



EXMO. SR. CONSELHEIRO RANILSON RAMOS, RELATOR DO PROCESSO TC N°. 20100151-2.

LEONARDO JOSÉ DA SILVA, Presidente da Câmara Municipal de Vereadores de Gravatá/PE, já qualificado nos autos do Processo acima epigrafado, atinente à Prestação de Contas da Câmara do exercício financeiro de 2019, vem, através de seus advogados, infra-assinados, apresentar **DEFESA** ao Relatório de Auditoria elaborado pela equipe técnica desse Colendo Tribunal, expondo e, ao fim, requerendo:

1. DA TEMPESTIVIDADE

Conforme o art. 49 da Lei Orgânica desse Egrégio Tribunal, são de 30 (trinta) dias o prazo para apresentação de defesa, passíveis de prorrogação, na esteira do art. 152 do Regimento Interno.

Aqui, o despacho de V.Exa. deferindo a prorrogação de prazo em mais 15 (quinze) dias foi publicado no último dia 9 de abril, conseqüentemente, o *dies ad quem* é **26 de abril**.

A tempestividade desta Defesa é inafastável.

2. BREVE ESCORÇO FÁTICO: DAS *PRETENSAS* IRREGULARIDADES.

Como dito, o Processo concerne à Prestação de Contas da Câmara Municipal de Gravatá/PE do exercício de 2019. E, em seu Relatório de Auditoria, a equipe técnica aduz de, apenas, **duas** supostas irregularidades, a saber, as constantes dos itens 2.4.1 e 2.5.1, intitulados “*Despesa Total do Poder Legislativo*” (página 11) e “*Prorrogação indevida de contrato de prestação de serviço que não se enquadra dentre aquelas de execução continuada*” (página 12), respectivamente.

Abaixo, comprovar-se-á, cabalmente, da ausência de justa causa à rejeição das contas, em decorrência da falta de quaisquer das “*ocorrências*” elencadas nas alíneas *a* e *e* do inciso III do art. 59 da Lei Orgânica.

3. DAS RAZÕES DE DEFESA

3.1. Da Despesa Total do Poder Legislativo Municipal (Item 2.4.1 do Relatório de Auditoria)

A primeira irregularidade, disse-se, condiz à despesa total do Poder Legislativo municipal; a equipe técnica afirma da desobediência ao limite disposto no art. 29-A, I, da Constituição Federal de 1988: 7% (sete por cento).





De fato, a irregularidade arguida é, claramente, **formal, destituída potencial lesivo**, já que, consoante os cálculos da equipe técnica, a despesa alcançou o percentual de **7,28%** (sete vírgula vinte e oito por cento), é dizer, superou o limite constitucional em ínfimos 0,28% (vinte e oito décimos).

Em expressão monetária, a ultrapassagem foi de **R\$ 21.120,59** (vinte e um mil, cento e vinte reais e cinquenta e nove centavos) – o que, num cálculo mês a mês, representa um excesso mensal de **R\$ 1.760,04** (hum mil, setecentos e sessenta reais e quatro centavos).

Insista-se: a irregularidade foi/é formal, sem qualquer potencial lesivo, passível, de conseguinte, de *ressalva*, nos moldes do inciso II do art. 59 da Lei Orgânica.

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;

Nesse diapasão, confira-se, exemplificativamente, julgado Colendo Tribunal:

PROCESSO TCE-PE Nº 15100322-1

RELATOR: CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO

MODALIDADE – TIPO: PRESTAÇÃO DE CONTAS – GESTÃO

EXERCÍCIO: 2014

UNIDADE JURISDICIONADA: CÂMARA MUNICIPAL DE SERTÂNIA

INTERESSADOS: GLAUBER ROBSON PIRES DE CARVALHO LIMA, JOSE IVAN DE LIMA

ÓRGÃO JULGADOR: SEGUNDA CÂMARA

PRESIDENTE DA SESSÃO: CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO

ACÓRDÃO Nº 717 / 16

VISTOS, relatados e discutidos os autos do Processo TCE-PE no 15100322-1, ACORDAM, à unanimidade, os Conselheiros da Segunda Câmara do Tribunal de Contas do Estado, nos termos do voto do Relator, que integra o presente Acórdão,

