



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

INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO

51ª SESSÃO ORDINÁRIA DA SEGUNDA CÂMARA REALIZADA EM 19/08/2014  
PROCESSO TC Nº 1370413-8

AUDITORIA ESPECIAL REALIZADA NA PREFEITURA MUNICIPAL DE  
AFOGADOS DA INGAZEIRA

INTERESSADOS: ANTÔNIO VALADARES DE SOUZA FILHO (PREFEITO);  
PAULO ROBERTO CAVALCANTI VALADARES DE SOUZA (CONTROLE  
INTERNO); ANTÔNIO DANIEL MANGABEIRA VALADARES DE SOUZA  
(SECRETÁRIO DE GOVERNO); CARLOS RABELO SANTOS (SECRETÁRIO DE  
OBRAS) E GILVAN JOSÉ CARNEIRO MENELAU

ADVOGADOS: DR. WALBER DE MOURA AGRA (OAB-PE Nº 757-B)

DR. CARLOS ANTÔNIO DOS SANTOS MARQUES (OAB-PE  
Nº 14.201)

PRESIDENTA E RELATORA: CONSELHEIRA TERESA DUERE

**RELATÓRIO**

Trata-se de Auditoria Especial formalizada com o objetivo de analisar supostas irregularidades na concessão de diárias e PQR para Secretarias da Prefeitura Municipal de Afogados da Ingazeira, no exercício de 2011, motivada a partir da Demanda de Ouvidoria nº 10.200/2011.

Os trabalhos foram elaborados na Inspeção Regional de Arcoverde, cujo Relatório de Auditoria concluiu pela ocorrência das seguintes irregularidades (fls. 549/555):

a) Diárias instituídas em lei com valores exorbitantes:

O Relatório compara os valores instituídos para diárias do Prefeito, através do Decreto Municipal nº 004/2009, com o que vigorava, à época, para os Membros do Conselho desta Casa, sintetizado na tabela a seguir, o que afrontaria os Princípios da Razoabilidade e da Moralidade, e sujeitaria a aplicação da multa prevista no inciso II do art. 73 da Lei nº 12600/04:

GRUPO	LEGISLAÇÃO	MUNICÍPIOS ACIMA 150 KM	FORA DO ESTADO
PREFEITO	Dec. Mun nº 004/2009	R\$ 500,00	R\$ 750,00
MEMBROS DO CONSELHO DO TCE-PE	Portaria TCE nº 263/2009	R\$ 300,00	R\$ 500,00
VARIAÇÃO PERCENTUAL		66,67%	50,00%



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

**b) Índícios de utilização de Diárias e PQR com efeito remuneratório:**

Apontam que os valores recebidos através de diárias por secretários à época representariam valores substanciais quando comparados aos respectivos salários, o que afrontaria os Princípios da Moralidade, Eficiência e Razoabilidade:

Nome	Cargo	Total percebido de diárias	Remuneração bruta anual	Representatividade em relação ao salário bruto
Antônio Daniel Valadares	Secret. Governo	25.100,00	45.500,00	55%
Paulo Roberto Valadares	Resp Controle Interno	14.800,00	48.416,67	30%
Carlos Rabelo Santos	Secret. Obras	14.500,00	49.583,34	30%

**c) Concessão de Diárias e PQR a pessoa estranha à Prefeitura**

Foi identificado pagamento de diárias no total de R\$ 14.400,00 ao Sr. Gilvan Menelau (empenhos e subempenhos às fls. 477/528), que não integrava o quadro de servidores da Prefeitura no exercício em questão, segundo declaração do Prefeito (fls. 533), afrontando os princípios da **Moralidade** e **Legalidade** da Administração Pública, cabendo **devolução** ao erário dos valores pagos indevidamente, sem prejuízo da multa prevista no inciso III do art. 73 da Lei Estadual nº 12.600/2004.

