constatou-se a realização de pagamento de gratificações sem o devido respaldo legal, a exemplo das gratificações de Processo Seletivo, Orientação de Projetos, Pós-Graduação e Orientação TCC Graduando, conforme demonstrado no Apêndice 01.

O referido apêndice foi elaborado com base nas fichas financeiras individuais dos servidores que perceberam as referidas gratificações, estando identificados pelos Documentos 31 ao 62 do presente processo.

Apesar de termos solicitado diretamente à Diretora Presidente da AEDAI, Sra. Maria do Socorro Dias Marques Pessoa, as normas legais que autorizaram a concessão de tais gratificações, somente nos foram apresentadas cópias de um Manual de Conclusão de Curso (Documento 28), de três atas de reunião do Conselho Deliberativo da AEDAI, realizadas nos dias 20/11/2012, 10/02/2014 e 27/02/2014, respectivamente (Documento 29), e de uma Portaria nº 05/2014, de 03/03/2014, esta última autorizando o pagamento de gratificações, com base em decisões do Conselho Deliberativo da AEDAI (Documento 30).

Salienta-se que a concessão dessas vantagens têm de ser amparada através de lei, conforme o art. 37, inciso X, da Constituição Federal que dispõe:

...

Tendo em vista a falta de embasamento jurídico legal para o pagamento das gratificações supracitadas procedido pela Autarquia de Ensino Superior de Afogados da Ingazeira-AEDAI, entende-se que os dispêndios com tais vantagens, no valor de R\$54.944,00, encontram-se passíveis de devolução, descumprindo, a gestora, o Princípio da Legalidade insculpido no

“caput” do art.37 da CF/88, além de multa nos termos do inciso II, do art.73 da Lei nº 1. /2004, à Sra. Maria do Socorro Dias Marques Pessoa, Diretora Presidente da AEDAI, p autorizado os pagamentos, conforme notas de empenho anexadas.”



Documento Assinado Digitalmente por: JOSE DEODATO SANTIAGO DE ALENCAR BARRIOS
Acesse em: <http://www.tcepe.gov.br/portal/validaDoc.aspx?CodigoDocumento=086cda5-8178-4d2c-96ef-f27a0832dc80>

Em apertada síntese, a defesa se pronunciou nos seguintes termos:

- Que nada obstante a ausência de normativos legais que autorizassem a concessão das gratificações citadas, equivocadamente a Interessada entendeu que as decisões do Conselho Deliberativo da AEDAI e a simples Portaria, documentos em anexo, eram suficientes para dar o caráter legal às despesas relatadas;
- Que os pagamentos foram feitos em jornada suplementar de trabalho, e integram o conceito do PDI – Plano de Desenvolvimento Institucional da Autarquia e nos Projetos Pedagógicos dos Cursos de Graduação oferecidos pela AEDAI;
- Que os órgãos colegiados constituem instâncias homologativas e recursais nas tomadas de decisões no âmbito da Autarquia;
- Que as gratificações tipo TCC – Trabalho de Conclusão de Curso, que nestes casos é importante observar que as matrizes curriculares dos cursos de graduação oferecidos pela FOPAI, foram aprovados pelo Conselho Estadual de Educação, e é um componente regular que extrapola a carga horária regular de aulas, orientação para elaboração de Monografia;
- Que os pagamentos pela prestação de serviços em processos seletivos, realizados nas férias coletivas, cujas etapas exigem preparação, execução e divulgação dos resultados envolvem uma complexidade na execução das tarefas e requer pessoas capazes e competentes;
- Que as citadas despesas são essenciais para o interesse público;
- Que ao tomar conhecimento do teor do Relatório de Auditoria, solicitamos com urgência ao Prefeito o encaminhamento de um Projeto de Lei, com o fim de regulamentar o pagamento das gratificações apontadas como irregulares, e foi aprovada por unanimidade pelos Vereadores de Afogados da Ingazeira – Lei Complementar Municipal nº 47, sancionada em 23/05/2017.

Ponderou, ao fim, para que seja circunstanciada a situação fática aqui apresentada, visto que o bom senso sempre norteou os atos do TCE-PE. Rogou, ainda, que seja levado em conta, o histórico de atuação da Instituição, o zelo com que a Administração desenvolve suas ações, sempre buscando alternativas e recursos para a melhoria dos cursos oferecidos. Conta com a compreensão deste colegiado, para que seja desconsiderada também a presente ressalva.

A Auditoria apontou o pagamento aos servidores da Autarquia, sem um normativo legal, que neste ponto estou separando por tipo de pagamento, que forma os seguintes em valores nos termos da tabela em anexo ao Relatório de Auditoria:

1. Pagamento temporário nos Processos Seletivos (vestibulares) – 20 servidores receberam no ano de 2014 R\$ 4.962,00, representando uma média de R\$ 243,50 para cada servidor;



2. Pagamento temporário na Orientação aos Graduandos – TCC – 13 servidores receberam no ano de 2014 R\$ 11.931,00, representando uma média anual de R\$ 917,77 para cada servidor;
3. Pagamento temporário na Orientação de Projetos – 10 servidores receberam no ano de 2014 R\$ 30.080,00, representando uma média anual de R\$ 3.008,00 para cada servidor, e um valor médio mensal de apenas R\$ 300,80 (considerando os 10 meses letivos);
4. Pagamento temporário nos Cursos de Pós-Graduação – 05 servidores receberam no ano de 2014 R\$ 7.971,00, representando uma média anual de R\$ 1.594,00 para cada servidor, e um valor médio mensal de apenas R\$ 159,40 (considerando os 10 meses letivos).