Parte:

JOSE IVAN DE LIMA

Unidade(s) Jurisdicionada(s):

Câmara Municipal de Sertânia

CONSIDERANDO o Relatório de Auditoria;

CONSIDERANDO que a Despesa Total do Poder Legislativo atingiu 7,21%, ultrapassando em apenas 0,21% o limite estabelecido no Art. 29-A, incisos I a VI, da CF/88;

CONSIDERANDO que o Gasto com Folha de Pagamento atingiu 70,90%, ultrapassando em apenas 0,90% o limite estabelecido no art. 29-A, § 1º, da CF/88;

CONSIDERANDO a não comprovação da criação dos serviços de informações ao cidadão, contrariando o art. 9º da Lei Federal nº 12.527/11;

CONSIDERANDO o envio de forma intempestiva dos Módulos de Execução Orçamentária e Financeira de Pessoal ao SAGRES, contrariando as Resoluções do TCE-PE, especificamente: art. 1º da Resolução TCE-PE nº 19/2013; e Art. 2º da Resolução TCE-PE nº 20/2013;

CONSIDERANDO o disposto nos artigos 70 e 71, incisos II e VIII, § 3º, 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)

Em julgar **Regular com ressalvas** as contas do(a) Sr(a) JOSE IVAN DE LIMA, relativas ao exercício financeiro de 2014



DETERMINAR, com base no disposto no artigo 69 da Lei Estadual nº 12.600/2004, que o(s) atual(is) gestor(es) da unidade jurisdicionada acima, ou quem vier a sucedê-lo(s), atenda(m) às medidas ou recomendações a seguir relacionadas, a partir da data de publicação desta decisão, sob pena de aplicação da multa prevista no inciso XII do artigo 73 do citado Diploma legal:

1. Que seja enviado no prazo o Módulo de Pessoal ao SAGRES, nos termos estabelecido na Resolução do TCE-PE;
2. Que seja enviado no prazo o Módulo de Execução Orçamentária e Financeira ao SAGRES, nos termos estabelecido na Resolução do TCE-PE;
3. Que a Despesa Total do Poder Legislativo não ultrapasse o limite estabelecido no Art. 29-A, incisos I a VI, da CF/88;
4. Que o Gasto com Folha de Pagamento não ultrapasse o limite estabelecido no art. 29-A, § 1º, da CF/88;
5. Que a Câmara Municipal de Sertânia crie o serviço de informações ao cidadão, nos termos do estabelecido no art. 9º da Lei Federal nº 12.527/2011.

E, finalmente, **DETERMINAR** os seguintes encaminhamentos:

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

Recife, 26 de Julho de 2016

CONSELHEIRO, Presidente da Sessão e relator do processo: DIRCEU RODOLFO
CONSELHEIRO SUBSTITUTO: RICARDO RIOS
CONSELHEIRO SUBSTITUTO: ADRIANO CISNEIROS
Procuradora do Ministério Público de Contas: ELIANA LAPENDA GUERRA

Por excesso de cautela, cumpre elucidar que, efetivamente, a superação do limite constitucional não foi de 0,28%, mas, sim, ainda mais insignificante: de **0,009%** (nove milésimos).

Assim é, na medida em que o Poder Legislativo municipal é composto não por uma, porém, por duas Unidades Orçamentárias, quais sejam, a Câmara e o Fundo Especial da Câmara (FECAM), criado pela Lei Municipal nº. 3.662/2014 (**Doc. 01**). Os balanços, contudo, são apresentados de forma consolidada.

