



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO

58ª SESSÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA CÂMARA REALIZADA EM 12/09/2017

PROCESSO TCE-PE Nº 1500115-5

AUDITORIA ESPECIAL REALIZADA NA PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DA COROA GRANDE.

INTERESSADOS: ELIANAI BUARQUE GOMES; THIAGO LITWAK RODRIGUES DE SOUZA; ILKA CRISTINA OLIVEIRA TORRES MORAIS E M.M.C. CONSTRUTORA LTDA.

ADVOGADOS: DR. ABNAIR VITOR DA SILVA - OAB/PE Nº 19.340, DR. MARCO ANTÔNIO CAMAROTTI - OAB/PE Nº 16.492, E DR. THIAGO LITWAK RODRIGUES DE SOUZA - OAB/PE Nº 24.198;

PRESIDENTE EM EXERCÍCIO E RELATOR: CONSELHEIRO MARCOS LORETO

**RELATÓRIO DO VOTO**

Tratam os presentes autos de Auditoria Especial formalizada por solicitação do então Juiz de Direito da Vara Única da Comarca de São José da Coroa Grande, Dr. Sander Fitney Brandão de Menezes Correia, por meio do Ofício nº 2014.0933.005220, de 23/12/2014 (fls. 01), em face das "graves denúncias" trazidas pelo Ministério Público do Estado de Pernambuco por meio da *Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa* (fls. 12/66) - Processo nº 0000865-07.2014.8.17.1320 -, proposta em desfavor da prefeita do retrorreferido município à época, Sra. Elianai Buarque Gomes, e mais 14 servidores públicos municipais locais, motivada pela verificação da prática de nepotismo e diversas outras irregularidades no âmbito da Prefeitura Municipal em tela no decorrer dos exercícios financeiros de 2013 e de 2014. Em anexo ao expediente inicialmente referido, também foi enviada a este TCE cópia da decisão interlocutória prolatada por aquele Juízo (fls. 02/11), datada de 22/12/2014, em que foi deferida, em parte, a antecipação dos efeitos da tutela pleiteada pelo MP-PE naquela ação, determinando o afastamento imediato de todos os demandados de seus respectivos cargos (inclusive a ex-prefeita), sob pena de cometimento do crime de desobediência.

Em 08/01/2015, determinei a instauração deste processo (fls. 01v).

Às fls. 68/69 foi juntado a este feito o Ofício nº 001/2015, de 05/02/2015, do Diretório Municipal local do Partido dos Trabalhadores (PT), em que também foi solicitada a este Tribunal de Contas a instauração de Auditoria Especial com a



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

finalidade de apurar uma série de irregularidades apontadas por aquela agremiação partidária no âmbito do Poder Executivo de São José da Coroa Grande.

Diversos documentos foram carreados aos autos, merecendo destaque aquele às fls. 146/151, datado de 10/03/2015, em que a Promotoria de Justiça de São José da Coroa Grande envia à equipe de auditoria deste TCE "alguns indícios de irregularidades e ilegalidades praticadas pelos gestores da Prefeitura de São José da Coroa Grande".

Foi expedido, em 11/12/2015, o Relatório de Auditoria às fls. 454/465, em que restaram apontadas as seguintes desconformidades:

- nomeação de parentes em cargos comissionados;
- repasse insuficiente de recursos ao Fundo do Conselho Tutelar;
- despesas com festividades em proporções muito altas comparadas aos gastos públicos com Saúde e Educação;
- dispensa de licitação indevida;
- sonegação e omissão de informações; e
- superfaturamento de preços na contratação de locação de veículos, no valor de R\$ 543.639,53.

Como única responsável por todas as irregularidades antes descritas, a auditoria apontou a Sra. Elianai Buarque Gomes, que, depois de ter sido devidamente notificada, por meio de advogado regularmente constituído (instrumento procuratório às fls. 522), em 03/02/2016 apresentou sua DEFESA PRÉVIA (fls. 469/521), peça essa que finalizou pugnando "pela IMPROCEDÊNCIA da Auditoria Especial, sem a imputação de qualquer tipo de multa ou outra penalidade, nem, muito menos, nota de improbidade".

Por meio do despacho às fls. 523, em 17/02/2016 o Inspetor Regional de Palmares, "considerando o teor do Relatório de Auditoria, bem como os argumentos defensoriais, cuja análise preliminar evidenciaram possíveis irregularidades relativas à Dispensa n° 04/2013 e Pregão Eletrônico n° 001/2014", solicita à equipe de auditoria responsável pela instrução do presente feito a elaboração de Relatório Complementar de Auditoria, "para



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

apuração de como se efetuou a contratação e execução contratual referente a locação de veículos”.

Com isso, foi expedido o Relatório Complementar de Auditoria às fls. 525/534, documento esse datado de 16/03/2017, cuja conclusão foi pela ocorrência das seguintes irregularidades na contratação analisada:

- Contratação de serviços de transportes através de Dispensa indevida de licitação; e
- Superfaturamento de preços na contratação de locação de veículos.

Pela primeira delas, foram apontados como responsáveis solidários a ex-prefeita, Elianai Buarque Gomes, o Sr. Thiago Litwak Rodrigues de Souza e a Sra. Ilka Cristina Oliveira Torres Morais; pela outra, os responsabilizados foram a multicitada ex-prefeita e a empresa contratada, M.M.C. Construtora Ltda., aos quais foi imputado um débito no valor de R\$ 318.780,00.

O Sr. Thiago Litwak Rodrigues de Souza, em 05/06/2017, protocolou neste TCE sua peça defensiva (fls. 543/553).

Em 21/06/2017, a Sra. Ilka Cristina Oliveira Torres Morais apresentou seus esclarecimentos (fls. 666).

Às fls. 669/705, por meio de seu procurador, a Sra. Elianai Buarque Gomes protocolou, em 28/06/2017, sua DEFESA ao Relatório Complementar de Auditoria, antes citado.

Por fim, impende registrar que a empresa M.M.C. Construtora Ltda., contratada pela Prefeitura “para a execução dos serviços de gerenciamento do transporte escolar da rede pública de ensino e locação de veículos destinados à manutenção de atividades e serviços públicos” do Município de São José da Coroa Grande (Cláusula Primeira do Contrato nº 007/2013, às fls. 656/658), apesar de ter sido devidamente notificada para tanto (na pessoa de sua representante legal, Sra. Fabiana Michele Souza da Silva - fls. 536/537), não apresentou defesa nestes autos.

É o relatório.

**VOTO DO RELATOR**



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

Passemos à análise individualizada das irregularidades apontadas pela auditoria com suas respectivas considerações defensórias.

**1 - DO RELATÓRIO DE AUDITORIA (fls. 454/465).**

**1.1 - NOMEAÇÃO DE PARENTES EM CARGOS COMISSIONADOS.**

Registrou a área técnica desta Casa, em seu Relatório ora trazido à baila, que, após examinar a relação de servidores da Prefeitura Municipal de São José da Coroa Grande do exercício de 2014, verificou que, das 11 (onze) Secretarias no Município, 06 (seis) eram titularizadas por pessoas com grau de parentesco com a prefeita local:

- André Dahoui - Secretário Municipal do Meio Ambiente  
- Casado com uma sobrinha da Prefeita;

- Cristiano José Ximenes Noia - Secretário Municipal de Finanças - Genro da Prefeita;

- João Marcolino Gomes Júnior - Secretário Municipal de Governo - Marido da Prefeita;

- Thomaz Dantas Buarque Pinheiro - Secretário Municipal de Turismo - Sobrinho da Prefeita;

- Wagner Germiniano dos Santos - Secretário Municipal da Ação Social - Genro do irmão da Prefeita;

- Williane de Lima Gomes - Secretária Municipal de Educação - Prima da Prefeita.

Ainda destacou que, além desses, a ex-prefeita em foco nomeou sua filha, Sarah Buarque Gomes Pinheiro, para o cargo de Odontóloga do Fundo Municipal de Saúde local, e Luiz Antonio Trigueiro Costa, casado com uma sobrinha sua, para o cargo de Gerente do Fundo de Previdência do Município.

Também informou a auditoria que os demais servidores citados nos documentos que deram azo à formalização deste feito (decisão judicial e petição inicial do MP-PE da Ação Civil), não foram incluídos na relação antes apresentada em face de, quando da análise realizada, já terem sido exonerados pela Prefeitura.



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

E ainda assim aduziu:

Dessa forma, o gestor municipal não faz uma separação da coisa pública com o interesse privado. Essa conduta vem em desobediência aos princípios da administração pública contidos no art. 37 da Constituição Federal e da Lei Federal nº 8.429/92. Ademais, já foi ajuizada ação no Tribunal de Justiça de Pernambuco referente às irregularidades apontadas.

(...)

Vale salientar que a questão do nepotismo na Administração Pública vem sendo combatida pelos órgãos de fiscalização, sobretudo os de controle externo. O combate tem-se dado em todas as esferas de governo (Federal, Estadual e Municipal) e abrange todos os poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário). Esse entendimento é respaldado pela Súmula Vinculante n.º 13/08 da Corte Suprema de Justiça, que determina: A nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição Federal.

Por tal desconformidade, foi apontada a Sra. Elianai Buarque Gomes, por nomear parentes de forma inadequada em diversos cargos na administração, ferindo o princípio da impessoalidade, irregularidade essa passível de sancionamento por meio de multa, nos termos do inciso III do art. 73 da Lei Estadual nº 12.600/2004 - Lei Orgânica do TCE/PE.

Em suas alegações defensórias, a ex-prefeita ora defendente afirmou que, "ao contrário do afirmado, não há, quanto às pessoas apontadas, qualquer prática de ilegalidade nas nomeações, estando tais pessoas excepcionadas da situação de alegado nepotismo: (i) quer pelo fato de exercerem cargos de Secretários Municipais, em que a vedação não se aplica, inclusive com a existência de legislação municipal expressa nesse sentido, em consonância com o entendimento das Cortes; (ii) quer por não ocorrer o parentesco com a Prefeita Municipal e nem com qualquer outro agente político", invocando, para lastrear sua tese,



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

diversos julgados administrativos e judiciais sobre a aplicação da Súmula 13 do STF.

Em consulta ao sítio da *internet* do Tribunal de Justiça de Pernambuco ([www.tjpe.jus.br](http://www.tjpe.jus.br)), realizada quando da elaboração deste Voto (agosto/2017), verifiquei que o processo judicial nº 0000865-07.2014.8.17.1320, que deu origem à presente Auditoria Especial, relativo à *Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa* proposta pelo Ministério Público do Estado de Pernambuco em face da Sra. Elianai Buarque Gomes e mais 14 servidores públicos municipais de São José da Coroa Grande, motivada pela verificação da prática de nepotismo na Prefeitura daquele Ente, ainda não teve desfecho.

Nada obstante já ter sido sentenciada em agosto/2016, o magistrado, acolhendo Embargos de Declaração, declarou a suspensão de tal *decisum*, em face da verificação de falha na citação de um dos demandados naquela Ação. Após o saneamento de tal desconformidade e juntada de contestações, em julho/2017 foram abertas vistas ao órgão ministerial, para fins de réplica, sendo essa a última movimentação daquele processo judicial no momento da consulta inicialmente mencionada.

Todavia, tenho como pertinente a transcrição nesta deliberação da Sentença ora suspensa:

Vistos, etc.

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE PERNAMBUCO, já qualificado nos autos, por meio de seu representante, ajuizou "AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA" em face de: [1] ELIANAI BUARQUE GOMES (Prefeita do Município de São José da Coroa Grande), [2] JOÃO MARCOLINO GOMES JÚNIOR (Secretário de Governo, esposo da prefeita) [3] WYLLIANE DE LIMA GOMES (Secretária de Educação, prima de segundo grau da prefeita), [4] LUIZ ANTÔNIO TRIGUEIRO DA COSTA (Gestor da Previdência, casado com a sobrinha da prefeita), [5] ANDRÉ DAHOUÍ, (Secretário de Meio Ambiente, casado/união estável com a sobrinha da prefeita), [6] CRISTIANO JOSÉ XIMENES, (Secretário de Finanças, genro da prefeita), [7] THOMAZ DANTA BUARQUE PINHEIRO, (Secretário de Turismo, sobrinho da prefeita), [8] WAGNER GERMINIANO, (Secretário de Assistência Social e Presidente do Conselho Municipal de Direito, genro do Irmão da Prefeita), [9] SARAH BUARQUE GOMES, (Secretária de Juventude e filha da prefeita), [10] NORMA NASCIMENTO BUARQUE (Servidora do Município e



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

irmã da prefeita), [11] PALOMA BUARQUE GOMES, (Médica do município e filha da prefeita), [12] LÍVIA RENATA RODRIGUES ALVES, (coordenadora do PSF e esposa/união estável do Secretário de Obras Fernando Rosa), [13] RAÍSSA ALESSANDRA BUARQUE PESSOA, (Diretora de Unidade e sobrinha da prefeita), [14] LUZIARA REIS BUARQUE, (servidora da prefeitura e cunhada da prefeita), [15] BECKSON BOSCO DOS SANTOS DE MELO, servidor da prefeitura não concursado, agente de combate às endemias, sobrinho da prefeita), todos suficientemente qualificados e representados por seus procuradores devidamente habilitados.

Com a inicial, de fls. 02/55, veio à documentação de fls. 56/563.

A princípio alega o Ministério Público (MP) que instaurou procedimento de investigação preliminar - PIP, após convertido em Inquérito Civil Público, com o fim de apurar notícias da prática de nepotismo na administração pública municipal de ocupantes de cargos comissionados, chefia, direção e assessoramento no âmbito do poder executivo.

Assim, em 19 de agosto de 2013 fora expedida Recomendação Ministerial, que não foi respondida a contento pelo Poder Público Municipal.

Após, mediante instrução, diversas denúncias e farta documentação, restou apurada a nomeação de parentes da Prefeita e Secretários Municipais pelo poder executivo, na administração direta e indireta.

Instada a se pronunciar, a chefe do poder executivo municipal, Sra. Elianai Buaque Gomes, juntamente com os representantes da Procuradoria Municipal, prestou informações sobre a nomeação de tais parentes perante a Promotoria de Justiça, consoante se depreende do termo realizado no dia 23 de janeiro de 2014, onde a prefeita confessa a participação de 08(oito) parentes em cargos relevantes no município.

Contudo, ao tempo afirmou a prefeita que seus parentes ocupam cargos de natureza política, são ordenadores de despesa e por essa razão não estão inseridos na proibição da Súmula vinculante de nº 13, do STF, bem como que a lei municipal não veda os parentes do prefeito de exercer cargos de agentes políticos.

Prosseguindo, o *parquet* afirma ainda que apesar das denúncias, fatos comprovados e Recomendação Ministerial à Prefeita Municipal para que os atos de nomeações ilegais e inconstitucionais fossem revogados e os respectivos servidores fossem exonerados, até o momento da propositura desta *actio*, a chefe do poder executivo não tinha acolhido integralmente a Recomendação e manteve a nomeação de seus próprios





**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

parentes e secretários, limitando-se a informar uma lista de exoneração de fls. 26/27.

Dessa forma, entendeu o MP que a prefeita além de não se dispor a observar a legalidade e os demais princípios da administração pública em relação à nomeação de seus parentes, adota postura para dificultar o acesso às informações sobre o relevante tema, como, p. ex, o item 2, h, da citada Recomendação que em momento algum foi observado.

Ressaltou ainda o *parquet* que a Câmara de Vereadores, também objeto da recomendação ministerial, prontamente respondeu estar cumprindo o ordenamento jurídico e princípios legais e constitucionais, nos termos do Ofício de N° 088/2013, motivo pelo qual o MP não ingressou com qualquer procedimento perante o referido órgão.

Destacou ainda o MP, a existência de Termo de Declarações, em anexo, subscrito pela Sra. Sabrina Buarque Gomes Silva (filha da prefeita) e por seu respectivo esposo, Sr. Alexandre Agostinho da Silva "Shesmam", onde noticiam ao Órgão Ministerial irregularidades e nepotismo na cidade, donde, a partir das declarações destes denunciantes, das declarações da própria Prefeita e demais documentos acostados aos autos desta ação, chegou-se ao quadro de parentes da Prefeita e Secretários em exercício no Poder Executivo Municipal, a saber:

- \* JOÃO MARCOLINO GOMES JÚNIOR (Secretário de Governo, esposo da prefeita)
- \* WYLLIANE DE LIMA GOMES (Secretária de Educação, prima de segundo grau da prefeita),
- \* LUIZ ANTÔNIO TRIGUEIRO DA COSTA (Gestor da Previdência, casado com a sobrinha da prefeita),
- \* ANDRÉ DAHOUÍ, (Secretário de Meio Ambiente, casado/união estável com a sobrinha da prefeita),
- \* CRISTIANO JOSÉ XIMENES, (Secretário de Finanças, genro da prefeita),
- \* THOMAZ DANTAS BUARQUE PINHEIRO, (Secretário de Turismo, sobrinho da prefeita),
- \* WAGNER GERMINIANO, (Secretário de Assistência Social e Presidente do Conselho Municipal de Direito, genro do Irmão da Prefeita),
- \* SARAH BUARQUE GOMES, (Secretária de Juventude e filha da prefeita),
- \* NORMA NASCIMENTO BUARQUE (Servidora do Município não concursada e irmã da prefeita),
- \* PALOMA BUARQUE GOMES, (Médica do município não concursada e filha da prefeita),





**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

\* LÍVIA RENATA RODRIGUES ALVES, (coordenadora do PSF e esposa/união estável do Secretário de Obras Fernando Rosa),

\* RAÍSSA ALESSANDRA BUARQUE PESSOA, (Diretora de Unidade, servidora não concursada e sobrinha da prefeita),

\* LUZIARA REIS BUARQUE, (servidora da prefeitura e cunhada da prefeita),

\* BECKSON BOSCO DOS SANTOS DE MELO, (servidor da prefeitura não concursado, agente de combate às endemias, sobrinho da prefeita).

Por derradeiro, afirma o MP que os servidores públicos nomeados são beneficiários de atos ímprobos, sendo a prefeita a responsável pela expedição dos atos de nomeação em prejuízo da legalidade e demais princípios administrativos e os demais demandados são beneficiários, pois ocupam cargos comissionados.

Ressalta ainda que o Sr. João Marcolino Gomes Júnior, Secretário de Governo, é "ficha Suja", contando com quatro atos/procedimentos praticados quando gestor público rejeitados por decisão irrecorrível, nos 08(oito) anos anteriores ao pleito de 05/10/2014, de modo que não pode se candidatar a cargo eletivo, e mesmo assim fora alçado a um dos cargos mais alto na esfera municipal, capitaneado por sua esposa.

Ante o exposto, requereu Órgão Ministerial, em caráter liminar: O afastamento cautelar da requerida Elianai Buarque Gomes do cargo de Prefeita Municipal de São José da Coroa Grande, e, conseqüentemente a assunção de sua substituta legal; O afastamento cautelar dos demais requeridos nesta ação, de seus respectivos cargos na Prefeitura Municipal de São José da Coroa Grande; A declaração de nulidade dos atos administrativos de nomeações dos servidores parentes da prefeita por ofensa aos princípios da administração pública, à Súmula Vinculante, à Constituição da República, por ofensa à moralidade e pelo desvio de função; A determinação de indisponibilidade dos bens dos requeridos, por meio do IMEDIATO BLOQUEIO DOS SEUS BENS, até o limite do triplo da remuneração num juízo da proporcionalidade da obrigação de reparar o dano e do pagamento da multa civil, para cada demandando, podendo esse valor ser aumentado caso não haja cessão dos efeitos danosos ao patrimônio público, requerendo para tanto a determinação de medidas de estilo; A exibição pelo Município de São José da Coroa Grande das portarias de nomeação e de exoneração dos servidores demandados; A determinar que o Município se abstenha de nomear servidores, não efetivos, ou realizar contratos contrariando as normas da Súmula



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

Vinculante de nº 13 do STF ou em ofensa aos princípios constitucionais e em desvio de finalidade; E que o magistrado determine a realização de auditoria especial pelo TCE/PE, em razão das graves denúncias realizadas e situações já provadas; Em definitivo, o Ministério Público fez os pedidos de praxe, ao tempo em que requereu a procedência total dos pleitos, para o fim de: Declarar a nulidade absoluta dos atos de nomeação e posse para cargos em comissão ou contratos de servidores parentes da prefeita e dos demais demandados; Condenar os requeridos pela prática dos atos de improbidade administrativa tipificados pelos art. 10 e 11 da Lei 8.429/92, condenando-os à restituição integral do dano ao patrimônio público, acrescido de juros, correção monetária e encargos legais, à suspensão dos direitos políticos, ao pagamento de multa civil e à proibição de contratar com o poder público ou receber benefícios fiscais ou creditícios, e ainda, em relação ao primeiro demandado, à perda da função pública exercida à época da prolação da decisão.