Foram notificados para apresentar defesa além do Prefeito, os Srs. Carlos Rabelo, Paulo Roberto Cavalcanti Valadares e Antônio Daniel Mangabeira Valadares de Souza, respectivamente, Secretário de Obras, responsável pelo Controle Interno e Secretário de Governo. Apresentaram peça conjunta através de representantes legais habilitados, argumentando que (fls. 572/590):

- a) As despesas com diárias encontram-se respaldadas no Decreto Municipal, pelo que não há que se falar em ilegalidade;
- b) Quanto às alegações de diárias com efeito remuneratório, que seriam meros indícios, sem que tenha havido prova a respeito;
- c) As diárias permitiram o exercício das funções dos defendentes, sem que tenha havido questionamento de que tenham sido usadas para outro fim;



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

- d) A concessão de PQR representa economia para a Administração, visto que o servidor utiliza veículo próprio;
- e) Não há o que se falar de violação ao Princípio da Moralidade, posto que os valores foram utilizados para o exercício das funções respectivas;
- f) Há que se observar a isonomia, citando decisões em que situações semelhantes teriam sido julgadas regulares, com ressalvas por esta Corte;
- g) Seria necessária a comprovação de desvio, locupletamento ou má-aplicação dos recursos, para que se falasse em prejuízo ao erário;
- h) Apela para o princípio da insignificância, já que os valores seriam inexpressivos.

Em 14/03/2014, solicitei Relatório Complementar de Auditoria (fls. 595) para aprofundamento das análises quanto ao que foi apontado em sede de Demanda de Ouvidoria, percepção de remuneração paralela através de diárias e PQR's; quanto às diárias recebidas pelo Prefeito, dentre outros pontos.

Foi elaborado, então, o Relatório Complementar de Auditoria (fls. 1172/1184) que concluiu pela caracterização de utilização de diárias e PQR's com efeito remuneratório. Foram assim resumidos os recebimentos em valores fixos e constantes dos envolvidos (fls. 1175/1177):

<b>Paulo Roberto Cavalcante Valadares de Souza</b>				
<b>Data</b>	<b>Diárias</b>	<b>PQR's</b>	<b>Total</b>	<b>Destino</b>
06/04/2011	500,00	700,00	1.200,00	Recife
12/04/2011	500,00	700,00	1.200,00	Recife
29/04/2011	500,00	700,00	1.200,00	Recife
11/05/2011	500,00	700,00	1.200,00	Recife
10/06/2011	500,00	700,00	1.200,00	Recife
11/07/2011	500,00	700,00	1.200,00	Recife
08/08/2011	500,00	700,00	1.200,00	Recife
08/09/2011	500,00hng	700,00	1.200,00	Recife
25/10/2011	500,00	700,00	1.200,00	Recife
09/11/2011	500,00	700,00	1.200,00	Recife
14/12/2011	500,00	700,00	1.200,00	Recife
28/12/2011	500,00	700,00	1.200,00	Recife
<b>Total</b>	<b>6.000,00</b>	<b>8.400,00</b>	<b>14.400,00</b>	

Fonte: Relatório consolidado/empenhos pagos, fls. 606 a 702



ESTADO DE PERNAMBUCO  
TRIBUNAL DE CONTAS

<b>Antônio Daniel Mangabeira Valadares de Souza</b>				
<b>Data</b>	<b>Diárias</b>	<b>PQR`s</b>	<b>Total</b>	<b>Destino</b>
15/02/2011	300,00	900,00	1.200,00	Recife
25/04/2011	300,00	900,00	1.200,00	Recife
16/06/2011	300,00	900,00	1.200,00	Recife
08/07/2011	300,00	900,00	1.200,00	Recife
08/08/2011	300,00	900,00	1.200,00	Recife
06/09/2011	300,00	900,00	1.200,00	Recife
11/10/2011	300,00	900,00	1.200,00	Recife
07/11/2011	300,00	900,00	1.200,00	Recife
14/12/2011	300,00	900,00	1.200,00	Recife
28/12/2011	300,00	900,00	1.200,00	Recife
<b>Total</b>	<b>3.000,00</b>	<b>9.000,00</b>	<b>12.000,00</b>	