Com efeito, considerando-se, só, a Unidade Câmara – o FECAM detém natureza específica – a importância total de despesas foi de R\$ 7.266.872,70 (sete milhões, duzentos e sessenta e seis mil, oitocentos e setenta e dois reais e setenta centavos), de acordo com a tabela abaixo (e **Doc. 02** desta):

DESPESA TOTAL DO PODER LEGISLATIVO

Especificação	Valor (R\$)
1. RECEITA EFETIVAMENTE ARRECADADA EM 2018 (1)	103.666.505,35
2. Percentual estabelecido para o município de acordo com a população	7,00
3. LIMITE CONSTITUCIONAL - Art. 29-A = (1x2)	7.256.655,37
4. Despesa total realizada pelo Poder Legislativo em 2019	7.275.854,70
5. Deduções	8.982,00
INATIVOS	8.982,00
6. Despesa total do Poder Legislativo para fins de limite = (4-5)	7.266.872,70
7. Diferença entre o limite Constitucional e a Despesa Realizada	-10.217,33
Percentual Aplicado	7,0099%



Fonte:

- 1) Receita encontrada pela Auditoria
- 2) Despesa da Entidade Câmara Municipal

Reitere-se: a ultrapassagem foi (irrisórios) de 0,009%!

O caráter formal da irregularidade é cristalino.

3.2. Da Prorrogação de Contratos de Prestação de Serviços (Item 2.5.1 do Relatório de Auditoria)

A segunda – e última – irregularidade diz respeito à prorrogação de contratos de prestação de serviços em desacordo com o inciso II do art. 57 da Lei nº. 8.666, de 21 de junho de 1993 – *Lei de Licitações e Contratos Administrativos*; a equipe técnica argumenta, especificamente, que os serviços não tinham natureza contínua e que não se demonstrou da vantajosidade, mediante pesquisas de preços.

Os contratos atacados foram os de nºs. 01/2017 (derivado da Tomada de Preços nº. 01/2017), ajustado com a empresa CGA Conthábil Governamental Accounting Assessoria Consultoria Ltda. e referente à prestação de serviços técnicos de contabilidade e auditoria (R\$ 198.000,00 (cento e noventa e oito mil reais) anuais); e 12/2017 (fruto da Tomada de Preços nº. 03/2017), celebrado com o escritório Washington Amorim & Oliveira Dantas Advocacia e Consultoria e relativo à prestação de serviços de advocacia e consultoria jurídica (R\$ 84.000,00 (oitenta e quatro mil reais) anuais).

Muito bem.

Como alertou/alerta a equipe técnica, a possibilidade jurídica de prorrogação de contratos administrativos está disposta no art. 57 da Lei nº. 8.666/93, precisamente em seu inciso II, *in fine*:

Art. 57. A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos:

[...]

II – à prestação de serviços a serem executados de forma contínua, que poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, limitada a sessenta meses;

Da dicção do dispositivo, exsurtem, de maneira evidente, os requisitos à postergação da vigência contratual: **(i)** que o vínculo seja tocante à *prestação de serviços* (por conseguinte, afastam-se as compras); **(ii)** que a prestação de serviços seja de natureza *contínua*; **(iii)** que haja vantajosidade no preço e nas condições para a Administração Pública; e, derradeiramente, **(iv)** o limite temporal de, no máximo, 60 (sessenta) meses.

In casu, não houve – ou há – questionamento acerca do cunho de prestação de serviços dos contratos ou do limite temporal das prorrogações, tendo a equipe técnica se agarrado, somente, à natureza contínua e à vantajosidade.

Concessa venia, as suscitações da equipe técnica são insustentáveis.

Diferentemente do aduzido, a natureza contínua **não** é traço único dos serviços de limpeza, manutenção e vigilância (sim, foi o que se afirmou à página 13 do Relatório: “*A doutrina, de um modo geral, tem se limitado a indicar como sendo serviço continuado os de limpeza, de vigilância e de manutenção*”).