A Liminar foi deferida em parte, conforme se verifica das fls. 564/573, determinando o Douto Juízo o imediato afastamento da Sr. Elianai Buarque Gomes do cargo de Prefeita do Município de São José da Coroa Grande, sob pena de cometimento de crime de responsabilidade, bem como o afastamento dos demais demandados, sob pena de crime de desobediência.

Ao tempo, fez as demais determinações de estilo, e determinou a assunção do cargo de prefeita pela vice-prefeita, de forma imediata, devendo esta providenciar o provimento dos demais cargos dos demandados sem os vícios da administração anterior, em respeito à Constituição Federal e à Súmula Vinculante nº 13 do Colendo STF, para evitar solução de continuidade nos serviços da prefeitura e eventual prejuízo aos munícipes.

Ofício de nº 084/2014, às fls. 610, junto com documentos de fls. 611/618, comunicando ao Juízo desta comarca acerca do deferimento do Pedido de Suspensão de Segurança pelo Desembargador Presidente do Egrégio Tribunal de Justiça de Pernambuco, suspendendo os efeitos da liminar na parte em que afasta das funções a Prefeita do Município.

Ato seguinte, as partes demandadas apresentaram Manifestação Preliminar e anexaram documentos, na seguinte ordem: Bekson Bosco de Melo, às fls. 630/641, Paloma Buarque Gomes, às fls. 642/651, Maria Luziara Reis Buarque, fls. 652/661, João Marcolino Gomes Júnior, Cristiano José Ximenes, Thomaz Dantas Buarque



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

Pinheiro, André Dahoui, Wagner Geminiano dos Santos, Wylliane de Lima Gomes, fls. 690/833, Luiz Antônio Trigueiro, fls. 854/863, Norma Buarque Gomes, fls. 864/875, Sarah Buarque Gomes, fls. 876/886, Raissa Alessandra Buarque Pessoa, fls. 921/932 e Lívia Renata Rodrigues Alves, fls. 933/959.

Em síntese, aduzem as partes acima destacadas, no bojo das manifestações preliminares, [1] a inexistência de ato de improbidade administrativa, [2] a inaplicabilidade da Súmula 13 do STF para o caso de nomeação de parente de agente político para cargo de natureza política de secretário municipal, em razão da jurisprudência do STF, do princípio da autonomia do município, previsto nos art. 18 e 29 da CF/88, bem como na Lei Municipal 729/2008.

Petição de comprovação de interposição de agravo de instrumento por João Marcolino Gomes Júnior, Cristiano José Ximenes, Thomaz Dantas Buarque Pinheiro, André Dahoui e Wagner Geminiano dos Santos, às fls. 662/688. Ofício 02/2015, às fls. 842, junto com documentos, fls. 843/847, comunicando o deferimento de efeito suspensivo nos autos do agravo de instrumento de nº 0000068-77.2015.8.17.0000 (0368460-2), exclusivamente no que tange ao afastamento dos recorrentes dos cargos de secretários municipais que até então ocupavam (João Marcolino Gomes Júnior, Cristiano José Ximenes, Thomaz Dantas Buarque Pinheiro, André Dahoui, Wagner Geminiano dos Santos).

Petição de comprovação de interposição de agravo de instrumento por Sarah Buarque Gomes, Raissa Alessandra Buarque Pessoa, Lívia Renata Rodrigues Alves, fls. 891/911.

Petição de comprovação de interposição de agravo de instrumento por Luiz Antônio Trigueiro da Costa, fls. 981/1005.

Ofício de nº 120/2015 - TRE, às fls. 1.007 e Ofício de nº 37/2015 - TCE, fls. 1.014.

Decisão de admissibilidade da petição inicial desta ação de improbidade administrativa, às fls. 1.009/1.013, recebendo a exordial e conferindo prazo para que os demandados apresentassem contestação no prazo de 15 (quinze) dias sob o ônus da revelia e confissão, bem como determinando a citação do Município de São José da Coroa Grande, para, querendo, integrar a lide na qualidade de litisconsorte.

Petição dos demandados às fls. 1.019/1.021. Interposto Recurso de Embargos de Declaração com efeitos infringentes às fls. 1.046/1.057, alegando omissão na decisão de recebimento da exordial no que tange a ausência de extinção da ação quanto à demandada



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

Wylliane de Lima Gomes e em relação a Luiz Antônio Trigueiro, Norma Buarque Gomes, Sarah Buarque Gomes, Raissa Alessandra Buarque Pessoa, Livia Renata Rodrigues Alves Maria Luziara Reis Buarque, Paloma Buarque, Sarah Buarque e Bekson Bosco de Melo na inexistência de fundamentação quanto às alegações apresentadas pelas suas manifestações, bem como na necessidade de recolhimento dos mandados.

Editais de intimação dos advogados dos demandados às fls. 1.065, do teor da decisão de admissibilidade supramencionada e certidão de publicação no DJE nº 82/2015 deste no Verso das fls. 1.065, em 06.05.2015. Decisão dos Embargos de Declaração às fls. 1.066/1068, acolhido parcialmente para determinar apenas a exclusão de Wylliane de Lima Gomes e tornar sem efeito seu mandado de citação, diante da inexistência de prática de nepotismo, em razão da falta de grau de parentesco em 3º grau com a prefeita, e rejeitar as demais alegações fundadas na omissão de fundamentação na decisão de recebimento desta ação no que tange às alegações de Luiz Antônio Trigueiro, Norma Buarque Gomes, Sarah Buarque Gomes, Raissa Alessandra Buarque Pessoa, Livia Renata Rodrigues Alves Maria Luziara Reis Buarque, Paloma Buarque, Sarah Buarque e Bekson Bosco de Melo, assim como rejeitar na parte que toca ao pedido de recolhimento dos mandados de citação expedidos por falta de fundamentação jurídica.

Petição de Agravo Retido às fls. 1.070/1.091.

Ofício 046/2016, do TJPE, às fls. 1.092, comunicando o deferimento de medida liminar em agravo de instrumento nº 0001224-03.2015.8.17.0000 (0373010-5), para suspender os efeitos da decisão de primeiro grau apenas no que toca ao afastamento do Sr. Luiz Antônio Trigueiro do cargo de Gestor da Previdência Municipal, cujo teor do decisum se encontra às fls. 1.093/1.094.

Vieram-me os autos conclusos.

É o que de essencial se tem para relatar,

Pelo que, assim DECIDO:

Compulsando os autos, verifico que o edital de intimação da decisão de admissibilidade desta ação de improbidade foi publicado no DJE nº 82/2015, em 06.05.2015, e os demandados deixaram transcorrer *in albis* o prazo para apresentar as respectivas contestações, não se tendo notícias que as tenham apresentado até a presente data.

Desse modo, entendo ser a hipótese de julgamento antecipado da lide, na forma do art. 355, do CPC, até porque o Ministério Público (parte autora) também não apresentou mais quaisquer requerimentos ao tempo em



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

que lhe foram remetidos os autos, em recente data (20/05/2016), o que faz presumir seu desinteresse na produção de outras provas.

Além disso, o feito é instruído por prova meramente documental, sendo desnecessária a dilação probatória.

Superado esse aspecto processual, tenho que o cerne da controvérsia reside, inicialmente, na questão da interpretação quanto à (IN) APLICABILIDADE da Súmula Vinculante nº 13 do STF ao caso dos autos, cujo teor abaixo transcrevo:

*Súmula Vinculante 13*

*A nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição Federal.*

A partir das disposições do enunciado, podemos concluir que o nepotismo se configura através da nomeação de parentes (cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau) do nomeante ou de servidores da pessoa jurídica investidos em cargos de direção, chefia ou assessoramento, para cargos em comissão ou de confiança ou, ainda, para funções gratificadas na administração pública direta e indireta.

Logo, ante tais conclusões, e por já restar incontroverso o grau de parentesco que possui cada demandado com a Prefeita do Município de São José da Coroa Grande, Elianai Buarque Gomes, não resta dúvida que, à exceção da Sra. Wylliane de Lima Gomes (prima de segundo grau da prefeita), que já fora excluída da lide, todos os demais demandados enquadram-se nas prescrições do enunciado da Súmula Vinculante de nº 13.

Não obstante, ainda deve-se perquirir acerca da possibilidade de nomeação de parentes da prefeita para cargos políticos, como é o caso dos secretários municipais.

Sob esse ponto, o Min. Luiz Fux, nos autos da Reclamação Constitucional de nº 17102 - DF1, assenta que a inaplicabilidade da Súmula Vinculante nº 13 do



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

STF aos agentes políticos demanda a necessidade de valoração do caso concreto, a partir da verificação da qualificação técnica dos agentes para o desempenho eficiente dos cargos para os quais foram nomeados, bem como da análise da existência de indício de fraude à lei ou de nepotismo cruzado, circunstâncias em que a nomeação de parente para cargo político mostra-se atentatória aos princípios que norteiam a atividade do administrador público, dentre eles o da moralidade, da impessoalidade e o da eficiência.

Nesse sentido, vide trecho de ementário da Rcl 17102-DF supramencionada:

"[...] Destarte, considerando tudo o que aqui exposto, tenho que o juízo reclamado, ao extinguir o processo sem julgamento de mérito, por impossibilidade jurídica do pedido, não conferiu a exegese mais adequada à Súmula Vinculante 13. Isso porque no enunciado do verbete, não há exclusão expressa dos cargos políticos do alcance da proibição ao nepotismo. A corroborar essa assertiva, reporto-me ao que consignou o Ministro Marco Aurélio, nos autos da Rcl nº 6.560: Indago: o Verbetes vinculante nº 13 prevê não cabe interpretar verbete, muito menos a contrario sensu e vou esquecer aqui o precedente, a ocupação de cargo público anterior a possibilidade de nomeação de parente consanguíneo, no segundo grau, para secretaria de Estado? A resposta é negativa. Não se tem, no teor do verbete, qualquer referência a agente político. Aliás versa proibição e não autorização. Cabe ao juízo reclamado, na hipótese, verificar a qualificação técnica dos agentes para o desempenho eficiente dos cargos para os quais foram nomeados, bem como analisar a existência de indício de fraude à lei ou de nepotismo cruzado, circunstâncias em que a nomeação de parente para cargo político mostra-se atentatória aos princípios que norteiam a atividade do administrador público, dentre eles o da moralidade, da impessoalidade e o da eficiência. [...]"

Como se vê, a discussão não se encerra na simples alegação dos demandados de que a Súmula Vinculante de nº 13 não abarca a nomeação de parentes para cargos políticos.

Antes de tudo, é necessário analisar o caso em concreto, observando: [1º] se os agentes nomeados possuem a qualificação técnica para o desempenho eficiente dos respectivos cargos; [2º] se existe indício de fraude à lei ou de nepotismo cruzado; [3º] se a indicação para o cargo político mostra-se atentatória aos princípios que norteiam a atividade do





**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

administrador público, dentre eles o da moralidade, da impessoalidade e o da eficiência.

Assim, no que toca ao requisito de nº 01, tenho que os demandados sequer se preocuparam em demonstrar a este juízo, possuírem aptidão para desempenhar os respectivos cargos com a qualificação técnica necessária e de modo eficiente, o que, por si só já é suficiente para elidir a pretendida inaplicabilidade do verbete em tela.

No mais, diante da situação posta nos autos, onde o quadro de secretários da edilidade é (ou era) composto por 06 (seis) parentes da prefeita, - isso sem contar com os outros 07 (sete) ocupantes de cargos comissionados, também demandados nesta ação - sendo um deles seu esposo, que, como se sabe, teve seu pedido de registro de candidatura, para o cargo de Prefeito Municipal, indeferido na eleição de 2012, em razão de rejeição de contas pelo Colendo TCU por aplicação irregular de verbas oriundas de convênio com a União, não resta dúvida de que a nomeação dos secretários em tela teve como objetivo fraudar à lei, bem como que afronta os princípios que regem a administração pública, a saber, a moralidade e impessoalidade.

Grosso modo, é despiciendo dizer que os parentes da prefeita desta edilidade, nomeados para cargos políticos, especificamente para a função de secretários municipais, não cumprem os requisitos entabulados pela jurisprudência do Colendo STF, pelo que não se excetua da aplicação das disposições da Súmula Vinculante nº 13.

É de se ressaltar que ao prestar declarações perante o agente ministerial, a senhora prefeita em momento algum fez referência ao mérito de seus parentes para justificar suas nomeações, limitando-se a afirmar que ditas nomeações se enquadravam nas exceções previstas na citada Súmula 13, fato que não condiz com a realidade, pois caso tivessem algum atributo que justificasse a nomeação, com certeza a edilidade teria trazido aos autos.

Vê-se, portanto, que restou configurado o ato de improbidade praticado pela prefeita, consistente na prática de nepotismo, o qual teve como beneficiários todos os ora demandados, à exceção de Wylliane de Lima Gomes.

Tem-se como ímprobo o ato praticado pela gestora municipal, que inseriu grande parte de sua família nos quadros de gestão da administração pública, causando inúmeros gravames ao município, num evidente ato de nepotismo, que merece ser coibido pelo Judiciário, com





**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

a conseqüente aplicação das sanções prescritas nos Artigos 10 e 11 da Lei 8.429/92.

Ante ao exposto, JULGO PROCENTE em parte, o presente pedido descrito na exordial de fls. 02/55, extinguindo o feito, com resolução do mérito, ao tempo em que declaro a nulidade absoluta dos atos de nomeação e posse para cargos em comissão ou contratados dos servidores parentes da prefeita e dos demandados - e litisconsortes passivos antes mencionados-, decretando de logo a exoneração dos mesmos, confirmando os provimentos antecipatórios outrora proferidos por este juízo.

Contudo, por ora, excepciono o afastamento da Prefeita demandada, Elianai Buarque Gomes, pois, consoante dispõe o art. 4º, §9º, da Lei 8.437/92 "A suspensão deferida pelo Presidente do Tribunal vigorará até o trânsito em julgado da decisão de mérito na ação principal", ou seja, havendo outrora o deferimento da segurança, a ordem deste juízo resta sobrestada até o trânsito em julgado da decisão final.

No mais, condeno os demandados pela prática de atos de improbidade administrativa tipificado nos Artigos 10 e 11 da Lei de nº 8.429/92, condenando-os no ressarcimento integral do dano ao patrimônio público, acrescido de juros, correção monetária e encargos legais, cujo valor deverá ser apurado em liquidação de sentença, como também na suspensão dos direitos políticos pelo prazo de 08 (oito) anos, ao pagamento de multa civil de 02(duas) vezes o valor do dano, e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de 05 (cinco) anos).

Ao tempo, determino o IMEDIATO BLOQUEIO dos bens dos demandados, até o trânsito em julgado desta decisão, para fins de reparação do dano e pagamento da multa civil.

Para tanto, determino: a expedição de ofício ao Cartório de Registro de Imóveis e Cartório de Registro de Pessoas Jurídicas com a finalidade de localizar bens, direitos e rendas em nome dos mesmos para realização de bloqueio; a constrição de eventuais ativos financeiros em nome dos demandados, por meio do Sistema BACEN/JUD e; a exibição dos instrumentos normativos vigentes que fixam as remunerações dos demandados para quantificação do dano.

P.R.I.C.

São José da Coroa Grande, 26 de agosto de 2016.



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

Antônio Carlos dos Santos  
Juiz de Direito em exercício Cumulativo

Nada obstante estar a presente questão judicializada, como antes posto, impende destacar que, no âmbito deste Órgão de Controle Externo, vigora o entendimento de que, para os cargos de natureza política, não se aplica a Súmula Vinculante nº 13 do STF. Com isso, por ora, sou pelo afastamento da irregularidade apontada quanto àqueles nomeados para o cargo de Secretário Municipal. Todavia, vislumbro a possibilidade de evolução do meu entendimento sobre a matéria, em face do fundamentado posicionamento do magistrado prolator da sentença antes transcrita, o qual está alinhado com aquele exposto na peça inicial do Ministério Público estadual na Ação Civil em tela.

Quanto ao caso da Sra. Sarah Buarque Gomes Pinheiro, filha da ex-prefeita Elianai Buarque Gomes, verifico que seu nome foi incluído na demanda do MP-PE em face de, até então, ter sido nomeada para o cargo político de Secretária de Juventude.

No Relatório de Auditoria deste feito, a possível irregularidade relacionada à servidora antes citada seria a ocupação do cargo de Odontóloga do Fundo Municipal de Saúde local. Todavia, verifico que a assunção de tal cargo (efetivo) decorreu de concurso público anterior ao início da gestão da ex-prefeita em foco, razão pela qual não reconheço a falha apontada pela área técnica deste TCE.

Por fim, com relação ao caso do Sr. Luiz Antonio Trigueiro Costa, casado com uma sobrinha da ex-prefeita em tela e nomeado para o cargo de Gerente do Fundo de Previdência do Município, também não vejo nepotismo em tal ato, uma vez que o vínculo do nomeado com a nomeante extrapola o limite estabelecido na multicitada Súmula 13 para a caracterização da desconformidade ora trazida à baila (3º grau).

**1.2 - REPASSE INSUFICIENTE DE RECURSOS AO FUNDO DO CONSELHO TUTELAR.**

Foi descrita a seguinte situação pela auditoria:

A Prefeitura fez repasse para manutenção do Conselho Tutelar no exercício de 2014, o montante de R\$ 90.688,66, valor esse insuficiente para os gastos com a manutenção do Conselho Tutelar.



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

O Conselho Tutelar fez várias solicitações através de ofícios dirigidos à Prefeitura requisitando materiais de limpeza, cozinha, escritório, informática e administrativos indispensáveis ao seu funcionamento. Alegando que diante de tantas solicitações quando atendidas não são suficientes para o seu pleno funcionamento.

Os recursos destinados para manutenção do Conselho Tutelar são geridos pelo Fundo Municipal de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente. Observa-se a falta de transparência desses repasses, visto que esses valores transferidos ao Conselho Tutelar serem contabilizados na Prestação de Contas do Fundo Municipal de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, sem que haja a devida discriminação desses valores para que se possa verificar quanto realmente foi destinado ao Conselho Tutelar. Diante dos fatos, sugere-se que na Prestação de Contas seja discriminado todos os valores que foram transferidos para as despesas com manutenção do Conselho Tutelar. Ademais, O Conselho Tutelar possa fazer o controle do que faz jus no mínimo a 0,2% do valor da Receita Corrente Líquida do Município conforme estabelecido em Lei.

Há reclamação dos membros do Conselho Tutelar que através de ofícios ter feito solicitações de diárias ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente - CMDCA e não são atendidas. Que com a carência desses recursos as atividades do Conselho vem sofrendo com a falta de assistência necessária ao seu funcionamento.

Que alega a servidora Aldenice Maria Lindoso, primeira suplente do Conselho Tutelar vem tirando férias dos cinco membros titulares há dois anos e não vem recebendo seus direitos relativos aos exercícios 2013 e 2014. Conforme comprovação através das atas de reunião do Conselho Tutelar, livro de ponto, contracheque e requerimento de solicitação dos benefícios atrasados, mencionados abaixo.

- 5/12 avos de férias, - 5/12 avos do 13º Salário, - 1/3 de férias.

Diante dos fatos, entende-se que a Prefeitura faça os devidos cálculos e efetue o pagamento.



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

A responsabilização por tal desconformidade foi atribuída à Sra. Elianai Buarque Gomes, cuja conduta (repassar recursos de forma insuficiente para realização das atividades inerentes ao conselho tutelar) restou por causar deficiência no atendimento às famílias com necessidade de serem assistidas pelo Conselho.

Em sua peça defensiva, a ex-prefeita em foco asseverou que "não há, ao contrário do alegado, qualquer irregularidade no repasse de recursos ao Conselho Tutelar".

E ainda:

Conforme até mesmo asseverado no Relatório de Auditoria, houve o efetivo regular repasse de valores para manutenção do Conselho Tutelar, dentro dos parâmetros legais, inclusive menção de que solicitações extraordinárias do próprio Conselho Tutelar foram cumpridas pela Prefeitura Municipal.

Ou seja, todos os recursos destinados são integralmente repassados, em estrita observância aos parâmetros legais, atendendo-se despesas extraordinárias eventualmente solicitadas, com integral pagamento de todas as despesas que são cabíveis e atribuíveis ao ente municipal.

Por tal apontamento, entendo que cabe a expedição das seguintes recomendações à atual gestão municipal:

-Discriminar, na Prestação de Contas do Fundo Municipal de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente de São José da Coroa Grande, todos os valores que foram transferidos para as despesas com manutenção do Conselho Tutelar; e

- Observar, quanto ao montante da RCL a ser repassado ao Conselho Tutelar local, as disposições das Leis municipais n° 673/2003 (reestruturação do Conselho Tutelar) e n° 550/1994 (cria o Conselho Tutelar da Criança e do Adolescente).