Fonte: Relatório consolidado/empenhos pagos, fls. 703 a 860

<b>Carlos Rabelo Santos</b>				
<b>Data</b>	<b>Diárias</b>	<b>PQR`s</b>	<b>Total</b>	<b>Destino</b>
28/02/2011		1.200,00	1.200,00	?
08/04/2011		1.200,00	1.200,00	?
29/04/2011		1.200,00	1.200,00	?
10/05/2011		1.200,00	1.200,00	?
10/06/2011		1.200,00	1.200,00	?
08/07/2011		1.200,00	1.200,00	?
08/08/2011		1.200,00	1.200,00	?
02/09/2011		1.200,00	1.200,00	?
11/10/2011		1.200,00	1.200,00	?
10/11/2011		1.200,00	1.200,00	?
22/12/2011		1.200,00	1.200,00	?
28/12/2011		1.200,00	1.200,00	?
<b>Total</b>		<b>14.400,00</b>	<b>14.400,00</b>	

Fonte: Relatório consolidado/empenhos pagos, fls. 860 a 917

<b>Gilvan José Carneiro Menelau</b>				
<b>Data</b>	<b>Diárias</b>	<b>PQR`s</b>	<b>Total</b>	<b>Destino</b>
28/02/2011		1.200,00	1.200,00	?
31/03/2011		1.200,00	1.200,00	?
25/04/2011		1.200,00	1.200,00	?
10/05/2011		1.200,00	1.200,00	?
10/06/2011		1.200,00	1.200,00	?
14/07/2011		1.200,00	1.200,00	?
08/08/2011		1.200,00	1.200,00	?
06/09/2011		1.200,00	1.200,00	?
11/10/2011		1.200,00	1.200,00	?



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

10/11/2011		1.200,00	1.200,00	?
20/12/2011		1.200,00	1.200,00	?
28/11/2011		1.200,00	1.200,00	?
<b>Total</b>		<b>14.400,00</b>	<b>14.400,00</b>	

Fonte: Relatório consolidado/empenhos pagos, fls.918 a 966

Os técnicos apontaram os seguintes indícios que solidificariam a caracterização de remuneração paralela (fls. 1175 e 606/1171):

- 1) Pagamentos sistemáticos no valor de R\$ 1.200,00 aos Secretários e ao Sr. Gilvan Menelau;
- 2) Tentativa de dissimular os valores de R\$ 1.200,00 mensais, alternado sua composição, onde nos pagamentos do Sr. Paulo Roberto Cavalcante o PQR foi de R\$ 700,00 e a diária de R\$ 500,00 (somatório de R\$ 1.200,00), para o Sr. Antônio Daniel Mangabeira Valadares de Souza, o PQR de R\$ 900,00 e a diária de R\$ 300,00 (somatório de R\$ 1.200,00) e para os Srs. Carlos Rabelo Santos e Gilvan José Carneiro Menelau o PQR foi de R\$ 1.200,00.
- 3) Como justificativa dos pagamentos sistemáticos de diárias e PQR`s aos Srs. Paulo Roberto Cavalcante Valadares de Souza e Antônio Daniel Mangabeira Valadares de Souza, utilizou-se como destino a mesma cidade, Recife, com pagamento de PQR`s em valores diferentes (R\$ 700,00 e R\$ 900,00), apesar do mesmo destino apontado.
- 4) Pagamento de PQR`s, no valor de R\$ 1.200,00, mensais, ao Secretário Carlos Rabelo Santos e ao Sr. Gilvan José Carneiro Menelau, sem a identificação do destino.

Os responsáveis foram notificados quanto ao Relatório Complementar, tendo apresentado suas defesas por advogado habilitado, à exceção do Sr. Carlos Rabelo, que assinou sua defesa, e que integram os presentes autos: Sr. Antônio Valadares de Souza Filho (fls. 1236/1256), Antônio Daniel Mangabeira Valadares de Souza (fls. 1200/1217), Paulo Roberto Cavalcanti Valadares de Souza (fls. 1218/1235), Carlos Rabelo Santos (fls. 1255/1272) e Gilvan José Carneiro Menelau (fls. 1274/1291).