Na realidade – e bem diversamente do que alega a equipe técnica –, a natureza contínua é definida não pela atividade desempenhada pelo contratado, isto é, pelo modo em si de prestação dos serviços, mas,



sim, pela perene, pela permanente, necessidade pública em relação àqueles serviços, conforme ensina Marçal Justen Filho ¹:

A identificação dos serviços de natureza contínua não se faz a partir do exame propriamente da atividade desenvolvida pelos particulares, como execução da prestação contratual. **A continuidade do serviço retrata, na verdade, a permanência da necessidade pública a ser satisfeita. Ou seja, o dispositivo abrange os serviços destinados a atender necessidades públicas permanentes, cujo atendimento não exaure prestação semelhante no futuro.** (grifo nosso)

O notável autor, na sequência, faz relevante destaque: a continuidade **nada tem a ver, não é “refém”**, da essencialidade, de sorte que serviços contínuos podem, sim, ser serviços **não** essenciais, desde que perene a necessidade pública.

Estão abrangidos não apenas os serviços essenciais, mas também as necessidades públicas permanentes relacionadas com atividades de menor relevância (tal como limpeza, por exemplo). O que é fundamental é a necessidade pública permanente e contínua a ser satisfeita através de um serviço.

Tem sido costumeira a identificação entre serviços contínuos e serviços essenciais. Não há maior fundamento para respaldar essa orientação. É verdade que inúmeros serviços essenciais são contínuos – mas a recíproca não é necessariamente verdadeira. Veja-se que se a Lei pretendesse vincular a aplicação do dispositivo aos casos de serviços essenciais, tê-lo-ia explicitamente feito. Invocar a presença de um serviço essencial para aplicar o dispositivo equivale a ignorar a razão de ser do dispositivo. ²

Outro não é o entendimento do próprio Tribunal de Contas da União, consoante o voto do Exmo. Ministro Aroldo Cedraz nos autos do Processo TC nº. 010.020/2003-1, que deu origem ao Acórdão nº. 132/2008 – Segunda Câmara:

28. Sem pretender reabrir a discussão das conclusões obtidas naqueles casos concretos, chamo a atenção para o fato de que **a natureza contínua de um serviço não pode ser definida de forma genérica. Deve-se, isso sim, atentar para as peculiaridades de cada situação examinada.**

29. **Na realidade, o que caracteriza o caráter contínuo de um determinado serviço é sua essencialidade para assegurar a integridade do patrimônio público de forma rotineira e permanente ou para manter o funcionamento das atividades finalísticas do ente administrativo, de modo que sua interrupção possa comprometer a prestação de um serviço público ou o cumprimento da missão institucional.**

30. Nesse sentido, pode-se entender, por exemplo, que o fornecimento de passagens aéreas é serviço contínuo para o TCU, já que sua suspensão acarretaria a interrupção das atividades de fiscalização ínsitas ao cumprimento da missão desta Corte.

31. Na mesma linha de raciocínio, pode-se também considerar que o mesmo serviço tem natureza contínua para uma instituição federal de ensino superior, já que as bancas de exame de teses de mestrado e de doutorado exigem a participação de professores de outras instituições e, assim, a impossibilidade de fornecimento de passagens aéreas poderia inviabilizar a própria pós-graduação a cargo daquelas entidades.

32. O mesmo não ocorreria, no entanto, com um órgão judicial cujos integrantes não tivessem necessidade de deslocar-se frequentemente por avião para oferecerem a prestação jurisdicional. Em tal situação, o serviço em foco não seria contínuo, já que não seria essencial à permanência da atividade finalística.

33. De igual modo, um serviço de vigilância permanente de instalações deve ser considerado contínuo, posto que sua cessação colocaria em risco a integridade daquele patrimônio.

¹ **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos.** 17 ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016, p. 1.109.

² *Ibidem*, p. 1.109.



34. Isso não ocorre, entretanto, com um serviço de vigilância contratado para um evento específico, de duração determinada, que, por seu caráter eventual, não pode ser considerado contínuo.