Finalmente, quanto ao caso da Sra. Aldenice Maria Lindoso, entendo ser da competência da Justiça do Trabalho a análise da procedência dos direitos laborais relacionados no Relatório de Auditoria. Caso o Erário local venha a suportar valores que poderiam ser evitados (multa, juros, indenizações, danos, v.g.), aí sim caberá a este órgão de controle externo da



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

Administração Pública apurar a responsabilidade pelo necessário ressarcimento.

**1.3 - DESPESAS COM FESTIVIDADES EM PROPORÇÕES MUITO ALTAS COMPARADAS AOS GASTOS PÚBLICOS COM SAÚDE E EDUCAÇÃO.**

Foi registrado no Relatório de Auditoria que, no exercício de 2013, o Município de São José da Coroa Grande desembolsou, com prestação de serviços de locação e instalações de estruturas para eventos, R\$ 72.288,00 com a empresa Opção Comércio e Serviços Ltda. (Carta-Convite nº 001/2013), e R\$ 451.206,00 com a Empresa Jademar Eventos Ltda. - ME (Tomada de Preços nº 004/2013; R\$ 362.406,00 + R\$ 88.880,00 de termo aditivo). Destacou que, no exercício em tela, o total despendido com festividades foi de R\$ 523.486,00, o qual, comparado com os valores aplicados em Ações e Serviços de Saúde no município (R\$ 5.010.363,75) e na Manutenção e Desenvolvimento da Educação (R\$ 4.511.261,95), correspondeu, respectivamente, a 10,46% e 11,60%, e seria, no entender da área técnica desta Casa, muito alto.

Segue a auditoria informando que, em 2014, foi realizada uma licitação (Pregão nº 002/2014), voltada à contratação de empresa especializada para prestação de serviços com locação e instalações de estruturas para eventos, com valor total de R\$ 1.268.225,00; todavia, destacou ter observado que o valor efetivamente despendido nesse exercício foi de R\$ 565.450,00 (conforme relatório das despesas orçamentárias e extraorçamentárias), tendo como credor JADEMAR EVENTOS LTDA. ME., total esse que, comparado com os valores aplicados em Ações e Serviços de Saúde (R\$ 7.874.458,54) e na Manutenção e Desenvolvimento da Educação (R\$ 12.246.669,33), correspondeu, nessa ordem, a 7,18% e 4,62%, também bastante alto no seu entender, avaliando que tal despesa com festividades poderia ser mais bem despendida em outras áreas mais carentes e essenciais do Município, como Educação e Saúde.

Por fim, referindo-se à antes citada empresa JADEMAR EVENTOS LTDA. ME., ressaltou que, "conforme informações colhidas com pessoas da vizinhança, o funcionamento dessa empresa não é regular, as portas passam mais tempo fechadas, verificando ainda que essa empresa apresenta objeto social amplo e demasiadamente variado, que finda por dar condições e habilitação para participar de diversas licitações. Diante dos fatos são observados indícios de que essa empresa possa estar sendo utilizada com empresa de fachada".



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

Apontou a ex-prefeita Elianai Buarque Gomes como responsável por tal desconformidade, adotando, como "critério" para suas conclusões, a Lei Federal nº 8666/1993, "sem artigo"; e o Contrato firmado entre a Prefeitura e sua contratada, também não especificando a cláusula possivelmente contrariada.

A título de "Conduta" da agente responsabilizada, assim descreveu: "Realizar despesas com festividades em grande proporções ao se comparar com os limites de Saúde e Educação"; o "Nexo de Causalidade", por sua vez, foi assim descrito: "A autorização possibilitou que despesas fossem pagas superior ao valor da efetiva prestação de serviços".

Em sua petição às fls. 469/521, a Defendente apresentou as seguintes alegações:

Ao prolatar o seu Relatório de Auditoria Especial, o ilustre técnico faz questionamentos infelizes acerca do montante de gastos com festividades, comparando-os com os dispêndios em ações e serviços de saúde e com a manutenção e desenvolvimento da educação, durante os exercícios financeiros de 2013 e 2014.

A fim de contextualizar a argumentação seguinte, vejamos o comportamento do Município de São José da Coroa Grande, em relação à aplicação de ações de saúde e educação:

|          | 2013           |          | 2014           |          |
|----------|----------------|----------|----------------|----------|
|          | Previsão Legal | Aplicado | Previsão Legal | Aplicado |
| Saúde    | 15%            | 28,73%   | 15%            | 23,64%   |
| Educação | 25%            | 27,22%   | 25%            | 27,38%   |

Incontestável, portanto, que o Município de São José da Coroa Grande, nos dois exercícios financeiros examinados – 2013 e 2014, aplicou fidedignamente os percentuais legais das receitas de impostos e transferências vinculadas em ações e serviços de Saúde e Manutenção e Desenvolvimento da Educação.

Todavia, causou-nos estranheza as afirmações do ilustre técnico de que o Município desembolsara com festividades valores bastante altos em comparação com a aplicação em saúde e educação. Aduz o Sr. Auditor que: "... Que comparando esses dispêndios com gastos de festividades com os valores aplicados em Ações e



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

Serviços de Saúde no município de R\$ 5.010.363,75 e o valor aplicado em Manutenção e Desenvolvimento da Educação de R\$ 4.511.261,95. Apresentou o percentual de 10,46% e 11,60%, respectivamente.". De igual modo, repete o texto para 2014: "... Que comparado esse montante com gastos de festividades com os valores aplicados em Ações e Serviços de Saúde de R\$ 7.874.458,54, e o valor aplicado em Manutenção e Desenvolvimento da Educação de R\$ 12.246.669,33. Apresentou o percentual de 7,18% e 4,62%, respectivamente."

Sem levar em conta os valores absolutos encontrados pela auditoria, que também não correspondem ao que fora efetivamente aplicado em Educação e Saúde, teceremos, a seguir, alguns comentários atinentes ao cerne da discussão – aplicação de valores bastante altos em festividades, em detrimento de outras áreas mais carentes e essenciais do município, a exemplo de educação e saúde, sendo vejamos:

- a) Pelos dados oficiais apresentados em tabela precedente (cópias de relatórios SIOPS e SIOPE, anexos), o Município cumpriu fielmente, inclusive bem acima do exigido constitucionalmente, os percentuais de gastos com Ações e Serviços de Saúde e Manutenção e Desenvolvimento da Educação;
- b) Autonomia Municipal para execução de sua administração própria, bem como a organização dos serviços públicos locais e ordenação do território municipal, previsto no Art. 30, incisos IV a IX, da Constituição Federal;
- c) Inexistência de parâmetros plausíveis e consistentes para emitir juízo de valor acerca da aplicação de recursos, enquanto obrigação e direito exclusivo do Município. A auditoria simplesmente afirma: "... Dessa forma, o valor aplicado para atividade festividades foi bastante alto, em detrimento de outras áreas mais carentes e essenciais do município como Educação e Saúde."

Dito isso, passam-se às justificativas e apresentação de contrarrazões ao que fora relatado pela ilustre auditoria, tendo como pressuposto (sic) os subitens elencados acima:





**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

a) Consoante comprovação documental os percentuais de gastos com educação e saúde do município; constitucionalmente exigidos – 15% para a Saúde e 25% para Educação, foram efetivamente aplicados, bem acima do exigido, não cabendo qualquer reparo ou questionamento. Isto é fato. Não há o que se discutir;

b) Acerca da Autonomia Municipal para execução de sua administração própria, bem como a organização dos serviços públicos locais e ordenação do território municipal, prevista na Constituição Cidadã, em seu Art. 30, incisos IV a IX, aduzem-se, a seguir, alguns comentários doutrinários, para melhor contextualização, segundo previsão de Hely Lopes Meirelles, em sua obra Direito Municipal Brasileiro:

"A Constituição Federal de 1988 mantém em seu texto, além da autônoma política do Município (composição de seu governo e legislação local), a administração própria no que concerne ao interesse local, mais a organização urbanística de seu território (art. 30, IV a IX).

O conceito de administração própria não oferece dificuldade de entendimento e delimitação – é a gestão dos negócios locais pelos representantes do povo no Município, sem interferência dos Poderes da União ou do Estado-membro. Mas a cláusula limitativa dessa administração exige exata interpretação, para que o Município não invada competência alheia nem deixe de praticar atos que lhe são reservados. Tudo se resume, pois, na precisa compreensão do significado de interesse local." (grifo nosso)

E o autor arremata:

A organização dos serviços públicos locais constitui outra prerrogativa asseguradora da autonomia administrativa do Município. Nem se compreenderia que unidade autônoma, política e financeiramente, não dispusesse de liberdade na instituição e regulamentação de seus serviços. Mas, a despeito de ser palmar essa verdade, e de a ter dito com inexcedível clareza a Lei Magna, **intromissões ainda existem por parte de Poderes e de órgãos estranhos ao Município, que interferem arbitrariamente nos serviços locais, com sensíveis prejuízos para a Administração e manifesto desprestígio para os Poderes municipais, lesados na sua autonomia**. Contra esses resquícios do regime ditatorial, que subordinava todos os interesses comunais ao Poder central e incursionava



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

discricionariamente na esfera privativa dos Municípios, já se observa salutar reação por parte das Municipalidades, através das vias administrativas e judiciais. (grifo nosso)

Resta evidente, porém, que inoportunos foram os questionamentos acerca da aplicação dos recursos em festividades, haja vista que, sequer, a auditoria teve a sensibilidade de analisar o contexto do Município de São José da Coroa Grande e a sua principal atividade econômica – o Turismo. Este, evidentemente terá que receber todo o incentivo local, posto que as atividades festivas incentivadas trazem, indubitavelmente, maior afluxo de turistas e, com isso, gera mais empregos, melhorando a renda dos seus munícipes. Essa é decisão administrativa coerente com a realidade local, porquanto visa à supremacia do interesse público: e

c) Inexistência de parâmetros plausíveis e consistentes para emitir juízo de valor acerca da aplicação de recursos, enquanto obrigação e direito exclusivo do Município. A auditoria simplesmente afirma: "...Dessa forma, o valor aplicado para atividade festividades foi bastante alto, em detrimento de outras áreas mais carentes e essenciais do município como Educação e Saúde."

Ante o exposto, a afirmação do relatório de auditoria, transcrito no presente subitem, ganha uma conotação de acusação aleatória, porquanto completamente desprovida de dados reais, haja vista que nenhuma das informações apresentadas encontra valores correspondentes nos documentos, registros ou controles do Município.

Finalmente, se o Município aplicou os percentuais constitucionalmente exigidos, inclusive acima dos valores mínimos, não caberia a inferência contida no último parágrafo, do subitem "c" precedente, quando se refere a valores "bastante alto, em outras áreas mais carentes e essenciais do município como Educação e Saúde, induzindo ao entendimento de que anteditos percentuais obrigatórios não tivessem sido aplicados pelo Município.

Nesse contexto, resta indubitável que razão não assiste ao Relatório de Auditoria empreendido, não devendo o presente tópico constituir objeção à aprovação das contas da defendente. (grifos no original)



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

De fato, verifico, como alegado pela Defendente, a ocorrência de inconsistência no Relatório de Auditoria deste feito. Foram adotados, para o exercício de 2013 e para o de 2014, parâmetros distintos na análise realizada pela área técnica nas despesas com festividades da Prefeitura em epígrafe. No primeiro período, a auditoria comparou os gastos ora em tela levando em conta os recursos líquidos aplicados na Saúde e na Educação, ou seja, as despesas brutas realizadas nessas funções abatidas as deduções legalmente previstas para os fins do cálculo atinente aos cumprimentos dos respectivos limites mínimos constitucionais. Já no exercício de 2014, estabeleceu uma análise comparativa valendo-se apenas dos gastos brutos - daí a inconsistência apontada: o valor comparativo adotado dos gastos com Educação em 2013 (R\$ 4.511.261,95) foi muito menor que aquele usado no exercício seguinte para tanto (R\$ 12.246.669,33); na Saúde, não foi diferente: R\$ 5.010.363,75 em 2013 e R\$ 7.874.458,54 em 2014.

Por outro lado, diferentemente do que afirmou a Defendente, não é "incontestável" que "o Município de São José da Coroa Grande, nos dois exercícios financeiros examinados - 2013 e 2014, aplicou fidedignamente os percentuais legais das receitas de impostos e transferências vinculadas em ações e serviços de Saúde e Manutenção e Desenvolvimento da Educação".

De acordo com o Parecer Prévio emitido em 12/02/2015, por ocasião da 10ª Sessão Ordinária da 1ª Câmara deste TCE nos autos do Processo TCE-PE nº 1430035-7, relativo à Prestação de Contas da Prefeita Municipal de São José da Coroa Grande de 2013, a aplicação ora em foco com Educação naquele exercício financeiro correspondeu a 24,65% (e não os 27,22% que a ora Defendente alegou ter aplicado), e com Saúde a 26,93% (da mesma forma, diferente daquele percentual constante na peça defensoria de 28,73%).

Em 2014, os números apresentados pela Sra. Elianai Buarque Gomes neste feito também são "contestáveis".

Conforme se pode ver no Relatório de Auditoria expedido nos autos do Processo TCE-PE nº 15100118-2, em que as Contas de Governo da ex-prefeita em foco, relativas ao exercício de 2014, estão sendo analisadas (ainda não apreciadas por este órgão de controle), foi apurado pela área técnica deste TCE que a aplicação ora trazida à baila, na área da Educação, foi de 22,80%; na Saúde, de 21,87% (ambos abaixo daqueles números



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

invocados para lastrear as alegações defensórias ora analisadas: 27,38% e 23,64%, respectivamente).

Nada obstante tais registros, entendo que a desconformidade apontada pela auditoria no presente tópico não tem como prosperar. A uma, porque não apontou, de forma específica, a norma infringida. A duas, porque o Nexó de Causalidade apontado no Relatório de Auditoria (autorização para pagamento de despesas em valor superior àquele da efetiva prestação de serviços) não teve correspondência com a situação descrita.

Nesse cenário, entendo que não foi ofertado à agente responsabilizada o direito de se defender de forma ampla, razão pela qual resta o cabimento de expedição de recomendação à atual gestão municipal no sentido priorizar a alocação dos recursos públicos sob sua responsabilidade em áreas em que a população local esteja mais carente da atividade estatal.

**1.4 - DISPENSA DE LICITAÇÃO INDEVIDA.**

Foi verificado pela auditoria que, por meio da Dispensa de Licitação nº 004/2013, Processo nº 007/2013, de 30/01/2013, a Prefeitura Municipal de São José da Coroa Grande firmou contrato, em 28/02/2013, com a empresa M.M.C. CONSTRUTORA LTDA., no valor global de R\$ 574.676,10 (fls. 365/367), e termo aditivo de igual valor (em 27/05/2013 - fls. 372), cujo objeto foi a locação de veículos destinados à manutenção de atividades e serviços públicos locais. Todavia, no entendimento da área técnica, a prefeitura em tela deveria ter procedido a uma licitação pública para tanto.

Como anteriormente informado, a contratação ora trazida à baila, assim como a forma pela qual foi escolhida a empresa contratada, foi objeto de análise mais aprofundada por parte desta Corte de Contas, cujo resultado foi consolidado no Relatório Complementar de Auditoria às fls. 525/534, razão pela qual deixo para tratar desse assunto mais à frente.

**1.5 - SONEGAÇÃO E OMISSÃO DE INFORMAÇÕES.**

Do Relatório de Auditoria, transcrevo:



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

Situação Encontrada:

Há denúncia alegando que a prefeitura funciona sem a devida transparência nos gastos públicos, tanto nas contas públicas bem como na realização de obras públicas. Descumprindo a Lei Federal nº 12.527/2011 que trata de acesso as informações.

Observou-se que há vários pedidos de esclarecimentos e solicitações de informações sobre possíveis irregularidades da administração, pertinentes a diversos assuntos de grande importância e relevância para todo cidadão que pretende fiscalizar e acompanhar o andamento da gestão municipal. Feitos através de requerimentos e ofícios pelo Presidente da Câmara, Vereadores e por entidade Partidária.

Sem que haja a devida resposta por parte do poder público municipal sobre os referidos pedidos de esclarecimentos, caracterizando falta de transparência e infringindo os princípios constitucionais contidos do art. 37 da Constituição Federal da administração pública.

Mais uma vez, restou responsabilizada pelo fato antes posto a ex-prefeita Elianai Buarque Gomes, por descumprir a legislação vigente (Constituição Federal: Art. 5º, inciso XXXIII; Art. 37, §3º; e Art. 216, § 2º; e Lei Federal Nº 12527/2011, Art. 32).

Em sua defesa, a responsabilizada antes citada assim pontuou:

No caso em análise, inexistiu omissão de informações pela Prefeitura Municipal, pois a obrigação de manutenção de Portal de Transparência, inclusive resposta a requerimentos, foi implementada desde o início da atual gestão, sendo a transparência uma das bandeiras da atual chefe do poder público municipal, sendo todas as informações de despesas e gastos municipais disponibilizados na rede mundial de computadores, em seu portal.

No mais, as informações solicitadas por terceiros foram devidamente prestadas, não se tendo conhecimento de qualquer tipo de omissão de informações no âmbito da gestão municipal.



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

Em seguida, afirmou que as informações necessárias previstas na Lei nº 12.527, de 18 de novembro 2011, estão devidamente implementadas, razão pela qual concluiu "ser IMPROCEDENTE o apontamento de irregularidade".

A alegada ampla transparência das contas da Prefeitura de São José da Coroa Grande sob a gestão da ora Defendente não procede.

Insta registrar que, com o intuito de verificar o cumprimento das exigências contidas na Lei Complementar nº 101/2000 (LRF), que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal; na Lei Complementar nº 131/2009, que determina a disponibilização em tempo real de informações sobre a execução orçamentária e financeira; no Decreto nº 7.185/2010, que regulamenta a LC nº 131/2009, e na Lei nº 12.527/2011 (LAI), que regulamenta o acesso à informação previsto no inciso XXXIII do art. 5º da Constituição Federal de 1988, e, conseqüentemente, estimular a melhoria da transparência pública e facilitar o controle social, este Tribunal realizou um diagnóstico dos portais de transparência no âmbito das prefeituras municipais do Estado de Pernambuco.

A comparação entre os Portais da Transparência avaliados foi viabilizada a partir de um índice de transparência, o ITM<sub>PE</sub> - Índice de Transparência dos Municípios Pernambucanos, alcançado por cada Prefeitura, o qual pode variar entre zero e 1.000 pontos.

De acordo com o ITM<sub>PE</sub> obtido, os portais foram classificados em 5 (cinco) Níveis de Transparência, conforme a seguinte graduação:

| <b>Nível de Transparência</b> | <b>Intervalo do ITM<sub>PE</sub></b> |
|-------------------------------|--------------------------------------|
| Desejado                      | >750 e <= 1.000                      |
| Moderado                      | >500 e <=750                         |
| Insuficiente                  | >250 e <=500                         |
| Crítico                       | >0 e <=250                           |
| Inexistente                   | =0                                   |

De acordo com a avaliação da transparência pública da Prefeitura de São José da Coroa Grande realizada no exercício de 2015, foi constatado que tal Prefeitura dispõe de Portal da



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

Transparência que requer aprimoramentos, tendo obtido nota 387.50 para o seu ITM<sub>PE</sub> e, conseqüentemente, enquadrada, naquele exercício, no Nível de Transparência *Insuficiente*, levando-a a ocupar a 106<sup>a</sup> posição no Estado. Em 2016 foi ainda pior: nota 340, passando a Prefeitura em foco a ocupar a 132<sup>a</sup> posição na retroreferida classificação, restando por evidenciado que não está sendo cumprido, dentre outros critérios, o disposto nos artigos 48 e 48-A da LRF, posto que não assegura a transparência, em tempo real, inclusive em meio eletrônico de acesso público aos documentos e informações da gestão fiscal, quais sejam: o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias, a Lei Orçamentária Anual, a Prestação de Contas Anual, o Relatório de Gestão Fiscal, Relatório Resumido de Execução Orçamentária e as informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, descumprindo também, conseqüentemente, o disposto no art. 11, inc. I, § 1º, da Resolução nº 20/2015, desta Corte de Contas.

Pertinente destacar, novamente, que os arts. 48, 48-A e 73-B da Lei Complementar nº 101/2000, com redação dada pela Lei Complementar nº 131/2009, são dispositivos voltados à elevação da transparência das contas públicas, possibilitando uma maior fiscalização por parte de qualquer membro da sociedade, sendo certo que, consoante define a retroreferida LC 131 e foi destacado pela CGU (Controladoria-Geral da União)<sup>1</sup>, "todos os entes possuem obrigação em liberar ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público. Essas informações precisam estar disponíveis na rede mundial de computadores, não necessariamente em um Portal da Transparência, contudo, considerando as boas práticas, é desejável concentrar as informações em um só local".