De fato, constato aqui pagamentos de gratificações, ainda que de caráter temporário, visto que para serem pagas tem de ser comprovado o fato gerador.

No caso do pagamento dos processos seletivos, constato tratar-se de despesas necessárias e fundamentais para a elaboração dos vestibulares da Autarquia, parecendo-nos de todo irrazoável a responsável pela inexistência de normativo específico para autorizar o seu pagamento aos servidores, visto que caso não existissem servidores preparados para este fim, poderia ser contratado terceiros, para realizar a tarefa correspondente. Igualmente, não se deve exigir dos servidores trabalharem nos processos seletivos sem a percepção de retribuição pecuniária. Neste aspecto, desconsidero o valor pago aos servidores.

No caso das demais despesas pagas, não posso deixar de anotar que são essenciais, mas que carecem de norma específica autorizadora do seu pagamento. Entrementes, o Conselho Deliberativo da Autarquia Educacional de Afogados da Ingazeira deliberou, Atas das reuniões do Conselho – documento nº 29 dos autos, autorizando à Diretora da Autarquia o pagamento das gratificações anotadas pela Auditoria, em assim fazendo deveriam ter sido notificados para apresentarem defesa sobre a irregularidade anotada.

Quando analiso, de forma isolada os valores pagos, que representam em média: Orientação de Projetos – R\$ 300,80 por mês; Orientação aos Graduandos – R\$ 91,77 por mês; e Cursos de Pós-Graduação – R\$ 159,40, valores muito pequenos, para tudo que o conceito e a importância que a Autarquia tem no Sertão de Pernambuco.

De pronto, expediria uma determinação para aprovação de um normativo legal criando uma norma específica para esta finalidade, mas torna-se desnecessário, visto que a Diretora Presidente da Autarquia já adotou medida neste sentido, e conseguiu a aprovação de uma norma para este fim, a Lei Complementar Municipal nº 47, sancionada em 23/05/2017, não sendo possível também a expedição de determinação para suspensão imediata dos pagamentos das citadas gratificações, visto que atualmente tem amparo legal.

A gestora da Autarquia demonstrou boa-fé, e um desconhecimento da necessidade de um normativo específico para esta finalidade, acreditou que apenas as deliberações do Conselho seriam suficientes para autorizar os citados pagamentos.



Diante do exposto, e considerando a supremacia do interesse público, a boa-fé comprovar gestora, os valores pagos, mensalmente considerados, terem sido de pequena monta, a Interessada ter pago as gratificações com a autorização do Conselho Deliberativo, não considero os valores passíveis de devolução. Entrementes, para evitar pagamento de gratificações sem amparo legal em exercícios futuros, mantenho a irregularidade no campo das ressalvas.

Isso posto,

VOTO pelo que segue:

Considerando o teor do Relatório de Auditoria e as justificativas apresentadas pela Interessada;

CONSIDERANDO a aprovação da Lei Complementar Municipal nº 47, normatizando o pagamento das gratificações pagas aos servidores da Autarquia Educacional de Afogados da Ingazeira;

CONSIDERANDO a supremacia do Interesse Público e a boa-fé da Interessada;

CONSIDERANDO o princípio da razoabilidade;

Considerando que a irregularidade remanescente é apenas passível de recomendação, para que não se repita em exercícios futuros;

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

JULGAR regulares com ressalvas as contas do(a) Sr(a) Maria Do Socorro Dias Marques Pessoa, relativas ao exercício financeiro de 2015.

RECOMENDAR, com base no disposto no artigo 69 da Lei Estadual nº 12.600/2004, ao atual gestor do(a) Autarquia Educacional de Afogados da Ingazeira, ou a quem o suceder, que atenda as medidas a seguir relacionadas:

1. Não realizar pagamento de gratificações aos servidores da Autarquia sem amparo de normativo legal.

DETERMINAR, por fim, o seguinte:

À Coordenadoria de Controle Externo:

1. Que a Coordenadoria de Controle Externo, por meio de seus órgãos fiscalizadores, verifique, nas auditorias/inspeções que se seguirem, o cumprimento das presentes determinações, destarte zelando pela efetividade das deliberações desta Casa.

É o voto.

OCORRÊNCIAS DO PROCESSO

Não houve ocorrências nesta sessão. 05/12/2017.

RESULTADO DO JULGAMENTO



Presentes durante o julgamento do processo na sessão:

CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL, Presidente da Sessão: Acompanha

CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR, relator do processo

CONSELHEIRO MARCOS LORETO: Acompanha

Procuradora do Ministério Público de Contas: GERMANA LAUREANO

Houve unanimidade na votação acompanhando o voto do(a) relator(a).