35. Dessa forma, embora entenda que a determinação feita à Transpetro possa ser mantida no que se refere à sua parte geral, considero que a referência ao fornecimento de passagens aéreas nela feita, diante da indiscutível necessidade de deslocamento de profissionais da empresa para que seus negócios possam se concretizar, deve ser suprimida, razão pela qual o recurso merece ser provido neste particular. (grifos nossos)

A partir desta ideia de necessidade permanente, ressaí incontestemente que os serviços de contabilidade e jurídico eram e são, sim, de natureza contínua, afinal, deles não podem prescindir, **jamais**, uma Câmara Municipal de Vereadores.

O controle contábil (v.g., limites impostos constitucionalmente e pela Lei Complementar nº. 101, de 4 de maio de 2000 – *Lei de Responsabilidade Fiscal*) e de legalidade (tanto administrativo (vide revisão de editais de certames licitatórios) quanto legislativo [v.g. adequação do processo legislativo, análise da constitucionalidade de leis]), além da própria defesa dos interesses institucionais, são rotinas insuperáveis do Poder Legislativo (de qualquer esfera), sendo impensável a privação de serviços de contabilidade e/ou jurídico.

Em relação, especificamente, aos serviços jurídicos deve-se acrescentar que a Câmara não dispõe de advogado(s) concursado(s) em seus quadros **(Doc. 03)**.

A vantajosidade não é menos nítida.

É desta forma, pois tanto a contratação do serviço de contabilidade quanto a do jurídico foi precedida de licitação; houve, precisamente, a instauração de duas tomadas de preços – a de nº. 01/2017 para contabilidade e a de nº. 03/2017 para o jurídico. Com isso, houve, indiscutivelmente, ampla, franca, competitividade.

A empresa CGA sagrou-se vencedora da TP nº. 01/2017, assinando, em 6 de fevereiro de 2017, o Contrato nº. 01/2017, no montante anual de R\$ 90.000,00 (R\$ 7.500,00 (sete mil e quinhentos reais) mensais) **[Doc. 04]**; o escritório Washington Amorim & Oliveira Dantas, a seu turno, saiu vencedor da TP nº. 03/2017, firmando, em 20 de setembro de 2017, o Contrato de nº. 12/2017, na quantia anual de R\$ 84.000,00 (R\$ 7.000,00 (sete mil reais) mensais) **[Doc. 05]**.

Cumprir frisar: a equipe técnica **nunca** questionou **da higidez dos procedimentos licitatórios** e/ou, sobretudo, **da adequação das propostas de preços**.

E ao assinar o 2º Termo Aditivo ao Contrato nº. 01/2017, estendendo a vigência de 3 de novembro de 2019 para 3 de novembro de 2020, a empresa CGA o fez sem qualquer reajuste do último valor anual **(Doc. 06)**; igualmente, o escritório Washington Amorim & Oliveira Dantas, ao firmar o 2º Termo Aditivo ao Contrato nº. 12/2017, prolongando a vigência de 22 de setembro de 2019 a 22 de setembro de 2020, o fez sem qualquer reajustamento da importância anual de R\$ 84.000,00 **(Doc. 07)**.

A vantajosidade é óbvia, indisputável, afinal, obteve preços com “congelamento” de 1 (um) ano para o serviço de contabilidade e de 2 (dois) anos para o jurídico!

Seria viável duvidar da vantajosidade *se* – e apenas *se* – os Contratos fossem exorbitantemente reajustados, ou seja, tivessem novos montantes fixados para além de uma justa atualização monetária.

Logo, inexistente, no ponto, irregularidade.



Induvidosa a legalidade das prorrogações dos Contratos é impossível se alegar do cometimento de ato de improbidade administrativa, que, como sabido, pressupõem, **sempre, ilegalidade**.

Na verdade, mais que mera afronta à literalidade da lei, a prática de ato de improbidade administrativa – seja ele qual for! – reclama desonestidade, devassidão, má-fé, de acordo com precisa lição de **Marino Pazzaglini Filho**³:

Improbidade administrativa, pois, é mais que singela atuação desconforme com a fria letra da lei. Em outras palavras, não é sinônimo de mera ilegalidade administrativa, mas de ilegalidade qualificada pela imoralidade, desonestidade, má-fé. Em suma, pela falta de probidade do agente público no desempenho de função pública.