Conforme deliberação do Conselho deste TCE-PE por ocasião da Reunião Administrativa realizada em 12/12/2016, restou determinada a formalização imediata de processo de Gestão Fiscal para as Prefeituras com Índice de Transparência *Inexistente* e *Crítico*. No caso de São José da Coroa Grande, cujo ITM<sub>PE</sub> foi *Insuficiente* nos dois exercícios analisados, entendo que resta o cabimento de expedição de recomendação à atual gestão municipal no sentido de dar maior transparência pública à Prefeitura em

---

<sup>1</sup>Fonte:<http://www.portaldatransparencia.gov.br/faleConosco/perguntas-tema-transparencia-lei-complementar.asp#4>





**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

epígrafe, em cumprimento às disposições da LC n° 101/2000, LC n° 131/2009, Decreto Federal n° 7.185/2010 e Lei Federal n° 12.527/2011, sob pena de aplicação da multa prevista no inciso III do art. 73 da Lei Orgânica deste TCE (Lei Estadual n° 12.600/2004, com as alterações da Lei Estadual n° 14.725/2012), nos termos do art. 15, c/c o art. 12, inc. VI, da Resolução TC n° 20/2015.

Especificamente quanto ao apontamento da auditoria, impende destacar que não houve (ou, pelo menos, não constou nestes autos) sonegação e/ou omissão de informações quanto a qualquer solicitação realizada por esta Corte de Contas para a realização de sua atividade de controle externo da Administração Pública, tão somente notícia de que a Prefeitura não teria respondido a questionamentos realizados por edis e partidos políticos locais, fato esse negado pela Defendente, não havendo provas no processo ora julgado em qualquer sentido.

Com isso, sou pela desconsideração do apontamento da auditoria ora trazido à baila.

**1.6 - SUPERFATURAMENTO DE PREÇOS NA CONTRATAÇÃO DE LOCAÇÃO DE VEÍCULOS, NO VALOR DE R\$ 543.639,53.**

Conforme destaquei anteriormente neste pronunciamento (tópico 1.4), a contratação ora em foco foi objeto de análise mais aprofundada por parte da auditoria deste TCE, a qual registrou no seu Relatório Complementar (fls. 525/534) o resultado do seu trabalho, razão pela qual também deixo para tratar desse assunto mais à frente.

**2 - DO RELATÓRIO COMPLEMENTAR DE AUDITORIA (fls. 525/534).**

Conforme inicialmente informado, o Relatório ora em tela foi expedido por solicitação do Inspetor Regional da IRPA (Inspetoria Regional de Palmares), em face das alegações defensórias apresentadas pela Sra. Elianai Buarque Gomes por meio da petição às fls. 469/521, especificamente com relação à contratação voltada à locação de veículos nos exercícios de 2013 (Dispensa de Licitação n° 004/2013) e de 2014 (Pregão Eletrônico n° 001/2014).



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

**2.1 - Contratação de serviços de transportes através de Dispensa indevida de licitação.**

Foi consignado no Relatório de Auditoria que, por meio da Dispensa de Licitação nº 004/2013, Processo nº 007/2013, de 30/01/2013, a Prefeitura Municipal de São José da Coroa Grande firmou contrato, em 28/02/2013, com a empresa M.M.C. CONSTRUTORA LTDA., no valor global de R\$ 574.676,10 (fls. 365/367), e termo aditivo de igual valor (em 27/05/2013 - fls. 372), cujo objeto foi a locação de veículos destinados à manutenção de atividades e serviços públicos locais.

Segue a área técnica informando ter verificado, da análise das notas de empenhos e do relatório de movimento das despesas orçamentárias do exercício de 2013, que foram locados 07 (sete) veículos para educação, 06 (seis) para obras e 07 (sete) para saúde, sendo certo que a prefeitura pagou por esses contratos o montante de R\$ 1.132.917,28.

E mais:

Sendo assim, a entidade devia proceder uma única licitação mediante a modalidade de concorrência, haja vista que tais contratos com valores elevados se reportam ao mesmo objeto, não obstante, a entidade procedeu dispensa de licitação frustrando a competitividade intentada pela legislação e causando possíveis prejuízos ao erário municipal.

Os montantes das aquisições e serviços, relacionados acima, ultrapassam o limite de dispensa. A não realização de licitação fere o art. 37, XXI da Constituição da República e o art. 2º da Lei Federal n.º 8.666/93, capitulando desta forma a infração prevista no art. 89 da Lei retromencionada. A dispensa indevida de licitação constitui ato de improbidade administrativa capitulado no art. 10, VIII, da Lei Federal n.º 8.429/92.

A Sra. Elianai Buarque Gomes, apontada pela auditoria como responsável pelo fato antes relatado, inicia suas considerações defensórias neste tópico asseverando ser improcedente o apontamento da área técnica desta Casa.

Segue a Defendente ora em tela afirmando que, "em seu curto texto, o respeitável técnico cometeu alguns equívocos de



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

ordem legal, sugerindo a adoção da modalidade concorrência, plenamente antieconômica para a situação em apreço; confundiu a escolha da Dispensa de Licitação ao correlacionar o montante contratado como determinante para a opção do Município e não as circunstâncias da contratação, consoante determinam o Art. 24, inciso IV, da Lei nº 8.666/93 e Art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal”.

Mais à frente, ressalta que a auditoria deste TCE trata de duas situações distintas: autorização de gastos e o efetivo pagamento de despesas.

E esclarece:

A primeira, cuida da contratação mediante a Dispensa de Licitação nº 004/2013; a segunda, trata do pagamento através de notas de empenhos e, nesse caso, com afirmações ambíguas comete mais uma série de equívocos e distorções dos fatos, senão vejamos:

a) Para a autuação do processo de Dispensa de Licitação em tela, o Secretário de Obras, Viação e Serviços Públicos, solicitando em comunicação interna à Sua Excelência, a Prefeita do Município, anexa TERMO DE REFERÊNCIA (apenso), cujo conteúdo justifica pormenorizadamente a contratação, detalha os serviços a serem executados e relaciona as necessidades do Município. Atente-se para o fato de que a relação de serviços descritos no TR apenso é completamente divergente da relação do ilustre técnico.

b) Ao se comparar os quantitativos descritos no Termo de Referência que constituíram o objeto da contratação, com aqueles apresentados pelo ilustre técnico desse TCE, percebem-se discrepâncias absurdas, denotando, com absoluta clareza a plena impropriedade das afirmações do Relatório de auditoria, e a indiscutível fragilidade dos dados por ele apresentados.

c) Os valores contratados com fulcro na antedita Dispensa tiveram como base as informações do Termo de Referência e não as Notas de Empenho citados no relatório que, indubitavelmente, constituíram as despesas efetivamente pagas. Nesse ponto, ocorrera, efetivamente, o ápice dos equívocos cometidos: confundiu-se despesa autorizada por intermédio de contrato, com despesas pagas através de notas de empenho.



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

Após destacar que sua opção pela Dispensa de Licitação para celebrar a contratação ora em análise ocorreria com fulcro no inciso IV do Art. 24 da Lei Federal no 8.666/93, a Sra. Elianai Buarque Gomes afirmou que "a emergência da contratação se justifica plenamente posto que estava o Município de São José da Coroa Grande em início de gestão, com o agravante de ser a administração antecessora de oposição política à defendente, e os dados levantados para identificação das necessidades e demandas para o exercício financeiro que se iniciava, não se tinha parâmetro plausível para celebração de avenças para quaisquer tipos de serviços".

E segue alegando:

Demais disso, dentre as necessidades elencadas no Termo de Referência estavam os veículos contratados para o transporte escolar, cujas aulas iniciar-se-iam no início de fevereiro. Logo, se a opção fosse, por exemplo, a concorrência sugerida pelo ilustre representante dessa Colenda Corte de Contas, o município levaria, no mínimo, 30 (trinta) dias para contratar referido serviço e, posteriormente, iniciar o calendário letivo anual. Nesse contexto, resta plenamente caracterizada a emergência para a contratação em tela, justificando-se, indiscutivelmente, a adoção do art. 24, inciso IV, da Lei Federal no 8.666/93.

De igual modo, o Termo de Referência da Dispensa prevê contratação de veículos para o transporte de médicos, pacientes em tratamento fora do domicílio, atendimento às demandas do PETI, dentre outros.

Isto posto, resta inconteste que a ausência da contratação ou, pelo menos o seu retardamento, provocaria prejuízos inomináveis aos munícipes conforme descrito nos parágrafos precedentes. Logo, irrefutável o amparo legal para a contratação oriunda de Dispensa de Licitação nº 004/2013.

A título de respaldo doutrinário para sua tese defensiva, a ex-prefeita em tela trouxe trechos de obras do Direito Administrativo tratando da contratação direta de serviços, mediante Dispensa de Licitação (Marçal Justen Filho, Hely Lopes Meirelles, Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, Joel de Menezes Niebuhr, Ivan Barbosa Rigolin e Marco Tullio Bottino), além dos seguintes julgados do TCU:



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

A meu ver, o Art. 24, IV, da Lei 8.666/1993, que trata da hipótese de situação emergencial, possui um caráter nitidamente voltado para a proteção física de pessoas e bens, diante de acidentes e eventos calamitosos. Mas, com a expressão 'que possa ocasionar prejuízos', resta autorizada a extensão do conceito de situação emergencial àqueles contextos que, sem decorrerem necessariamente de traumas da natureza de acidentes apresentam-se igualmente adversos, prementes da ação administrativa e totalmente fora do poder de previsibilidade do gestor. Nesse sentido, creio que a situação presentemente analisada enquadra-se nesse conceito mais amplo de estado emergencial, apto a ensejar a dispensa de licitação, caso necessária ao enfrentamento da situação. (Acórdão 8.356/2010, 1ª C., rel. Min. Augusto Nardes). (grifo nosso)

No caso em tela, a situação emergencial legitimaria a contratação direta com fundamento no art. 24, IV, da Lei 8.666/1993, desde que constasse nos autos do processo administrativo demonstração, com base em fatos, de que a situação que justifica a contratação direta qualifica-se como emergência ou calamidade pública, estando caracterizada urgência ao atendimento de situação que poderia ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, Serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares (Acórdão 4.458/2011, 2ª C., rel. Min. Aroldo Cedaz) (grifo nosso)

No âmbito desta Corte de Contas, invocou os julgados dos seguintes processos: nº 1103996-6, nº 1230177-2, nº 0505295-



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

6, nº 0801783-9 e 0904226-0, tendo arrematado suas considerações defensórias quanto ao presente tópico ressaltando que a Prefeitura Municipal acostou ao processo 03 (três) cotações dos serviços, "obtendo, portanto, o menor valor da empresa M.M.C. CONSTRUTORA LTDA. para a efetiva contratação", pelo que requereu a aprovação das contas ora em análise.

Por ocasião do Relatório Complementar de Auditoria, a área técnica deste TCE, ao descrever a "situação encontrada" com relação ao tópico ora trazido à baila, informou ter constatado que a Prefeitura de São José da Coroa Grande despendeu com a contratação de serviços de transportes, decorrente do Processo de Dispensa de Licitação nº 04/2013, o montante de R\$ 1.149.352,20, destacando que tal "Dispensa foi homologada em 28/02/2013 e foram emitidos empenhos nº 358/13 e nº 359/13 antes da homologação da licitação em 27/02/13 e liquidados e pagos em 01/03/13 nos valores de R\$ 37.974,90 e R\$ 65.465,60, respectivamente. (Conf. NE CD anexo)".

Ademais, assim registrou:

O referido processo de dispensa de licitação foi autorizado baseado na necessidade imediata de contratação dos serviços de transportes em virtude do início do ano letivo e o risco da quebra da continuidade da prestação do serviço de transportes.

De fato, os bens de consumo adquiridos e o serviço contratado são necessários ao bom funcionamento da Administração Pública e, por esta razão, devem ser objeto de cuidadoso planejamento de sua aquisição e controle de seu consumo.



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

Sobre o tema o jurista Marçal Justen Filho posicionou-se da seguinte forma:

[...]

No caso específico de contratações diretas, emergência significa necessidade de atendimento imediato a certos interesses. Demora em realizar a prestação produziria risco de sacrifício de valores tutelados pelo ordenamento jurídico. Como a licitação pressupõe certa demora para seu trâmite, submeter a contratação ao processo licitatório propiciaria a concretização do sacrifício a esses valores. (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 11<sup>a</sup> ed., São Paulo: Dialética, 2005, p. 238).

Quando nos deparamos com a ideia de contratação direta em caso de emergência, logo associamos o conceito à emergência/calamidade pública decorrente de desastres naturais. No entanto, no outro extremo do conceito, encontramos hoje o que a doutrina denomina “emergência ou urgência fabricada”.

Trata a “emergência fabricada” a situação na qual a Administração, por desídia ou intenção deliberada do agente público, não adota providências cabíveis para a realização de procedimento licitatório com a devida antecedência, gerando a extrema necessidade para a contratação, o que autorizaria, com fulcro no art. 24, IV, da Lei n° 8.666/93, a dispensa de licitação.

Ou seja, a Administração deixa de tomar tempestivamente as providências necessárias à realização da licitação previsível, mas é autorizada a contratar diretamente. Assim, por exemplo, se chega a





**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

termo um contrato sem nova licitação para nova contratação por desídia do administrador, desde que preenchidos os requisitos legais, poderia o administrador contratar diretamente, nos mesmos termos da dispensa concedida em razão de situação de calamidade pública, mas não sem a devida apuração de responsabilidades.

O Tribunal de Contas da União vem admitindo a possibilidade de contratação direta nos casos de "emergência fabricada", tendo em vista o interesse público. No entanto, uma vez detectada a negligência, desídia ou má-fé do agente público, ele deverá ser responsabilizado.

Nestes termos, o Acórdão n.º 3521/2010 - 2ª Câmara, TC-029.596/2008-2, do Tribunal de Contas da União, da lavra do relator Ministro Benjamin Zymler, (06.07.2010), demonstrou seu novo posicionamento.

[...]

Representação oferecida ao TCU apontou possíveis irregularidades na "contratação emergencial de empresa para prestação de serviços de gestão de sistemas de informação pelo Departamento Nacional de Produção Mineral - DNPM". O Diretor-Geral e o Diretor de Administração foram chamados em audiência, em razão da suposta "não adoção de providências cabíveis para que fosse promovido o procedimento licitatório com a devida antecedência, o que teria evitado duas contratações emergenciais consecutivas da empresa Montana Soluções Corporativas Ltda. e, posteriormente, da empresa CPM Braxis, para a prestação de serviços técnicos especializados em informática". A unidade técnica propôs a rejeição das justificativas



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

apresentadas pelos responsáveis, com a consequente aplicação de multa, por entender que a situação de emergência teria resultado, na verdade, da morosidade na condução do certame, o que acarretara as contratações emergenciais. Em seu voto, o relator frisou que a proposta da unidade instrutiva baseava-se em antiga jurisprudência deste Tribunal, Decisão n.º 347/94 - Plenário, segundo a qual a dispensa de licitação é cabível desde que a situação adversa, dada como de emergência ou de calamidade pública, não se tenha originado, total ou parcialmente, da falta de planejamento, da desídia administrativa ou da má gestão dos recursos disponíveis". No entanto, o relator chamou a atenção para o fato de que "a jurisprudência desta Corte de Contas evoluiu, mediante Acórdão n.º 46/2002 - Plenário", no sentido de que também é possível a contratação direta quando a situação de emergência decorre da falta de planejamento, da desídia administrativa ou da má gestão dos recursos públicos, devendo-se analisar, para fim de responsabilização, a conduta do agente público que não adotou tempestivamente as providências cabíveis". (grifo nosso) disponíveis". No entanto, o relator chamou a atenção para o fato de que "a jurisprudência desta Corte de Contas evoluiu, mediante Acórdão n.º 46/2002 - Plenário", no sentido de que também é possível a contratação direta quando a situação de emergência decorre da falta de planejamento, da desídia administrativa ou da má gestão dos recursos públicos, devendo-se analisar, para fim de responsabilização, a conduta do agente público que não adotou tempestivamente as providências cabíveis". (grifo nosso)

A doutrina, por sua vez, tende a ser um pouco mais restritiva, estabelecendo limitações à contratação direta nos casos de "emergência fabricada". Em suma,



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

entende a doutrina que caso o administrador decida contratar diretamente, deve verificar se é de fato caso de emergência e se a contratação direta é a melhor possível nas circunstâncias. E só a partir daí, deve-se fazer a contratação pelo menor prazo e com objeto mais limitado possível, visando afastar o risco de dano irreparável. Simultaneamente, deve desencadear a licitação indispensável.

Neste caso, a falta de planejamento da atual gestão causou a urgência no atendimento da situação em comento. Assim, apesar de a emergência ser ficta, a situação que se apresentou foi merecedora de uma solução de caráter urgente, sob pena de se causar prejuízo à comunidade. Entretanto, a contratação direta deverá objetivar apenas a eliminação do risco de prejuízo.

Isso porque a contratação direta, neste caso, é uma espécie de atividade acautelatória de interesses relevantes. O objeto do contrato restringe-se ao mínimo necessário para afastar a concretização do dano.

A contratação direta deverá objetivar apenas a eliminação do risco de dano ou prejuízo, não podendo a execução do contrato superar a cento e oitenta dias.

Esse limite foi dado à Administração para que se pudesse resolver o problema que existe temporariamente e, durante esse prazo, fosse iniciado um processo mais amplo, se necessário. Isso acarretará em um fracionamento justificado, porque visa a resguardar o



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

interesse maior da contratação imediata, que evita a concretização de um dano irreparável ou de difícil reparação.

O art. 24, IV, também prevê que somente as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência, são passíveis de contratação emergencial. Assim, mesmo que ocorram quaisquer fatos alheios à vontade das partes, o tempo do ajuste é contado de forma contínua, a partir do fato e não da contratação, sem olvidar a impossibilidade de prorrogação.

Quando se trata de "emergência fabricada", no entanto, dada sua peculiaridade, não permitiria a renovação, sob pena de caracterização de má fé. Isso porque a demonstração de boa fé do administrador dependerá da abertura de processo licitatório no momento da contratação direta.

Ante o exposto podemos concluir que:

a) O gestor em vez de realizar a contratação direta através de dispensa de licitação deveria de imediato determinar a instauração de processo licitatório para a contratação dos serviços de transportes;

b) O contrato nº 007/2013 teve vigência no período de 90 dias a partir de 28/02/2013 e posteriormente o contrato inicial foi prorrogado através de termo aditivo a partir de 27/05/2013 por mais 90 dias, decorrente de contratação direta com fulcro no art.



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

24, IV. Faz-se mister destacar que houve a prorrogação indevida do contrato de prestação dos serviços de transportes decorrente do processo de dispensa de licitação N° 004/2013, conduta esta vedada pelo inciso IV do art. 24 da Lei 8666/96.

c) Diante dos fatos acima relatados, nota-se claramente a ausência de planejamento por parte da Gestora do Município, que não acompanhou corretamente a execução do contrato anterior, posto que, seria totalmente possível a realização de um pregão eletrônico, nos moldes que ocorreu posteriormente, em vez de optar pela dispensa de licitação.

Tal conduta foi causadora do risco de quebra da continuidade da prestação do serviço de transportes o que comprometeria os serviços a eles vinculados, tornando necessária a compra direta, por dispensa de licitação, em desacordo com a legislação vigente, bem como a prorrogação indevida do contrato decorrente de contratação direta. Os fatos narrados tornam o gestor municipal, Sra. Elianai Buarque Gomes responsável pela irregularidade, uma vez que, ao prorrogar o contrato de transportes a gestora municipal contrariou o disposto no art. 24, IV da lei 8666/96 e a não adoção em tempo hábil das providências cabíveis para a realização de procedimento licitatório para a contratação dos serviços de transportes resultou na contratação direta através de dispensa de licitação contrariando disposto no artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal e os artigos 2º, 3º da Lei Federal nº 8.666/1993.



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

A responsabilização pela desconformidade relatada pela área técnica desta Casa foi apontada, de forma conjunta:

- à Sra. Elianai Buarque Gomes, ex-prefeita municipal, por autorizar, adjudicar e homologar mediante despacho às fls. 101 do processo (CD Anexo), a contratação por dispensa quando deveria ter instalado procedimento licitatório, conduta essa que findou por ocasionar a inobservância das normas licitatórias, bem como atentar contra o princípio da livre concorrência;

- ao Sr. Thiago Litwak Rodrigues de Souza, então Secretário de Assuntos Jurídicos local, por emitir parecer jurídico favorável à contratação por dispensa, quando devia ter opinado pela instauração de processo licitatório, fato esse que restou por proporcionar a contratação de empresa sem a devida instauração do processo licitatório; e

- à Sra. Ilka Cristina Oliveira Torres Morais, Assessora Jurídica da CPL à época da contratação, por emitir parecer jurídico favorável ao aditamento na contratação por dispensa, quando devia ter opinado pela instauração de processo licitatório, fato que findou por proporcionar a prorrogação da contratação de empresa sem a devida instauração do processo licitatório.

Como inicialmente posto neste pronunciamento, os três responsabilizados antes relacionados apresentaram defesa de forma isolada, as quais passo a mencionar na ordem dos autos.

Iniciando pela defesa do Sr. Thiago Litwak Rodrigues de Souza, então Secretário de Assuntos Jurídicos local, esse iniciou



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

afirmando que "inexistem irregularidades atribuíveis ao ora defendente, nem mesmo a qualquer dos apontados responsáveis".

Mais à frente, assim pontuou:

Isso porque, com relação ao ora defendente, não se deve deixar de observa que o Advogado é inviolável em suas manifestações exaradas no exercício da sua profissão, nos termos do art. 133, da Constituição Federal de 1988:

"Art. 133. O advogado é indispensável à administração da justiça, sendo inviolável por seus atos e manifestações no exercício da profissão, nos limites da lei".

Nesse sentido:

PENAL E PROCESSUAL PENAL. ADVOGADO PARECERISTA. SUPOSTO CRIME EM PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. ART. 89, CAPUT, DA LEI 8.666/93. PLEITO DE TRANCAMENTO DA AÇÃO PENAL. CABIMENTO. INEXISTÊNCIA D EINDICAÇÃO DO DOLO NA CONDUTA DO CAUSÍDICO. ORDEM QUE DEVE SER CONCEDIDA.

1. Não se pode deixar de considerar que sendo o ato do parecerista um ato opinativo, a manifestação jurídica não se constitui como ato administrativo em si, podendo apenas ser usada como elemento de fundamentação de um ato administrativo posteriormente praticado.

2. Precedente: STF - MS 24.631-6 - DISTRITO FEDERAL - Relator (a): Min. Joaquim Barbosa - Julgamento: 09/08/2007 - Órgão Julgador: Tribunal Pleno - Publicação: DJ 01-02-2008. Neste julgamento, o Relator, Ministro JOAQUIM BARBOSA, apresentou o entendimento de que a responsabilização do advogado parecerista somente pode ocorrer quando a lei





**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

estabelece efetivo compartilhamento do poder administrativo de decisão.

3. Discussão que ganha maior relevo no âmbito do Direito Penal. O tipo penal se dirige, em princípio, ao administrador: dispensar, indevidamente a licitação ou declará-la inexigível fora dos casos legais (art. 89, caput da Lei 8.666/93). Cabe verificar de que modo a conduta imputada ao advogado teve relevo para a concretização desse ato de dispensa de licitação, e, na situação apresentada, o se verifica é a emissão de um parecer sem qualquer fundamentação.

4. O advogado simplesmente não disse nada; ele fez uma apreciação da questão e invocou o art. 24, inciso IV, para afirmar que a situação de emergência estaria contemplada por ele. Contudo, essa referência que ele fez foi uma observação em tese, como se estivesse transferindo para o administrador a responsabilidade no sentido de praticar ou não aquele ato.

5. Para que se sustente a possibilidade de responsabilização penal do advogado subscritor do parecer, outros elementos devem ser apresentados na peça acusatória, o que na situação não ocorreu. Não há nenhuma indicação na denúncia de que o advogado estava em conluio com o Prefeito, e que haveria o dolo do causídico, ao emitir o parecer, direcionado à prática de um ilícito penal. Ou seja, não foi apresentado qualquer indício de aliança com o agente político para prática de atos de corrupção.

6. Ordem concedida. (PROCESSO: 00071466220134050000, HC5161/RN, DESEMBARGADOR FEDERAL MANOEL ERHARDT, Primeira Turma, JULGAMENTO: 15/08/2013, PUBLICAÇÃO: DJE 22/08/2013 - Página 104)

Ora, as recentes decisões do STF consolidaram o entendimento de que é vedado atribuir responsabilidade a coordenador jurídico por elaboração de parecer meramente consultivo, uma vez que a simples opinião



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

técnico-jurídica, por si só, não configura ato de improbidade, sendo necessária, ainda, a demonstração de eventual dolo na conduta.

No caso em análise, não se constata qualquer dolo ou intenção de fraudar, de contrariar a lei.

Confira-se, sobre a matéria, a mais recente compreensão adotada, por unanimidade de votos, pelo Supremo Tribunal Federal:

"III. É lícito concluir que é abusiva a responsabilização do parecerista à luz de uma alargada relação de causalidade entre seu parecer e o ato administrativo do qual tenha resultado dano ao erário. Salvo demonstração de culpa ou erro grosseiro, submetida às instâncias administrativo/disciplinares ou jurisdicionais próprias, não cabe a responsabilização do advogado público pelo conteúdo de seu parecer de natureza meramente opinativa. Mandado de segurança deferido. (STF - MS 24.631-6 - DISTRITO FEDERAL -Relator(a): Min. Joaquim Barbosa - Julgamento: 09/08/2007 - Órgão Julgador: Tribunal. Pleno Publicação: DJ 01-02-2008).

Não se pode deixar de considerar que sendo o ato do parecerista um ato opinativo, a manifestação jurídica não se constitui como ato administrativo em si, podendo apenas ser usada como elemento de fundamentação de um ato administrativo posteriormente praticado.

Assim, para eventual responsabilidade do Advogado subscritor do parecer, outros elementos devem ser apresentados, para evidenciar conluio com a emissão de parecer direcionado ao desvio de recursos públicos, o que sequer é cogitado no presente caso, até porque seria inverídico.



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

O parecer jurídico, em regra, é um mero ato opinativo que não produz efeitos jurídicos e por isso não pode ser tido como ato administrativo. O parecer jurídico é uma manifestação que integra o procedimento administrativo que culminará com a expedição de um ato administrativo. Ou seja, o parecer jurídico não é um ato administrativo.

O Supremo Tribunal Federal tem o entendimento firmado no sentido de que o parecer jurídico não é um ato administrativo, mas sim uma opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnica que guiará o gestor na hora de decidir.

Após transcrever trecho doutrinário atribuído a MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO, em que restou destacado que a "responsabilização depende da demonstração de que o advogado, ao proferir sua opinião, agiu de má-fé, com culpa grave ou erro grosseiro", o Defendente ora em tela trouxe julgado do Tribunal Regional Federal da 1ª Região e do STJ no mesmo sentido, pelo que aduziu que "o Advogado não pode ser responsabilizado por suas opiniões jurídicas, ainda mais quando o tema (a saber, dispensa de processo licitatório) não é pacífico quer na jurisprudência, quer na doutrina", concluindo, com isso, ser "inviável a imputação de responsabilidade ao ora defendente".

Segue o Sr. Thiago Litwak Rodrigues de Souza transcrevendo trechos do Relatório Complementar de Auditoria, tendo destacado que, de acordo com a própria área técnica deste TCE, "o objeto licitado foi regular, útil e necessário, a situação a ser regulamentada era urgente, sendo o processo de dispensa efetivado dentro dos preceitos legais", além de ressaltar que, "se houve desídia ou falta de planejamento foi da



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

gestão anterior, isso porque a gestão da Sra. Elianai Buarque Gomes iniciou-se em 2013”.

Por fim, a peça defensiva ora trazida à baila é assim concluída:

Sendo assim, à luz da fundamentação jurídica supra, pugna o ora defendente para que esse Colendo TCE/PE conheça dos presentes argumentos e julgue pela **IMPROCEDÊNCIA** de qualquer imputação, afastando a aplicação de qualquer tipo de penalidade ao ora defendente, reconhecendo a ausência de irregularidade atribuível.

A Sra. Ilka Cristina Oliveira Torres Morais, Assessora Jurídica da CPL à época da contratação (cuja responsabilização solidária para o apontamento da auditoria ora analisado decorreu da emissão do parecer jurídico que firmou favorável ao aditamento na contratação por dispensa), alegou que, no seu entendimento, a não prorrogação de tal contratação “traria prejuízos imensuráveis para as atividades de transporte escolar, prejudicando assim os alunos que utilizam esses serviços”.

Transcrevendo trecho do Relatório Complementar ora em tela (“nota-se claramente a ausência de planejamento por parte da Gestora do Município, que não acompanhou corretamente a execução do contrato anterior”), concluiu que, caso a prorrogação ora tratada não fosse realizada, “a classe estudantil seria prejudicada, ficando o ônus deste prejuízo sob a nossa responsabilidade. Optamos pelo mal menor – optar pela prorrogação do contrato em benefício do transporte escolar. Ressalte-se que foi posteriormente efetuado o devido processo, sanando em



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

definitivo o problema e que nossa posição foi dar continuidade a um processo já existente”.

Arrematou sua peça defensiva alegando que sua conduta restou “perfeitamente justificada (...) uma vez que não nos restou nenhuma alternativa, pelo que esperamos que seja excluída de qualquer infração que tenha sido cometida, sem nenhum dolo ou interesse em descumprir a legislação vigente sobre a matéria”.

Por fim, tem-se a defesa da ex-prefeita Elianaí Buarque Gomes, cujas razões defensórias ao presente tópico são iniciadas com a afirmação de que é “puro equívoco” entender como indevida a contratação direta da empresa M.M.C. CONSTRUTORA LTDA. por meio da Dispensa de Licitação nº 004/2013, de 25.02.2013, para contratação de serviços de transportes para o Município de São José da Coroa Grande.

Segue destacando ser mais um “lamentável equívoco” o registro da auditoria de que foram emitidos empenhos antes da data da homologação da dispensa (“segundo anotação do relatório, empenhos emitidos em 27/02/2013; e homologação em 28/02/2013”).

E esclarece:

O Processo de Dispensa nº 004/2013, foi efetivamente homologado em **25/02/2013**, conforme se faz prova por cópia do Termo de HOMOLOGAÇÃO devidamente assinado pela Gestora do Município, constante do antedito Processo, às fls. Nº 98. O que ocorrera em 28/02/2013, foi a publicação do ato, no Diário Oficial do Estado de Pernambuco, em plena conformidade com o disposto no



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

art. 26, *caput*, da Lei Federal nº 8.666/93, que determina:

Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2º e 4º do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8º desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e **publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias**, como condição para a eficácia dos atos. (Redação dada pela Lei nº 11.107, de 2005) (grifo nosso)

Ante o exposto, evidencia-se mais um substancial equívoco cometido pela ilustre auditoria, haja vista que a Dispensa fora efetivamente homologada em 25.02.2013, momento em que se estabelece, segundo a norma legal transcrita, a eficácia do ato. E, em assim sendo, ocorrera antes da data do empenho, numa cabal demonstração de que o procedimento se deu rigorosamente dentro dos padrões de legalidade exigidos para as contratações da espécie.

Em relação ao assunto em tela, importante ressaltar o que pontifica a doutrina, a exemplo do que nos escreve Marçal Justen Filho.

Cabe à autoridade superior ratificar a decisão de promover a contratação direta, assim como as condições contratuais. **A aprovação pela autoridade superior é condição de eficácia da decisão do subordinado.** As contratações efetivadas com dispensa e inexigibilidade de licitação deverão ser divulgadas na imprensa oficial. **Pela redação do parágrafo único, confirma-se que a publicação se fará após aperfeiçoada a**



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

contratação. Não se trata, portanto, de condição de validade. Deve-se reputar que a publicação constitui condição de eficácia da contratação, nos termos do art. 61, parágrafo único. A distinção entre requisito de validade e de eficácia é simples, do ponto de vista prático. Se um requisito de validade fosse infringido, seria impossível seu suprimento e existiria obstáculo a promover a execução do contrato posteriormente. Não é o que se passa. Alude-se a requisito de eficácia porque se reconhece que o contrato é válido e perfeito.

Ratificando o entendimento da recorrente, transcreve-se Julgado do TCU, acerca do assunto. Senão vejamos:

(...) 18. Verifico que o **caput** do art. 26 da Lei de Licitações excluiu da obrigação de seguir suas regras, atinentes à comunicação dos atos de dispensa, inexigibilidade e retardamento indicados à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, nos prazos fixados, as dispensas para contratações de pequeno valor e os casos em que a licitação é dispensada, conforme §§ 2º e 4º do art. 17 da mesma lei.

19. Nesse sentido, entendo que a intenção do legislador não foi enumerar as situações em que cabem as referidas exigências, como defendeu o MP/TCU, mas ressaltar as hipóteses em que não devem ser requeridas, pelo pequeno valor envolvido nas contratações ou pela existência de interesse público que torne dispensada a realização de certame.

20. Infiro, portanto, que tanto o art. 26 da Lei nº 8.666/1993 como o art. 50, inciso IV e parágrafo único, da Lei nº 9.784/1991 e o princípio da publicidade, contemplado, entre outros, no art. 37 da Constituição Federal e no art. 3º, **caput**, da Lei nº 8.666/1993, podem ser utilizados para se exigir, nos





**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

contratos firmados com base no art. 32 da Lei nº 9.074/1995, a existência de fundamentação, em especial quanto às razões de escolha do contratado e à justificativa do preço, e a publicidade dos atos de dispensa. (Acórdão 1.789/2011, Plenário, rel. Min. Ubiratan Aguiar) (Grifo nosso)

Ainda o TCU, acerca do assunto, em decisão da 2ª Câmara, decidiu:

(...) 6. No que tange à ausência de publicação da ratificação de dispensa de licitação na imprensa oficial, em que pese a contrariedade ao disposto no art. 26 da Lei nº 8.666/93, penso que tal falha também não enseja o julgamento das contas pela irregularidade, sobretudo em homenagem ao princípio da proporcionalidade. Contudo, acolho a proposta da unidade técnica pela ressalva nas contas e por que seja dada ciência da impropriedade à entidade. (Acórdão 5.337/2011, 2ª Câmara, rel. Min. Raimundo Carreiro) (grifo nosso)

Partindo desse pressuposto, entende a defendente que o fato registrado pelo representante dessa Corte de Contas não procede; não encontra amparo na Lei, na doutrina, nem tampouco na jurisprudência dominantes, porquanto completamente equivocado, não se caracterizando, portanto, em irregularidade.

Demais disso, alega o ilustre auditor ter ocorrido no caso presente, falta de planejamento da Administração Municipal para a contratação direta do serviço de transporte escolar, nos moldes como fora realizada. Acerca do assunto, incumbe-nos prestar os seguintes esclarecimentos:

É de sabença de que a hipótese do inciso IV, do art. 24, da Lei nº 8.666/93, requer muito mais cautela na



ESTADO DE PERNAMBUCO  
TRIBUNAL DE CONTAS

sua interpretação do que em outras situações elencadas no referido artigo. Contudo, há que ter como premissa que a contratação administrativa pressupõe atendimento às necessidades coletivas, o que significa afirmar que a ausência da contratação representaria, indubitavelmente, um prejuízo para o bem público.

Na situação em apreço, por se tratar de início da gestão e ausência de informações concretas acerca da quantidade de alunos matriculados – dado que só se concretiza após o fechamento das matrículas e início das aulas; roteiros existentes, condições de trafegabilidade das estradas das retromencionadas rotas, dentre outros, impossibilitaram a instauração de procedimento licitatório em que se estabelecesse competição, haja vista que, mesmo com dados e informações ainda precários, as aulas teriam que ser iniciadas.

Nesse contexto, resta evidente que se não houvesse a contratação direta, como o fizera, o tempo a ser dispendido para a contratação em procedimento convencional, por qualquer modalidade em que se estabelecesse a competição, o início das aulas seria comprometido, causando prejuízo a um serviço público essencial – a educação. Daí porquê se estabelece o entendimento de que essa emergência não é meramente "fática". No caso presente há, com extrema transparência, a manifestação do estado de necessidade da contratação, posto que se ocorrer a antedita contratação ficariam prejudicados valores e interesses totalmente defendidos pelo Direito.

Nessa linha de pensamento, Marçal Justen Filho, analisando o assunto, pontifica:



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

Todos os ramos do Direito contêm regras específicas a propósito de situações emergenciais. No direito público, é ainda maior a relevância do fenômeno. Trata-se de manifestação do instituto do estado de necessidade". Nele estão abrangidos todas essas situações de excepcionalidade, caracterizadas pelo risco de danos em virtude da demora na adoção de uma providência acauteladora destinada a impedir o sacrifício de bens, interesses e valores protegidos pelo Direito. (grifo nosso)

Continua o autor:

Observe-se que o conceito de emergência não é meramente "fático". Ou seja, emergência não é simplesmente uma situação fática normal. A emergência é um conceito relacional entre a situação fática anormal e realização de certos valores. Somente se pode entender o conceito de emergência quando compreendemos a natureza teleológica das regras jurídicas. O direito (público, especialmente) é posto para assegurar a realização de certos fins (valores). Quando se constrói a norma jurídica, considera-se uma certa situação fática e se elegem certas condutas como obrigatórias, proibidas ou facultadas. Presume-se que, através dessa disciplina, atingir-se-á a satisfação de certos valores. Essa é a regra para a situação de normalidade. A emergência consiste em ocorrência fática que produz modificação na situação visualizada pelo legislador padrão. A ocorrência anômala (emergência) conduzirá ao sacrifício de certos valores se for mantida a disciplina jurídica estabelecida como regra geral. A situação emergencial põe em risco a satisfação dos valores buscados pela própria norma ou pelo ordenamento em seu todo. (grifos nosso)



ESTADO DE PERNAMBUCO  
TRIBUNAL DE CONTAS

Conclui Marçal:

No caso específico das contratações diretas, emergência significa necessidade de atendimento imediato a certos interesses. Demora em realizar a prestação produziria risco de sacrifício de valores tutelados pelo ordenamento jurídico. Como a licitação pressupõe certa demora para seu trâmite, submeter a contratação ao processo licitatório propiciaria a concretização do sacrifício a esses valores. (grifo nosso)

*In casu*, resta evidente que não se trata de falta de planejamento, como afirmara o ilustre representante desse Tribunal, mas, pelas características fáticas aqui delineadas, ocorreria sim situação emergencial, com iminente risco de se prejudicar o calendário escolar de 2013.

Imperioso registrar que para a autuação do processo de Dispensa de Licitação em tela, o Secretário de Obras, Viação e Serviços Públicos, solicitando em comunicação interna à Sua Excelência, a Prefeita do Município, anexa TERMO DE REFERÊNCIA, cujo conteúdo justifica pormenorizadamente a contratação, detalha os serviços a serem executados e relaciona as necessidades do Município, deixando translúcida a situação de emergência caracterizada que ensejou a contratação direta em apreço.

Segue a Defendente ora em foco afirmando que sua opção pela Dispensa de Licitação para a celebrar a contratação sob comento ocorreria com fulcro no inciso IV do Art. 24 da Lei Federal nº 8.666/93, destacando que resta plenamente justificada tal atitude levando em consideração "que estava o Município de



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

São José da Coroa Grande em início de gestão, com o agravante de ser a administração antecessora de oposição política à defendente, e os dados levantados para identificação das necessidades e demandas para o exercício financeiro que se iniciava, não se tinha parâmetro plausível para celebração de avenças para quaisquer tipos de serviços”.

Também afirma a Sra. Elianai Buarque Gomes que a auditoria, ao considerar que o prazo do contrato de 180 dias somente é suportado para parcelas de obras e serviços que possam ser concluídos no máximo nesse lapso temporal, incorre em mais um equívoco, trazendo posicionamentos doutrinários e julgamentos do TCU e deste TCE que, no seu entender, dariam respaldo à sua contratação, assim arrematando sua defesa ao presente apontamento:

Ante o exposto e considerando que para celebração do contrato a Prefeitura Municipal acostou ao processo 03 (três) cotações dos serviços, obtendo, portanto o menor valor da empresa M.M.C. CONSTRUTORA LTDA. para a efetiva contratação, entende a defendente que razão não assiste ao Relatório de Auditoria empreendido, não devendo o presente tópico, constituir óbice à aprovação de suas contas, ao menos com ressalvas, à luz do art. 59, inciso II, da Lei Estadual nº 12.600/04. É o que ora requer.

Nada obstante ter a auditoria nominado o tópico ora em análise como “Contratação de serviços de transportes através de Dispensa indevida de licitação”, noticiou possível ocorrência de crime previsto no art. 90 da Lei Federal nº 8.666/93, ao



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

registrar em seu Relatório Complementar ter constatado que dois empenhos (n° 358/13 e n° 359/13, nos valores de R\$ 37.974,90 e R\$ 65.465,60, respectivamente) teriam sido emitidos em favor da empresa contratada "antes da homologação da licitação".

Todavia, tal apontamento não evoluiu no Relatório, sequer sendo mencionado na conduta dos agentes responsabilizados, conseqüentemente nos respectivos nexos causais.

Na busca pela verdade dos fatos, busquei, nos autos, as evidências da desconformidade suscitada pela área técnica deste TCE.