Portanto, **ilegalidade não é sinônimo de improbidade** e a ocorrência de ato funcional ilegal, por si só, não configura ato de improbidade administrativa.

Assim, a conduta ilícita do agente público para tipificar ato de improbidade administrativa deve ter esse traço comum ou característico de todas as modalidades de improbidade administrativa: desonestidade, má-fé, falta de probidade no trato da coisa pública. (grifos do original)

No atinente à tipificação do crime do art. 1º, XI, do Decreto-Lei nº. 201, de 27 de fevereiro de 1967, a alusão, pela equipe técnica, é absolutamente descabida, impertinente, porquanto a infração é “*de responsabilidade dos Prefeitos Municipais*”, e, no caso *sub examine*, o Interessado é **Vereador-Presidente de Câmara Municipal**.

Art. 1º. São crimes de responsabilidade **dos Prefeitos Municipais**, sujeitos ao julgamento do Poder Judiciário, independentemente do pronunciamento da Câmara dos Vereadores:

[...]

(grifo nosso)

A propósito, o magistério de **Waldo Fazzio Júnior**⁴:

[...] a despeito de a ementa do DL 201 anunciar que seu objeto são os crimes de Prefeitos e Vereadores, os Vereadores não são alcançados pelos tipos do art. 1º do predito diploma, uma vez que este só contempla, em relação aos edis, a cassação e a extinção de mandato por infrações político-administrativas (crimes de responsabilidade).

Ainda que assim não fosse – *o que admite por absurdo, com fim argumentativo* –, o *dolo* seria indispensável à configuração do tipo, conforme novo magistério de **Waldo Fazzio Júnior**⁵:

Os delitos elencados no art. 1º do DL 201 são próprios de Prefeito (crime de mão própria), entendendo-se como tal, também, quem o estiver substituindo, quer dizer, qualquer pessoa que, por qualquer forma, encontre-se no exercício daquele cargo. É que essa espécie de responsabilidade decorre, precisamente, do exercício funcional, notabilizando-se por seu abuso.

O dolo é o elemento subjetivo necessário para a caracterização dos crimes funcionais do Decreto-lei em tela, que não os estipulou sob a forma culposa. Ou são dolosos ou não constituem crimes funcionais.

Restando demonstrado que a conduta do Prefeito, embora irregular, não evidenciou a intenção de infringir qualquer dispositivo do DL 201, mas o propósito de agir em benefício da coletividade, não há razão para condená-lo por crime de responsabilidade.

4. DOS PEDIDOS

³ **Lei de Improbidade Administrativa Comentada: Aspectos Constitucionais, Administrativos, Civis, Criminais, Processuais e de Responsabilidade Fiscal.** 4 ed., São Paulo: Atlas, 2009, p. 3 e 4.

⁴ **Responsabilidade Penal e Político-Administrativa de Prefeitos.** São Paulo: Atlas, 2007, p. 30.

⁵ *Ibidem*, p. 29 e 30.



Diante do exposto, requer sejam acolhidas as razões desta Defesa, para aprovar, ao menos com ressalvas, a Prestação de Contas da Câmara Municipal de Vereadores de Gravatá/PE do exercício de 2019, dando-se quitação ao Interessado.

Requer, ainda: **(i)** posterior anexação do instrumento procuratório; e **(ii)** que, doravante, constem das publicações, especialmente da inclusão em pauta e do acórdão de julgamento, os nomes dos causídicos do Interessado, mormente dos signatários desta – **Márcio José Alves de Souza, OAB/PE nº. 5.786**, e **Amaro Alves de Souza Netto, OAB/PE nº. 26.082**.

Nestes termos,
Pede deferimento.

Recife/PE, 26 de abril de 2021.

Márcio José Alves de Souza
OAB/PE nº. 5.786

Amaro Alves de Souza Netto
OAB/PE nº. 26.082