De logo, impende ressaltar que, apesar de corriqueiro, não é tecnicamente correto referir-se ao ato pelo qual o agente responsável pela validação do procedimento que resultou numa contratação decorrente de uma dispensa de licitação como "homologação" - nas dispensas e inexigibilidades não há tal ato, tal como referido no art. 38 da Lei n° 8.666/93 (esse termo é cabível nos casos em que tenha ocorrido licitação, em qualquer de suas modalidades). Nas hipóteses de contratação direta (*in casu sub examine*, decorreu de uma dispensa), a lei regulamentadora da matéria descreve o ato em tela como "ratificação" (art. 26 da Lei n° 8.666/93).

Quanto ao mérito, ressalto que verifiquei no procedimento de dispensa de licitação ora trazido à baila (o qual consta digitalizado no CD que segue em anexo ao presente processo) que, apesar de a publicação da ratificação da Dispensa n° 004/2013 ter ocorrido na página 44 da edição do "Diário Oficial do Estado de Pernambuco - Poder Executivo" do dia



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

28/02/2013, essa é datada de 25/02/2013, conforme se vê da imagem a seguir:

**PREFEITURA MUNICIPAL DE**  
**SÃO JOSÉ DA COROA GRANDE-PE**

Dispensa nº 004/2013

Ratifico e Homologo, a Dispensa de Licitação nº 004/2013, em favor da Empresa M M C CONSTRUTORA LTDA – ME, sediada na Rua Bela Aurora, Nº 430 – Centro – Catende – PE, inscrita no CNPJ sob o Nº 17.343.610/0001-90, nos termos do Art. 24, Inciso IV da Lei 8.666 de 21 de Junho de 1993 e alterações posteriores, para prestar serviços de gerenciamento do transporte escolar da rede pública de ensino e locação de veículos destinados à manutenção de atividades e serviços públicos deste município, no período de 90 (noventa) dias. Valor Total R\$ 574.676,10. São José da Coroa Grande, 25 de fevereiro de 2013. Elianai Buarque Gomes – Prefeita.

(47267)

Considerando que os empenhos em questão foram emitidos no dia 27/02/2013, ou seja, posteriormente à ratificação antes mencionada, não vislumbro a falha apontada pela auditoria.

Tratando do cerne do presente tópico, ou seja, a forma pela qual foi escolhida a empresa para a prestação do serviço em tela (locação de veículos destinados à manutenção de atividades e serviços públicos locais) - sem adentrar no mérito de tal contratação, assim como deixando de verificar sua economicidade (ao que se procederá no tópico seguinte) -, avença essa realizada de forma direta pela Prefeitura Municipal com a empresa M.M.C. CONSTRUTORA LTDA., decorrente de Dispensa de Licitação, quando deveria, no entender da área técnica deste TCE, ter sido realizada uma Licitação na modalidade Concorrência para tanto, entendo que esse apontamento do Relatório de Auditoria não tem como prosperar, uma vez que não foram apresentados elementos suficientes para caracterizar a mácula descrita, além de haver falhas no Relatório de Auditoria que, s.m.j., restariam por limitar a defesa da Sra. Elianai Buarque Gomes quanto à irregularidade que lhe foi atribuída, como uma





**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

pseudoinobservância das disposições de uma Resolução desta Corte de Contas que não existe (nº 12640/2004) e a descrição de um nexos causal inconclusivo: "A não utilização de modalidade de licitação adequada na contratação de locação de veículos" (?).

Ademais, impende destacar que a sra. Elianai Buarque Gomes foi eleita prefeita do município no pleito de 2012, tendo assumido o Executivo de São José da Coroa Grande em janeiro/2013.

Conforme verifiquei do antes citado procedimento digitalizado da dispensa de licitação constante do CD que tramita em anexo ao presente feito, esse foi autuado em 18/02/2013, após solicitação do então Secretário de Obras, Viação e Serviços Públicos local, Sr. Fernando Luiz Oliveira Rosa de Araújo, datada de 25/01/2013, sendo certo que o contrato restou firmado em 28/02/2013, com prazo para prestação de serviços de 90 (noventa) dias, o qual restou prorrogado por igual período, por meio do 1º Termo Aditivo (fls. 664), avença essa datada de 27/05/2013 (não há informação, nos autos, com relação ao período imediatamente posterior ao final do prazo contratual aditivado).

Levando em conta que a Sra. Elianai Buarque Gomes era opositora política da gestão anterior (situação essa por ela atestada em sua peça defensiva), com o consequente processo de transição de governo insatisfatório, ou seja, não houve, por parte do Governo encerrado em dezembro/2012, o adequado repasse à Administração iniciada em janeiro/2013 de informações e dados necessários à sua imediata atuação governamental, esperar a conclusão de um procedimento licitatório, o qual, em regra, não é célere, para ter os serviços em tela prestados (transporte escolar e locação de veículos destinados à manutenção de



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

atividades e serviços públicos do município), certamente traria sérios transtornos aos munícipes locais, principalmente aos alunos da sua rede pública, razão pela qual vislumbro a emergência autorizadora do procedimento adotado.

Conforme também pude verificar do CD que tramita em anexo a este feito, no início de 2014, 2º ano do mandato da Sra. Elianai Buarque Gomes, foi deflagrado o Pregão Eletrônico nº 001/2014, em face da solicitação conjunta dos secretários de educação, de obras e do FMS local, cujo objeto foi a locação de veículos para fazer face às demandas de tais áreas, certame esse que restou vencido pela empresa SILVA CONSULTORIA, EMPREENDIMENTOS E PROJETOS DE ENGENHARIA LTDA. - ME.

Nesse cenário, sou pelo afastamento da falha apontada pela auditoria no presente tópico.

**2.2 - Superfaturamento de preços na contratação de locação de veículos.**

Foi relatado pela área técnica deste TCE, no Relatório às fls. 454/465, que, no exercício de 2014, a contratação para locação de veículos decorreu do Pregão Eletrônico nº 001/2014, em que restou contratada a empresa SILVA CONSULTORIA, EMPREENDIMENTOS e PROJETOS LTDA., sendo certo que foram locados 24 (vinte e quatro) veículos: 08 (oito) para educação, 08 (oito) para obras e 08 (oito) para saúde.

Segue informando que a Prefeitura em tela pagou, em face de tal contratação, o valor de R\$ 589.277,75, conforme apurou da análise de notas de empenhos e relatório de movimento



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

das despesas orçamentárias do exercício de 2014. Mais adiante, realizou a comparação da contratação antes citada com aquela decorrente da Dispensa de Licitação nº 004/2013, em que foi contratada a empresa M.M.C. CONSTRUTORA LTDA. (locação de 07 veículos para educação, 06 para obras e 07 para saúde) e desembolsado pela Prefeitura de São José da Coroa Grande o montante de R\$ 1.132.917,28.

Mais adiante, destacou:

Considerando que esses contratos com locação de veículos deu-se com o mesmo objeto e mesmos serviços prestados de forma continuada para secretaria de educação, secretaria de saúde e secretaria de obras, que em 2013 foram locados 21(vinte e um) veículos e em 2014 foram locados 24 (vinte e quatro) veículos. Perfazendo uma diferença a MAIOR no exercício de 2013 em relação ao exercício de 2014, no montante de R\$ 543.639,75 = (1.132.917,28 - 589.277,75).

Dessa forma, fica evidente que há indícios de superfaturamento na locação desses veículos no exercício de 2013. Através da empresa M.M.C CONSTRUTORA LTDA, através de dispensa indevida de licitação nº 004/2013. Sendo passível de devolução o montante de R\$ 543.639,53.

Ao final do presente item, a auditoria apontou como única responsável a Sra. Elianai Buarque Gomes, por autorizar os pagamentos com superfaturamento de preços na contratação de locação de veículos, o que restou por resultar na ocorrência de superfaturamento.



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

A peça defensiva da ex-prefeita do Município iniciou suas considerações afirmando que a auditoria deste TCE, a exemplo do que fizera em análises anteriores, cometeu "mais uma sucessão equívocos em seus apontamentos. Pelas características dos registros inseridos no relatório em comento, percebe-se com absoluta clareza, que afirmações e comparativos de valores – dados que, *a priori*, deveriam ser absolutos, foram comparados tendo-se em conta parâmetros distintos, sem qualquer nexos causal entre si, para chegar a uma conclusão maldosa, inverídica, ilógica e desprovida de qualquer sustentação legal".

E segue a Defendente:

Numa análise preliminar, permitimo-nos transcrever fragmentos do Relatório de Auditoria: "No exercício de 2014 a locação de veículos deu-se através da modalidade de licitação Pregão Eletrônico nº 001/2014 através de contrato com a empresa SILVA CONSULTORIA, EMPREENDIMENTOS E PROJETOS LTDA. Sendo locados 08 (oito) veículos para educação, 08 (oito) veículos para obras e 08 (oito) veículos para a saúde, total geral 24 (vinte e quatro) veículos. Pagando por esses contratos o montante de R\$ 589.277,75. Conforme notas de empenhos e relatório de movimento das despesas orçamentárias 'do exercício de 2014.'"

Ao compararmos as informações retromencionadas com os dados reais, efetivamente licitados e contratados, restam perceptíveis despautérios capazes de impossibilitar qualquer tipo de análise lógica



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

objetiva, haja vista os desencontros de informações apuradas pelo ilustre técnico dessa Corte de Contas.

Detalhando os fragmentos transcritos acima, teremos: "Sendo locados 08 (oito) veículos para educação, 08 (oito) veículos para obras e 08 (oito) veículos para a saúde, total geral 24 (vinte e quatro) veículos." Vejamos, pois, a seguir, o que efetivamente fora licitado (dados extraídos da planilha orçamentária inserta no edital do Pregão Presencial nº 001/2014, anexa):

| ITEM | Secretaria  | TIPO DE VEÍCULO   | UNIDADE | QTD DIAS | QUANT |
|------|---|---|---------|----------|-------|
| 1    | Secretaria Municipal de Saúde                             | Veículo automotor com capacidade mínima de 42 passageiros, motor diesel com no máximo 10 (dez) anos de uso, quilometragem livre, motorista e combustível por conta da contratada. | Mês     | 20       | 2     |
| 3    | Secretaria Municipal de Educação                          | Veículo automotor com capacidade mínima de 42 passageiros, motor diesel com no máximo 10 (dez) anos de uso, quilometragem livre, motorista e combustível por conta da contratada. | Mês     | 20       | 2     |
| 5    | Secretaria Municipal de Educação                          | Veículo automotor com capacidade mínima de 4.000 kg de carga, motor diesel com, quilometragem livre com motorista por conta da contratada.  | Mês     | 20       | 1     |
| 6    | Secretaria Municipal de Obras, Viação e Serviços Públicos | Veículo automotor com capacidade mínima de 4.000 kg de carga, motor diesel com, quilometragem livre com motorista por conta da contratada.  | Mês     | 20       | 1     |



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

|                              |   |  |     |    |          |
|------------------------------|---|--|-----|----|----------|
| 7                            | Secretaria Municipal de Educação                          | Veículo automotor com capacidade mínima de 800 kg de carga, motor diesel com, quilometragem livre com motorista e combustível por conta da contratada. | Mês | 20 | 1        |
| 8                            | Secretaria Municipal de Obras, Viação e Serviços Públicos | Veículo automotor com capacidade mínima de 800 kg de carga, motor diesel com, quilometragem livre com motorista e combustível por conta da contratada. | Mês | 20 | 2        |
| <b>TOTAL MENSAL ESTIMADO</b> |   |  |     |    | <b>9</b> |

Nesse contexto, indaga-se de onde vieram os quantitativos (24 vinte e quatro veículos) grafados no Relatório de Auditoria? A planilha acima contempla todas as necessidades e demandas que foram licitadas pelo Município, cujo conteúdo resumimos: Saúde = 02 (dois) veículos; Educação = 04 (quatro) veículos; e Obras = 03 (três) veículos, totalizando 09 (nove) veículos contratados.

Importante ressaltar que a licitante SILVA CONSULTORIA, EMPREENDIMENTOS E PROJETOS LTDA, venceu o certame licitatório com o valor global de R\$ 1.024.830,84 (um milhão vinte e quatro mil oitocentos e trinta reais e oitenta e quatro centavos), importância registrada em Ata, para um período de 12 (doze) meses, cujo contrato global celebrado para o período de 08 (oito) meses do exercício financeiro de 2014, seria de R\$ 683.220,56 (seiscentos e oitenta e três mil, duzentos e vinte reais e cinquenta e seis centavos), conforme se faz prova por cópia do referido Termo de Contrato.



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

Isto posto, conclui-se que os valores questionados no Relatório sob comento não guardam qualquer coerência com a realidade fática, constituem objeto de pura ilação, impossibilita-nos estabelecer comparativos objetivos, porquanto nenhum dado contestado pelo ilustre técnico corresponde a documentos relacionados aos dois Processos. Observe-se, por exemplo, a tabela comparativa a seguir:

| <b>ANO</b> | <b>QUANTIDADE VEÍCULOS CONTRATADOS</b> | <b>QUANTIDADE VEÍCULOS ENCONTRADOS -TCE</b> | <b>VALORES CONTRATADOS</b> | <b>VALORES ENCONTRADOS - TCE</b> |
|------------|--|---|----------------------------|----------------------------------|
| 2013       | 46                                     | 21  | 574.676,10 <sup>1</sup>    | 1.132.917,28                     |
| 2014       | 09                                     | 24  | 1.024.830,84 <sup>2</sup>  | 543.639,75                       |

<sup>1</sup>Valores correspondentes ao contrato de 90 dias iniciais da Dispensa.

<sup>2</sup>Valores referentes à Ata de Registro de Preços para o período de 12 meses.

Dessarte, percebe-se com absoluta clareza que os valores e quantitativos questionados pelo respeitável representante dessa Corte de Contas, nada têm em comum com a realidade dos fatos, apenas nos revelam que foram apresentados para comparativos, números completamente díspares e irrealis: são valores relativos a um determinado quantitativo de veículos, para um espaço temporal pré-fixado, que estão sendo confrontados com outros quantitativos e prazo diferenciado não existentes. Jamais essa conta poderá ser "fechada".

Por outro lado, nos confusos escritos do Relatório de Auditoria chega-se facilmente à inequívoca conclusão de que não houve a preocupação em se comparar valores contratados com valores encontrados, mas ocorrera,





**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

injustificadamente, o confronto de importâncias pagas, simplesmente, sem, sequer, verificar quais veículos e por qual período foram pagos. Julgar sem parâmetros objetivos e justos, com certeza, não é objetivo dessa respeitável Corte de Contas, posto que se caracterizaria, no mínimo, como julgamento tendencioso, maldoso, leviano.

*In casu*, inobstante as afirmações inoportunas e descabidas de que ocorrera superfaturamento de preços de locação de veículos em 2014, simplesmente pelas razões elencadas nos parágrafos precedentes, resta plenamente translucido que os argumentos apresentados não prosperam, que os dados apresentados são ilógicos, irrealis e sem parâmetros plausíveis para se chegar à infeliz conclusão a que chegara o ilustre representante desse Tribunal de Contas.

Entretanto, o que fica evidente é que a Administração Municipal, ao contrário do que afirmara o Relatório, teve uma preocupação, quando da autuação do Pregão Eletrônico em 2014, em reestruturar toda a sistemática de contratação de transportes do Município. Basta verificar que dos 46 (quarenta e seis) iniciais em 2013, contratou apenas 09 (nove). Ademais, para se chegar ao valor de contratação fora elaborada composição de custo unitário de cada veículo, se obtendo, desse modo valores mais técnicos e coerentes com os praticados pelo mercado.

Em derradeiro, comprovada a correta execução do serviço de transporte, objeto da discussão em apreço, mormente pela fragilidade de informações e dados



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

concretos apresentados pela auditoria, incabível, também, será a imputação de responsabilizar a defendente pela devolução de valores no montante de R\$ 543.639,53 (quinhentos e quarenta e três mil, seiscentos e trinta e nove reais e cinquenta e três centavos), concernentes ao suposto superfaturamento.

Pelo que se depreende, não houve, sequer, indícios de dolo ou má fé, nem tampouco malversação do recurso público nos gastos empreendidos. Logo, inexistindo dano ao erário, ilícito seria imputar à defendente a obrigação de devolver qualquer importância aos cofres do município, sob pena de caracterizar enriquecimento ilícito do Estado.

Após citar julgados de Tribunais Superiores nos quais o enriquecimento sem causa do Estado é repudiado, a Defendente reafirma que, *in casu sub examine*, “não há se falar em superfaturamento de preços”, arrematando suas considerações sobre o presente tópico requerendo que esse “não constitua óbice à aprovação de suas contas, mesmo que à luz do disposto no inciso II do art. 59 da LOTCE”.

No âmbito do Relatório Complementar de Auditoria, a “Situação Encontrada” descrita pela área técnica foi a seguinte:

Analisando-se a prestação de serviços de transporte escolar do município de São José da Coroa Grande, verificou-se a existência do contrato n° 007/2013 (fls. 363 a 368) com a empresa M.M.C. CONSTRUTORA LTDA, teve vigência no período de 90 dias a partir de 28/02/2013 no valor de R\$ 574.676,10 e prorrogado



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

através de termo aditivo a partir de 27/05/2013 por mais 90 dias, perfazendo o valor total de R\$ 1.149.352,20.

Verificou-se que a entidade não se fez demonstrar através de documentos, com detalhamento de boletins de medição fundamentados nas distâncias efetivamente percorridas, atestados pelo fiscal do contrato, planilhas com os pagamentos ao transporte, nos contratos referentes à Dispensa de Licitação n° 004/2013. (CD anexo)

Constatou-se que no contrato houve apenas cotação de preços sem a devida apresentação de uma justificativa desses preços. Ademais, tendo-se como referência para pagamentos dessas rotas o valor em diárias em vez de Km/rodado, apresentando custo antieconômico para a entidade em desacordo com a Resolução T. C. N° 06/2013, que dispõe sobre procedimentos de controle internos relativos a serviços de transportes.

Segue a auditoria registrando ter confrontado os valores pagos pelas mesmas rotas existentes nos dois contratos decorrentes da Dispensa de Licitação n° 04/2013 com aqueles pagos em face do Pregão Eletrônico n° 01/2014, "apurando-se eventuais divergências". O que chamou a atenção da auditoria "é que as rotas existentes no primeiro contrato também fazem parte do segundo, entretanto, os valores referentes no primeiro contrato (Dispensa de Licitação), conforme proposta de preços da empresa vencedora M.M.C. Construtora Ltda (CD anexo fls. 74 a 86 e 102-104), são muito superiores em relação à proposta de preços ao segundo contrato (Pregão Eletrônico), que apresenta como empresa



ESTADO DE PERNAMBUCO  
TRIBUNAL DE CONTAS



vencedora Silva Empreendimentos e Projetos de Engenharia Ltda (CD anexo fls. 154 a 175 e 190 a 197)”.  
Mais à frente, apresenta a seguinte tabela:

**Comparativo da locação dos veículos tipo ônibus que fazem as mesmas rotas existentes nas duas licitações (Dispensa X Pregão)**

| Veículo | Origem | Destino               | Km/Rod<br>Mês | Valores<br>estabelecidos<br>na Dispensa por<br>Km/rod | Valores<br>estabelecidos<br>no Pregão por<br>Km/rod | Diferença<br>no Mês em<br>R\$ |
|---------|--------|-----------------------|---------------|---|---|-------------------------------|
| Ônibus  | SJCG   | Mata do<br>Cajueiro/M | 360           | 10,02   | 1,88  | 2.930,40                      |
| Ônibus  | SJCG   | Mata do<br>Cajueiro/V | 360           | 10,02   | 1,88  | 2.930,40                      |
| Ônibus  | SJCG   | Serra<br>D' água/M    | 440           | 7,11  | 1,88  | 2.301,20                      |
| Ônibus  | SJCG   | Serra<br>D' água/V    | 440           | 7,11  | 1,88  | 2.301,20                      |
| Ônibus  | SJCG   | Serra<br>D' água/N    | 440           | 7,11  | 1,88  | 2.301,20                      |
| Ônibus  | SJCG   | Várzea do<br>Una/M    | 240           | 13,00   | 1,88  | 2.668,80                      |
| Ônibus  | SJCG   | Várzea do<br>Una/V    | 240           | 13,00   | 1,88  | 2.668,80                      |
| Ônibus  | SJCG   | Várzea do<br>Una/N    | 240           | 13,00   | 1,88  | 2.668,80                      |
| Ônibus  | SJCG   | Abreu do<br>Una/M     | 160           | 22,55   | 1,88  | 3.307,20                      |
| Ônibus  | SJCG   | Abreu do<br>Una/V     | 160           | 22,55   | 1,88  | 3.307,20                      |
| Ônibus  | SJCG   | Abreu do<br>Una/N     | 160           | 22,55   | 1,88  | 3.307,20                      |
| Ônibus  | SJCG   | Araçu/V               | 320           | 6,85  | 1,88  | 1.590,40                      |



ESTADO DE PERNAMBUCO  
TRIBUNAL DE CONTAS

| Veículo      | Origem | Destino                                  | Km/Rod<br>Mês | Valores<br>estabelecidos<br>na Dispensa por<br>Km/rod | Valores<br>estabelecidos<br>no Pregão por<br>Km/rod | Diferença<br>no Mês em<br>R\$ |
|--------------|--------|--|---------------|---|---|-------------------------------|
| Ônibus       | SJCG   | Araçu/N                                  | 320           | 6,85  | 1,88  | 1.590,40                      |
| Ônibus       | SJCG   | Barreiros<br>Colégio<br>Hélio<br>Ramos/V | 620           | 5,05  | 1,88  | 1.965,40                      |
| Ônibus       | SJCG   | Barreiros<br>Colégio<br>Hélio<br>Ramos/N | 620           | 5,05  | 1,88  | 1.965,40                      |
| Ônibus       | SJCG   | Palmares                                 | 4800          | 2,34  | 1,88  | 2.208,00                      |
| Ônibus       | SJCG   | Gameleira/Es<br>colas do<br>PETI         | 360           | 7,77  | 1,88  | 2.120,40                      |
| Ônibus       | SJCG   | Gameleira/Es<br>colas do<br>PETI         | 360           | 7,77  | 1,88  | 2.120,40                      |
| Ônibus       | SJCG   | Palmares                                 | 3000          | 3,75  | 1,88  | 5.610,00                      |
| Ônibus       | SJCG   | Palmares                                 | 3000          | 3,75  | 1,88  | 5.610,00                      |
| Ônibus       | SJCG   | Barreiros<br>Colégio<br>Agrícola/M       | 820           | 3,81  | 1,88  | 1.582,60                      |
| Ônibus       | SJCG   | Barreiros<br>Colégio<br>Agrícola/V       | 820           | 3,81  | 1,88  | 1.582,60                      |
| <b>TOTAL</b> |        |  |               |   |   | <b>53.130,00</b>              |

**TOTAL GERAL 53.130,00 X 6 (MESES DE CONTRATO) = 318.780,00**

E ainda assim registra:

Da análise deste comparativo de preços relativos a quilômetros rodados (CD Dispensa fls. 74 a 87 versos Pregão fls.154 a 175), têm-se a explicação da diferença exorbitante entre os valores anuais dos mesmos, qual seja, o superfaturamento em quilômetros



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

nessas 10 (dez) rotas analisadas que gerou um prejuízo ao Governo Municipal, no período em análise, de R\$ 318.780,00.

Sendo assim, constata-se o pagamento destas despesas em desacordo com os art. 62 e 63 da Lei Federal nº 4.320/64, motivo pelo qual o valor de R\$ 318.780,00 pagos indevidamente, deve ser corrigido e devolvido aos cofres municipais pela ordenadora da despesa a Sra. Elianai Buarque Gomes, solidariamente com a empresa M.M.C. Construtora Ltda.

Por fim, entende-se que as irregularidades citadas são fortes indícios de subsunção aos tipos desenhados pela Lei de Improbidade Administrativa, art. 10, inciso I, razão pela qual, também, se sugere o encaminhamento deste processo ao Ministério Público do Estado de Pernambuco.

Foram responsabilizados de forma solidária por tal desconformidade, no entendimento da auditoria:

- a ex-prefeita Elianai Buarque Gomes, por autorizar os pagamentos relativos às notas de empenhos (CD Anexo fls. 74 a 86; 202 a 104), mediante despacho às fls. 101 do processo nº 04/2013 (CD Anexo), com valores de preços superiores aos de mercado, quando deveria ter autorizado pagamento de acordo com os preços de mercado, resultando na ocorrência de superfaturamento; e

- a empresa contratada M.M.C. Construtora Ltda., por receber por serviços cujos preços estariam com superfaturamento



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

na contratação de locação de veículos, ocasionando dano ao erário.

De logo, registro que a retrorreferida empresa M.M.C. Construtora Ltda., nada obstante ter sido regularmente notificada (na pessoa de sua representante legal, Sra. Fabiana Michele Souza da Silva - §3º do art. 141 do RI) para fins de apresentação de defesa (conforme se vê às fls. 536/537), não se manifestou nestes autos.

Quanto à defesa da Sra. Elianai Buarque Gomes, essa iniciou afirmando que a auditoria cometeu, a exemplo do que fizera no item precedente, "mais uma sucessão equívocos em seus apontamentos. Pelas características dos registros insertos no relatório em comento, percebe-se, com absoluta clareza, que afirmações e comparativos de valores – dados que, a priori, deveriam ser absolutos, foram comparados tendo-se em conta parâmetros distintos, vinculados a processos e modalidades também completamente distintos".

E ainda:

Todavia, ante aos apontamentos do ilustre auditor, alguns aspectos relevantes para o contexto da análise dos fatos se fazem necessários, senão vejamos:

Numa análise preliminar, permitimo-nos transcrever fragmentos do Relatório de Auditoria: "...Constatou-se que no contrato houve apenas cotação de preços sem a devida apresentação de uma justificativa desses preços. Ademais, tendo-se como referência para pagamentos dessas rotas o valor em diárias em vez de Km/rodado, apresentando custo antieconômico para a





**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

*entidade em desacordo com a Resolução T.C. N° 06/2013, que dispõe sobre procedimentos de controle internos relativos a serviços de transportes." Verificou-se que a entidade não se fez demonstrar através de documentos, com detalhamento de boletins de medição fundamentados nas distâncias efetivamente percorridas, atestados pelo fiscal do contrato, planilhas com os pagamentos ao transporte, nos contratos referentes à Dispensa de Licitação n° 004/2013. (CD anexo)". (grifos nossos)*

No texto transcrito no parágrafo precedente encontramos duas flagrantes contradições inseridas pelo ilustre representante dessa Corte de Contas. Na primeira, a auditoria alega que "houve apenas cotação de preços sem a devida apresentação de uma justificativa de preços". Ora, até a vigência da Resolução TC n° 06/2013, a cotação de preços de no mínimo 03 (três) empresas, sempre o foi o parâmetro de praxe para esse tipo de contratação, devidamente aceito pelo Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco. Até então, inexistiu outro parâmetro utilizado, que não este.

Há que se considerar, ainda, o fato de se estar no início de mandato letivo, advindo de uma gestão politicamente oposicionista, em que inexistiu fase de transição administrativa e todas as informações indispensáveis para um início de mandato equilibrado, planejado, não ocorreram. Os poucos dados obtidos, ainda que imprecisos ou com pequenas deficiências, foram encontrados por deduções lógicas ou, a exemplo do caso do transporte escolar, em que as



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

quilometragens foram medidas com uso de um determinado veículo trafegando pela futura rota.

Entretanto, aduz-se, no caso das distâncias e rotas encontradas foram levantadas mesmo antes da finalização da fase de matrículas período tido por ideal para início do levantamento correto das distâncias e pontos de cada roteiro a ser constituído. Essa precariedade de dados e a urgência em se iniciar o período letivo de 2013, ensejaram com bastante propriedade, a Dispensa para a efetiva contratação direta do serviço de transporte escolar, apenas pelo tempo suficiente para elaboração de um projeto básico com dados reais, baseados em informações concretas com o fechamento das matrículas.

A segunda e mais grave contradição refere-se à exigência de vinculação da contratação em comento à Resolução TC 06/2013, o que reiteramos em mais fragmento de do relatório de auditoria: "*...Ademais, tendo-se como referência para pagamentos dessas rotas o valor em diárias em vez de Km/rodado, apresentando custo antieconômico para a entidade em desacordo com a Resolução T.C. Nº 06/2013, que dispõe sobre procedimentos de controle internos relativos a serviços de transportes.*"

Ora, como se poderia exigir que o Município de São José da Coroa Grande procedesse a uma contratação do serviço de transporte escolar, autuado no dia 25.02.2013, de acordo com a Resolução TC nº 06/2013 que só fora expedida em 13 de março de 2013, para entrar em vigor 180 dias após, ou seja, 13 de setembro



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

de 2013. Impossível! Posto que referida norma sequer existia!

Imperioso ressaltar, portanto, que o processo licitatório de Dispensa para contratação direta do serviço de transporte escolar, ora em análise, fora realizado em consonância com as normas legais vigentes à época, foram utilizados os parâmetros de valores disponíveis e aceitos pelos órgãos de controle naquele momento, em especial por essa respeitável Corte de Contas do Estado de Pernambuco.

Ademais, indiscutível registrar que o serviço fora plenamente executado em benefício da comunidade estudantil do Município. Os pagamentos da avença foram efetuados diretamente à empresa contratada para o mister, comprovando-se a efetiva boa fé no pagamento do serviço prestado.

Importante registrar, ainda, que o ilustre auditor, de forma equivocada, faz comparativo dos valores licitados através da Dispensa nº 04/2013, com o Pregão Eletrônico nº 001/2014. Impende referir, portanto, que inobstante tenha ocorrido cotações de preços para contratação da Dispensa em 2013, nesta modalidade anômala de contratação não se estabelece competição. O menor valor ofertado será o vencedor do certame.

Entretanto, numa situação completamente inversa, no Pregão Eletrônico há a possibilidade de participação de empresas de qualquer parte do País, a competição se dá de forma mais ampla, como efetivamente ocorreria. A competição se estabelece e redução do custo da



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

contratação inevitavelmente ocorrerá. Contudo, os processos ocorreram em situações atípicas, em momentos completamente distintos, porém adequados para cada realidade em que vivenciava o Município.

Dessarte, o que fica evidente é que a Administração Municipal, ao contrário do que afirmara o Relatório, teve uma preocupação, quando da autuação do Pregão Eletrônico em 2014, em reestruturar toda a sistemática de contratação de transportes do Município. Basta verificar que dos 46 (quarenta e seis) iniciais em 2013, contratou apenas 09 (nove). Ademais, para se chegar ao valor de contratação fora elaborada composição de custo unitário de cada veículo, se obtendo, desse modo valores mais técnicos e coerentes com os praticados pelo mercado.

Em derradeiro, comprovada a correta execução do serviço de transporte, objeto da discussão em apreço, mormente pela fragilidade de informações e dados concretos apresentados pela auditoria, incabível, também, será a imputação de responsabilizar a defendente pela devolução de valores no montante de R\$ 318.780,00 (trezentos e dezoito mil setecentos e oitenta reais), concernentes ao suposto superfaturamento.

Pelo que se depreende, não houve, sequer, indícios de dolo ou má fé, nem tampouco malversação do recurso público nos gastos empreendidos. Logo, inexistindo dano ao erário, ilícito seria imputar à defendente a obrigação de devolver qualquer importância aos cofres do município, sob pena de caracterizar enriquecimento



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**



ilícito do Estado. Desse pensamento, também comungam nosso Tribunais, conforme julgados a seguir transcritos:

**RESP 728341 / SP RECURSO ESPECIAL - 2005/0023173-5**

**Ministro CASTRO MEIRA (1125) T2 - SEGUNDA TURMA**

**06/03/2008- DJe 18/03/2008**

**PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. JULGAMENTO ANTECIPADO DA LIDE. CERCEAMENTO DE DEFESA. SÚMULA 7/STJ. ARESTO RECORRIDO. FUNDAMENTO INATACADO. SÚMULA 283/STF. LESÃO AO ERÁRIO. PROVA DO DANO. NECESSIDADE.**

1. Não há como infirmar, sem revolver os fatos e provas dos autos, a premissa consignada no aresto atacado de que seria "desnecessária a dilação probatória em face da prova carreada aos autos". Incidência da Súmula 7/STJ.

2. O acórdão recorrido imputou a responsabilidade ao recorrente não apenas em razão de sua condição de sócio da empresa Contas, mas também por ter sido comprovada sua participação individual nos atos de improbidade. Esse fundamento do aresto não foi infirmado nas razões do especial. Aplicação da Súmula 283/STF.

3. A Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/92) prevê a responsabilização do agente público quando da prática de atos que importem: a) enriquecimento ilícito do gestor (art. 9º); b) prejuízo ao erário (art. 10) e c) lesão aos princípios da administração pública (art. 11).

4. As infrações de que tratam os arts. 9º e 10 da Lei nº 8.429/92, além de dependerem da comprovação de dolo ou culpa por parte do agente supostamente ímprobo, podem exigir, conforme as circunstâncias do caso, a prova de lesão ou prejuízo ao erário. Já o art. 11 elenca diversas infrações para cuja consecução, em tese, é desnecessário perquirir se o gestor público se



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

comportou com dolo ou culpa, ou se houve prejuízo material ao erário.

5. Havendo a prestação do serviço, ainda que decorrente de contratação ilegal, a condenação em ressarcimento do dano é considerada indevida, sob pena de enriquecimento ilícito da Administração Pública.

6. Em face dos estritos limites do recurso especial, é impossível aferir, nesta instância, se o contrato firmado com a Câmara Municipal de Fernandópolis foi devidamente cumprido.

7. Imperiosa a remessa dos autos ao Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo para seja apurado se houve respeito aos prazos de início das etapas de execução, de conclusão, de entrega, de observação e de recebimento definitivo, conforme o caso, ao regime de execução e às demais obrigações do contratado constantes do acordo. Só assim será viável falar-se em eventual dano ao erário, com a fixação do quantum debeatur a título de ressarcimento.

8. Recurso especial conhecido em parte e provido também em parte. (grifo nosso)

**AÇÃO POPULAR. CONTRATO ADMINISTRATIVO EMERGENCIAL. DISPENSA DE LICITAÇÃO. NULIDADE. PRESTAÇÃO DE SERVIÇO. DANO EFETIVO. INOCORRÊNCIA. VEDAÇÃO AO ENRIQUECIMENTO ILÍCITO.**

1. Ação popular proposta em razão da ocorrência de lesão ao erário público decorrente da contratação de empresa para a execução de serviço de transporte coletivo urbano de passageiros, sem observância do procedimento licitatório, circunstância que atenta contra os princípios da Administração Pública, por não se tratar de situação subsumível à regra constante do art. 24, IV da Lei 8.666/93, que versa acerca de contrato emergencial.



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

2. A ilegalidade que conduz à lesividade presumida admite, quanto a esta, a prova em contrário, reservando-a ao dispositivo, o condão de inverter o ônus probandi.

3. Acórdão recorrido calcado na assertiva de que, "se a co-ré prestou regularmente o serviço contratado, e isso restou demonstrado nos autos, não há razão para negar-lhe a contraprestação, até porque não se aduziu exagero no pagamento, sendo **vedado à Administração locupletar-se indevidamente em detrimento de terceiros. Ao lado do locupletamento indevido, injusto seria para os co-réus impor-lhes a devolução dos valores despendidos pela Municipalidade por um serviço efetivamente prestado à população e que atendeu ao fim colimado**".

4. In casu, restou incontroverso nos autos a ausência de lesividade, posto que os contratados efetivamente prestaram os serviços "emergenciais", circunstância que impede as sanções econômicas preconizadas no presente recurso, pena de ensejar locupletamento ilícito do Município, máxime, por que, não há causa petendi autônoma visando a afronta à moralidade e seus consectários.

5. É cediço que, em sede de ação popular, a lesividade legal deve ser acompanhada de um prejuízo em determinadas situações e, a despeito da irregular contratação de servidores públicos, houve a prestação dos serviços, motivo pelo qual não poderia o Poder Público perceber de volta a quantia referente aos vencimentos pagos sob pena de locupletamento ilícito. (Resp nº 557551/SP Relatoria originária Ministra Denise Arruda, Rel. para acórdão Ministro José Delgado, julgado em 06.02.2007, noticiado no Informativo no 309/STJ)

6. No mesmo sentido já decidiu a Primeira Seção desta Corte, em aresto assim ementado:





**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

"ADMINISTRATIVO. AÇÃO POPULAR. CABIMENTO. ILEGALIDADE DO ATO ADMINISTRATIVO. LESIVIDADE AO PATRIMÔNIO PÚBLICO. COMPROVAÇÃO DO PREJUÍZO. NECESSIDADE.

1. O fato de a Constituição Federal de 1988 ter alargado as hipóteses de cabimento da ação popular não tem o efeito de eximir o autor de comprovar a lesividade do ato, mesmo em se tratando de lesão à moralidade administrativa, ao meio ambiente ou ao patrimônio histórico e cultural.

**2. Não há por que cogitar de dano à moralidade administrativa que justifique a condenação do administrador público a restituir os recursos auferidos por meio de crédito aberto irregularmente de forma extraordinária, quando incontroverso nos autos que os valores em questão foram utilizados em benefício da comunidade.**

3. Embargos de divergência providos." (REsp 260.821/SP Relator p/Acórdão Ministro João Otávio de Noronha, Primeira Seção, DJ13.02.2006)

7. Ademais, a doutrina mais abalizado sobre o tema aponta, verbis: "O primeiro requisito para o ajuizamento da ação popular é o de que o autor seja cidadão brasileiro, isto é, pessoa humana, no gozo de seus direitos cívicos e políticos, requisito, esse, que se traduz na sua qualidade de eleitor. Somente o indivíduo (pessoa física) munido de seu título eleitoral poderá propor ação popular, sem o quê será carecedor dela. Os inalistáveis ou inalistados, bem como os partidos políticos, entidades de classe ou qualquer outra pessoa jurídica, não têm qualidade para propor ação popular (STF, Súmula 365). Isso porque tal ação se funda essencialmente no direito político do cidadão, que, tendo o poder de escolher os



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

governantes, deve ter, também, a faculdade de lhes fiscalizar os atos de administração.

O segundo requisito da ação popular é a ilegalidade ou ilegitimidade do ato a invalidar, isto é, que o ato seja contrário ao Direito, por infringir as normas específicas que regem sua prática ou por se desviar dos princípios gerais que norteiam a Administração Pública. Não se exige a ilicitude do ato na sua origem, mas sim a ilegalidade na sua formação ou no seu objeto. Isto não significa que a Constituição vigente tenha dispensado a ilegitimidade do ato. Não. O que o constituinte de 1988 deixou claro é que a ação popular destina-se a invalidar atos praticados com ilegalidade de que resultou lesão ao patrimônio público. Essa ilegitimidade pode provir de vício formal ou substancial, inclusive desvio de finalidade, conforme a lei regulamentar enumera e conceitua em seu próprio texto (art. 20 "a" a "e").

O terceiro requisito da ação popular é a lesividade do ato ao patrimônio público. Na conceituação atual, lesivo é todo ato ou omissão administrativa que desfalca o erário ou prejudica a Administração, assim como o que ofende bens ou valores artísticos, cívicos, culturais, ambientais ou históricos da comunidade. E essa lesão tanto pode ser efetiva quanto legalmente presumida, visto que a lei regulamentar estabelece casos de presunção de lesividade (art. 40), para os quais basta a prova da prática do ato naquelas circunstâncias para considerar-se lesivo e nulo de pleno direito.

Nos demais casos impõe-se a dupla demonstração da ilegalidade e da lesão efetiva ao patrimônio protegível pela ação popular.



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

Sem estes três requisitos - condição de eleitor, ilegalidade e lesividade -, que constituem os pressupostos da demanda, não se viabiliza a ação popular." (Hely Lopes Meirelles, in "Mandado de Segurança", Malheiros, 28a Ed., 2005, págs. 132 e 133)

8. Assentando o aresto recorrido que não houve dano e que impor o ressarcimento por força de ilegalidade de contratação conduziria ao enriquecimento sem causa, tendo em vista não ter se comprovado que outras empresas do ramo poderiam prestar o mesmo serviço por preço menor, mormente quando se tem notícia nos autos de que a tarifa prevista no contrato tido por ilegal é inferior àquela praticada pela empresa antecessora, o que não foi negado pelo autor, resta insindicável a este STJ apreciar a alegação do recorrente no que pertine a boa ou má-fé do contratado (Súmula 07/STJ).

9. Recurso especial do Ministério Público Estadual não conhecido. (grifos nossos)

RESP 866129 / MG - RECURSO ESPECIAL - 2006/0130566-6

Relator(a): Ministro LUIZ FUX (1122) - órgão  
Julgador: T1 - PRIMEIRA TURMA

Data do Julgamento: 20/11/2008 - Data da  
Publicação/Fonte: DJe 17/12/2008

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL  
PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. VALORES  
RECEBIDOS A MAIOR POR AGENTES POLÍTICOS.



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

CONDENAÇÃO À DEVOLUÇÃO. LICITAÇÃO. VIOLAÇÃO DOS DEVERES DE MORALIDADE E IMPESSOALIDADE. NÃO COMPROVADOS. DANO EFETIVO. AUSÊNCIA. MATÉRIA FÁTICO-PROBATÓRIA. SÚMULA 07/STJ. FALTA DE PREQUÊSTIONAMENTO. SÚMULA 211/STJ.

1. A simples indicação do dispositivo tido por violado (art. 186, do CC; arts. 62 e 63, da Lei n° 4.320/64 e art. 40, III, "a", da Lei n° 4.717/6), sem referência com o disposto no acórdão confrontado, consoante se infere do voto condutor do acórdãos de apelação (fls. 799/810) e dos embargos de declaração (fls. 821/823), obsta o conhecimento do recurso especial. Incidência da Súmula 211/STJ: "Inadmissível recurso especial quanto à questão que, a despeito da oposição de embargos declaratórios, não foi apreciada pelo Tribunal a quo."

2. A exigência do prequestionamento, impende salientar, não é mero rigorismo formal, que pode ser afastado pelo julgador a que pretexto for. Ele consubstancia a necessidade de obediência aos limites impostos ao julgamento das questões submetidas ao E. Superior Tribunal de Justiça, cuja competência fora outorgada pela Constituição Federal, em seu art. 105. Neste dispositivo não há previsão de apreciação originária por este E. Tribunal Superior de questões como a que ora se apresenta. A competência para a apreciação originária de pleitos no C. STJ está exaustivamente arrolada no mencionado dispositivo constitucional, não podendo sofrer ampliação.

3. In casu, a conclusão do Tribunal local acerca da ausência de lesividade à Municipalidade, quanto às contratações realizadas à míngua de procedimento



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

licitatório durante o ano de 1.988, vale dizer, há 20 (vinte) anos atrás, conducente ao parcial provimento da apelação dos demandados, ora recorridos, decorreu do exame do contexto fático-probatório encartado nos autos, fato que denota a insindicabilidade do thema pelo STJ, ante o óbice erigido pela Súmula 07 desta Corte.

4. A título de argumento obiter dictum merece destaque as situações fáticas, insindicáveis nesta Corte, assentadas pelo Tribunal local:"(...) O problema é que **não se pode falar em lesão ou dano ao patrimônio público municipal apenas e tão-somente em virtude de questionadas irregularidades de forma, no tocante à prestação de contas dos administradores do município. É que, não havendo prova no sentido de que tenha o administrador se beneficiado com as operações relativas às alegadas falhas formais, não se admite tenha havido comprovação de ocorrência de prejuízo do erário municipal. Até mesmo pelo contrário. Dos documentos e demais elementos de prova constantes dos autos, depreende-se que, até demonstração cabal em contrário, as verbas aqui versadas devem ser tidas como tendo sido revertidas em prol da comunidade do Município de São João Nepomuceno. (...)** Estabelecida desta forma a necessidade de se comprovar a responsabilidade do Administrador, seja por má-fé, dolo, ou locupletamento ilícito (ainda que inexistentes as duas primeiras modalidades de vícios), verifica-se, ante a análise da extensa documentação acostada pelas partes, que o Ministério Público, na verdade, não conseguiu comprovar a existência de qualquer destes elementos, no tocante à maior parte do débito



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

atribuído aos Apelantes. De fato, no que se refere às "autorizações de despesas não afetas ao município"; aos "pagamentos de notas de empenho sem notas fiscais"; à "autorização de despesas e pagamentos sem empenho prévio"; e às "obras, compras e serviços sem a observância do princípio licitatório", não se vislumbra comprovação de que tenha o ex-alcaide do Município de São João Nepomuceno operado com a necessária, má-fé, ou que tenha obtido qualquer vantagem ilícita nestas operações. Assim, a meu ver, não há como se condenar o ex-prefeito a proceder à devolução das verbas contidas nos pontos acima elencados. uma vez que a presunção é de que tais verbas tenham revertido para o proveito da coletividade do município em questão. Vale dizer. sem a comprovação do locupletamento ilícito ou da má-fé do ex-administrador. corre-se o risco de impor ao mesmo uma condenação completamente injusta. o que inclusive viria a afrontar o princípio constitucionalmente assegurado da presunção de inocência(...)"

5. Recurso especial não conhecido.

**ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. PREQUESTIONAMENTO. SÚMULAS 282 E 356/STF. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. LESÃO A PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS. AUSÊNCIA DE DANO AO ERÁRIO.**

1. Mostra-se ausente o prequestionamento no tocante à suposta contrariedade aos arts. 84 da Lei nº 10.628/02; 2º, 81, 128, 131 e 230 todos do CPC e 1º



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

da Lei n° 9.637/98. Incidência das Súmulas 282 e 356 do STF.

2. A lesão a princípios administrativos contida no art. 11 da Lei n o 8.429/92 não exige dolo ou culpa na conduta do agente, nem prova da lesão ao erário público. Basta a simples ilicitude ou imoralidade administrativa para restar configurado o ato de improbidade. Caso reste demonstrada a lesão e somente neste caso, o inciso III, do art. 12 da Lei n.º 8.429/92 autoriza seja o agente público condenado a ressarcir o erário.

3. Se não houver lesão, ou se esta não restar demonstrada, o agente poderá ser condenado às demais sanções previstas no dispositivo como a perda da função pública, a suspensão dos direitos políticos, a impossibilidade de contratar com a administração pública por determinado período de tempo, dentre outras.

4. In casu, face à inexistência de lesividade ao erário público, é incabível a incidência da pena de multa, bem como de ressarcimento aos cofres públicos, sob pena de enriquecimento ilícito da municipalidade.

5. Recurso especial conhecido em parte e provido.  
(grifos nossos)

Ante o exposto, pode-se afirmar de forma inequivocamente conclusiva que não há se falar em superfaturamento de preços. Razão não assiste ao Relatório Complementar de Auditoria.

Concluindo, requer e espera a defendente que o presente tópico não constitua óbice à aprovação de



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

suas contas, mesmo que à luz do disposto no inciso II, do art. 59, da LOTCE.

**CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A auditoria **não comprova dano ao erário**, locupletamento, desvio, dilapidação ou malbarateamento de recursos públicos, razão pela qual as irregularidades remanescentes, poderiam, quando muito, acarretar a aprovação das contas da Defendente com ressalvas, nos termos do art. 59, II, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas (Lei 12.600/2004), o que, desde já, requer.

Art. 59. As contas serão julgadas:

(...)

II - **regulares com ressalvas, quando evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal, ou ainda a prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo ou antieconômico que não seja de natureza grave e que não represente injustificado dano ao Erário;**

(...)

Jorge Ulisses Jacoby Fernandes ensina que: "Enquadram-se como contas regulares com ressalvas aquelas em que não restou dano ao erário não houve desfalque ou alcance; a matemática das contas fecha; a contabilidade apresenta-se regular." (in Tomada de Contas Especial, 2ª edição, Editora Brasília Jurídica, p. 378).

Também, merece referência trecho do voto do Ministro Adhemar Paladini Ghisi do TCU, revisor do processo que





**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

deu origem ao Acórdão 027/96, plenário, DOU de 26/03/96, seção 1, p. 5009:

Mas, uma vez afastada qualquer hipótese de locupletamento, após rigorosas investigações tanto em nível da Justiça Federal como da Receita, **injusto, entendendo seria punir o recorrente** por fatos que sofreram influência direta da carência dos recursos humanos e materiais disponíveis naquele serviço, o que, sem dúvida alguma, concorreu decisivamente para a verificação das diversas falhas formais apontadas.

No mesmo sentido são as seguintes decisões, proferidas pelo Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul:

"DESPESAS COM DESVIO DE FINALIDADE. ADVERTÊNCIA. BAIXA DA RESPONSABILIDADE.

Havendo dotação orçamentária para concessão de auxílios, encontra-se a despesa revestida de legalidade. A ocorrência de **falhas formais** e/ou de controle interno, sujeitam advertência à Origem para a não reincidência em futuros exercícios. Não tendo as **falhas**, em sua globalidade, o condão de ensejar a desaprovação das contas, é de ser dada Baixa da Responsabilidade."

(TCE/RS, Data 11/11/1998, Publicação 14/12/1998, órgão Julg. TRIBUNAL PLENO, Relator CONS. HELIO SAUL MILESKI).

"**FALHAS FORMAIS** E DE CONTROLE INTERNO. ADVERTÊNCIA. BAIXA DA RESPONSABILIDADE.

Tendo ocorrido, tão-somente, falhas de natureza formal e de controle interno, decorrentes das deficiências materiais e humanas da entidade, sujeita ao Administrador advertência para o não cometimento em



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

futuros exercícios. É de ser dado Baixa na sua Responsabilidade."

(TCE/RS, TOMADA DE CONTAS n° 001094-02.00/96-9, Data 13/01/1999, Publicação 26/02/1999, órgão Julg. TRIBUNAL PLENO, Relator 'AUD. SUBST. CONS. ROSANE HEINECK SCHMITT).

"DESPESAS SEM AMPARO LEGAL, GLOSA DE VALORES. ADVERTÊNCIA. BAIXA DE RESPONSABILIDADE.

Tendo ocorrido pagamento de despesas de viagens de advogado contratado sem a escorreita exigência de amparo legal, deve ser impugnado e devolvido ao erário por parte da Autoridade responsável. Ocorrência de falhas formais e/ou de controle interno que enseja advertência à Origem sem, contudo, ocasionar a desaprovação das contas."

(TCE/RS, TOMADA DE CONTAS n.º 007158-02.00/96-4, Data 20/01/1999, Publicação 26/02/1999, Tribunal Pleno, Rel. AUD. SUBST. CONS. ROSANE HEINECK SCHMITT).

Este Tribunal também mantém entendimento na mesma linha, conforme decisões abaixo: Decisão TC n.º 0578/01, proferida no Processo TC n.º 9890062-6, Rel. **Cons. Carlos Porto**; Decisão TC n.º 1574/2005, proferida no Processo TC n.º 0490017-0, Rel. **Cons. Carlos Pimentel**; Decisão TC n.º 1145/05, prolatada no Processo TC n.º 0430064-6; e Decisão TC n.º 0321/05, proferida no Processo TC n.º 0490059-5, Rel. **Cons. Teresa Duere**.

**DO REQUERIMENTO**

Do arrazoadado, resta plenamente cristalina a inexistência de qualquer tipo fraude ou efetivo dano ao erário municipal, deixando-se, por conseguinte, de



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

prevalecer qualquer imputação de culpa, visto incabíveis.

Diante do exposto, requer sejam acolhidas as razões de defesa para emitir Parecer Prévio recomendando a APROVAÇÃO DAS CONTAS, ao menos, com ressalvas, em razão de que inexistem lesões nem danos irreparáveis ao erário, nos termos do art. 59, II da Lei Orgânica desse TCE (Lei Estadual n.º 12.600/2004).

Em arremate, relevante destacar o ensinamento do mestre HELY LOPES MEIRELLES:

"Ao Prefeito, como aos demais agentes políticos, se impõe o dever de tomar decisões governamentais de alta complexidade e importância, de interpretar as leis e de converter os seus e aplicação da lei, que se confunda na apreciação da conveniência e oportunidade das medidas executivas sujeitas à sua decisão e determinação. Desde que o Chefe do Executivo erre de boa fé, sem abuso de poder, sem intuito de perseguição ou favoritismo, não fica sujeito à responsabilização civil, ainda que seus atos lesem a Administração ou causem danos patrimoniais a terceiros. E assim é, porque os agentes políticos, no desempenho de suas atribuições de governo, defrontam-se a todo momento com situações novas e circunstâncias imprevistas, que exigem pronta solução, à semelhança do que ocorre na justiça, em que o juiz é obrigado a decidir ainda que na ausência ou na obscuridade de lei. Por isso mesmo admite-se para essas autoridades uma margem razoável de falibilidade nos seus julgamentos.

O Prefeito, portanto, não se equipara aos servidores públicos para fins de responsabilidade civil. Embora sua atividade, caracterizada em atos administrativos,



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

**venha a causar prejuízo a terceiros ou ao Município, nem sempre ensejam a ação direta ou regressiva de indenização prevista no art. 37, §6.º da CF para os servidores públicos em geral, como agente político, o chefe do Executivo local só responde civilmente por seus atos funcionais se os praticar com dolo, culpa manifesta, abuso ou desvio de poder. O só fato do ato ser lesivo não lhe acarreta a obrigação de indenizar. Necessário se torna, ainda, que além de lesivo e contrário ao Direito, resulte de conduta abusiva do Prefeito no desempenho do pretexto de seu exercício".**

À vista de todo o exposto, espera a Defendente ter esclarecido e demonstrado a improcedência dos argumentos apresentados no Relatório Complementar de Auditoria, pugnando pela aprovação das Contas relativas à Auditoria Especial, exercício financeiro de 2014, do Município de São José da Coroa Grande.

Iniciando, entendo que assiste razão à Defendente quando afirma que a auditoria, em seu Relatório inicial, não deixou clara a forma pela qual procedeu com relação aos cálculos que realizou para apontar o dano ao erário antes apresentado. Dados essenciais para possibilitar uma defesa ampla por parte da responsabilizada deixaram de ser explicitados, como, por exemplo, o lapso temporal das contratações comparadas, assim como os tipos dos veículos locados.

Ademais, os quantitativos dos veículos referidos no Relatório de Auditoria não encontram correspondência na documentação acostada aos autos (fato esse destacado na peça defensiva), assim como o Nexo de Causalidade apontado em retrorreferido documento técnico ("A autorização dos pagamentos



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

com valores acima dos preços de mercado resultou na ocorrência de superfaturamento”) não foi suficientemente demonstrado na parte descritiva da possível irregularidade ora em tela.

Com relação aos apontamentos inseridos no Relatório Complementar de Auditoria, vale o registro de que a questão do cabimento da Dispensa para a contratação ora trazida à baila, já foi devidamente analisada no tópico anterior, no qual restaram acatadas as alegações defensórias para tanto.

Quanto à observância da Resolução TC nº 06/2013, assiste razão à Defendente. Tal regulamentação foi expedida por esta Corte de Contas em data posterior (06/04/2013) àquela da contratação ora em análise (28/02/2013).

Nada obstante a discrepância entre os valores despendidos em face da Dispensa com relação àqueles decorrentes do Pregão analisados neste feito, não me parece razoável imputar à então prefeita municipal, a título de débito, a diferença entre esses valores. Quando da primeira contratação (com a empresa M.M.C. CONSTRUTORA LTDA.), ainda não havia completado 2 (dois) meses da posse da Sra. Elianai Buarque Gomes no cargo de prefeita do Município de São José da Coroa Grande, a qual, valendo-se da cotação de preços de 3 (três) possíveis fornecedoras do serviço necessitado, decidiu, amparada com Parecer Jurídico do seu Secretário de Assuntos Jurídicos, autorizar a contratação daquela com menor preço ofertado - em contratações dessa espécie (por curto prazo e emergenciais) não é incomum que os preços sejam superiores àqueles praticados no mercado.

Tanto não vislumbro dolo ou má-fé por parte da ora Defendente, como alegou em sua segunda peça defensiva, que



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

findou por realizado um Pregão voltado para tanto, pouco tempo depois, em que outra empresa restou contratada (SILVA CONSULTORIA, EMPREENDIMENTOS e PROJETOS LTDA.), por preços abaixo daqueles praticados por ocasião da contratação emergencial.

Nesse cenário, inclino-me a desconsiderar mais esse tópico do Relatório de Auditoria.

Isso posto,

**CONSIDERANDO** que a questão do nepotismo no âmbito da Prefeitura Municipal de São José da Coroa Grande durante a gestão da Sra. Elianaí Buarque Gomes está judicializada (Processo nº 0000865-07.2014.8.17.1320, relativo à *Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa* proposta pelo Ministério Público do Estado de Pernambuco, em trâmite na Vara Única da Comarca local);

**CONSIDERANDO** que, nada obstante a judicialização antes destacada, no âmbito deste Órgão de Controle Externo, vigora o entendimento de que, para os cargos de natureza política, não se aplica a Súmula Vinculante nº 13 do STF;

**CONSIDERANDO**, com isso, que restam afastadas as irregularidades apontadas quanto àqueles nomeados para o cargo de Secretário Municipal;

**CONSIDERANDO** que o apontamento da auditoria relativo ao repasse insuficiente de recursos ao Fundo do Conselho Tutelar local pode ser levado ao campo das recomendações;



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

**CONSIDERANDO** que a desconformidade referente a “despesas com festividades em proporções muito altas comparadas aos gastos públicos com saúde e educação” não foi suficientemente lastreada, não tendo sido apontada, de forma específica, a norma infringida, como também o Nexo de Causalidade apontado no Relatório de Auditoria (autorização para pagamento de despesas em valor superior àquele da efetiva prestação de serviços) não teve correspondência com a situação descrita;

**CONSIDERANDO** que, nesse cenário, não foi ofertado à agente responsabilizada o direito de se defender de forma ampla, razão pela qual resta o cabimento de expedição de recomendação à atual gestão municipal no sentido priorizar a alocação dos recursos públicos sob sua responsabilidade em áreas em que a população local esteja mais carente da atividade estatal;

**CONSIDERANDO** que não resta demonstrada nestes autos sonegação e/ou omissão de informações quanto a qualquer solicitação realizada por esta Corte de Contas para a realização de sua atividade de controle externo da Administração Pública, tão somente notícia de que a Prefeitura não teria respondido a questionamentos realizados por edis e partidos políticos locais, fato esse negado pela Defendente, não havendo provas no processo ora julgado em qualquer dos dois sentidos;

**CONSIDERANDO** que restou evidenciada a emergência autorizadora da Dispensa de Licitação nº 004/2013, Processo nº 007/2013, de 30/01/2013, da Prefeitura Municipal de São José da Coroa Grande, em que restou contratada a empresa M.M.C. CONSTRUTORA LTDA., para locação de veículos destinados à



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

manutenção de atividades e serviços públicos locais, inclusive transporte escolar;

**CONSIDERANDO** que a Resolução TC n° 06/2013, a qual dispõe sobre procedimentos de controle interno relativos a serviços de transporte escolar a serem adotados pela Administração Direta e Indireta Municipal, foi expedida por esta Corte de Contas em data posterior (06/04/2013) àquela da contratação antes referida (28/02/2013);

**CONSIDERANDO** que, nada obstante os valores despendidos pela Prefeitura Municipal de São José da Coroa Grande para locação de veículos em decorrência da Dispensa antes referida terem sido mais elevados com relação àqueles decorrentes do Pregão Eletrônico n° 001/2014, em que restou contratada a empresa SILVA CONSULTORIA, EMPREENDIMENTOS e PROJETOS LTDA., não é razoável imputar à então prefeita municipal, a título de débito, a diferença entre esses valores, levando em conta que, quando da primeira, ainda não haviam completado 2 (dois) meses da posse da Sra. Elianai Buarque Gomes no cargo de prefeita do Município de São José da Coroa Grande, a qual, valendo-se da cotação de preços de 3 (três) possíveis fornecedoras do serviço necessitado, decidiu, amparada em Parecer Jurídico do seu Secretário de Assuntos Jurídicos, autorizar a contratação daquela com menor preço ofertado;

**CONSIDERANDO** que não é incomum, em contratações por curto prazo e emergenciais, que os preços sejam superiores àqueles praticados no mercado;





**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

**CONSIDERANDO** que não restou evidenciada, nestes autos, a ocorrência de dolo ou má-fé por parte da ex-prefeita responsabilizada pelo excesso de pagamento antes mencionado;

**CONSIDERANDO** que, no exercício de 2014, findou por realizado um Pregão voltado para a contratação ora em tela, em que empresa diferente daquela contratada diretamente em 2013 restou vencedora do certame (SILVA CONSULTORIA, EMPREENDIMENTOS e PROJETOS LTDA.), por preços abaixo daqueles praticados por ocasião da contratação emergencial antes mencionada;

**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),

Voto que se julgue **REGULAR, COM RESSALVAS**, o objeto da presente Auditoria Especial, com expedição das seguintes recomendações à atual Administração Municipal:

- Discriminar, na Prestação de Contas do Fundo Municipal de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente de São José da Coroa Grande, todos os valores que foram transferidos para as despesas com manutenção do Conselho Tutelar;

- Observar, quanto ao montante da RCL a ser repassado ao Conselho Tutelar local, as disposições das Leis municipais nº 673/2003 (reestruturação do Conselho Tutelar) e nº 550/1994 (cria o Conselho Tutelar da Criança e do Adolescente);



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

- Priorizar a alocação dos recursos públicos sob sua responsabilidade em áreas em que a população local esteja mais carente da atividade estatal;

- Dar maior transparência pública ao Executivo local, em cumprimento às disposições da LC n° 101/2000, LC n° 131/2009, Decreto Federal n° 7.185/2010 e Lei Federal n° 12.527/2011, sob pena de aplicação da multa prevista no inciso III do artigo 73 da Lei Orgânica deste TCE (Lei Estadual n° 12.600/2004, com as alterações da Lei Estadual n° 14.725/2012), nos termos do artigo 15, c/c artigo 12, inciso VI, da Resolução TCE-PE n° 20/2015.

---

OS CONSELHEIROS DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR E MARCOS FLÁVIO TENÓRIO DE ALMEIDA VOTARAM DE ACORDO COM O RELATOR. PRESENTE PROCURADORA-GERAL ADJUNTA, DRA. ELIANA MARIA LAPENDA DE MORAIS GUERRA.

GS/HN