O único interessado a apresentar documentação nas contrarrazões foi o Sr. Carlos Rabelo, que foi analisada pela equipe técnica e consubstanciada em Nota Técnica de Esclarecimentos - NTE (fls. 1294/1298), cuja conclusão foi de que os documentos acostados não modificam as irregularidades apontadas no Relatório Complementar. Abaixo colaciono a análise contida na Nota Técnica:



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

**2.1 Índícios de utilização de diárias e PQR's com efeito remuneratório (Item 2.1 do Relatório de Auditoria)**

A Auditoria deste Tribunal de Contas relatou (fls. 1.174 às 1.177) que a Prefeitura Municipal de Afogados da Ingazeira tem utilizado o sistema de adiantamentos de fundos para ressarcimentos de despesas (diárias) para complementação de remuneração de alguns servidores do município, contrariando, portanto, as normas vigentes e os princípios da legalidade e da moralidade insculpido no art. 37, caput, da Constituição Federal de 1988.

Nas contrarrazões às constatações da Auditoria (fls. 1.200 às 1.217; 1218 às 1.235; 1236 às 1.253; 1.255 às 1.272 e 1.274 às 1.291) apenas o Sr. Carlos Rabelo Santos anexou Mapas Demonstrativo de Obras e Serviços de Engenharia (fls. 1.257 a 1.272) concernentes aos 1º, 2º 3º e 4º trimestres do exercício de 2011.

A defesa argumenta que exercia o cargo de Secretário de Infraestrutura e Serviços Públicos sendo responsável direto, em razão da sua profissão de engenheiro, CREA nº 42206 PE, pela fiscalização dos serviços públicos realizado no município, tais quais: serviços de limpeza urbana, obras de engenharia, manutenção da infraestrutura existente, entre outros enumerados às fls. 1250.

Apesar de não ter sido indicado no Quadro constante das fls. 1.176 o destino dos PQRs pagos ao Sr. Carlos Rabelo Santos, compulsando-se os autos constata-se que com a exceção do empenho nº139/001 (fls. 862) que não indica o destino (fls. 863) no montante de R\$1.200,00 e do empenho nº 016/001 (fls. 914) que indica o destino o município de Petrolina (fls. 915 e 916) no montante de R\$100,00, todos os empenhos restantes tem como destino o município de Recife (fls. 866 às 911).

Não há nos empenhos nenhum indicador de que os fatos tenham ocorrido em conformidade com o alegado pelo defendente, haja vista que o destino anotado nos registros das despesas da Prefeitura Municipal de Afogados da Ingazeira aponta para viagens a Recife sempre no mesmo montante: R\$1.200,00.

Diante do exposto, ficam mantidas as conclusões do Relatório de Auditoria. (grifei)

Os argumentos trazidos quanto ao Relatório Complementar, pelos Srs. Antônio Daniel Valadares, Paulo Roberto Cavalcanti Valadares, Gilvan José Carneiro Menelau e Antônio Valadares de Souza Filho (fls. 1200/1217, 1218/1235, 1236/1256 e 1274/1291), têm conteúdos bastante similares entre si e também similares à defesa apresentada por ocasião do Relatório de Auditoria inicial e foram em resumo:



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

- que os defendentes pautaram suas atuações em dispositivos legais e as despesas com diárias estão respaldadas pelo Decreto nº 004/2009, possibilitado pela Lei Orgânica do Município, art.42, VII;
- que as alegações concessão de diárias com efeito remuneratório são meros indícios, sem qualquer produção de prova;
- que não houve afronta ao Princípio da Economicidade, posto que os PQR's representam economia à Administração;
- que houve observância ao Princípio da Moralidade, inexistindo prova de que os valores tenham sido usados para fim diverso;
- que há que ser observada a Isonomia, visto que haveria decisões deste Tribunal pela regularidade, com ressalvas, apesar de ter havido expressivas despesas com diárias (Processo TC nº 1202673-6);
- que é necessária a comprovação de desvio de verbas, locupletamento ou má-aplicação dos recursos, para que a presunção de boa-fé seja desconstituída e que não houve danos e sim excesso de formalismo nas irregularidades apontadas.

Já o Sr. Carlos Rabelo Santos (fls. 1256/1272), além do que foi sintetizado a partir da Nota Técnica de Esclarecimentos confirmou que recebia o valor de R\$ 1.200,00 como pagamento mensal de PQR.

É o relatório.

**VOTO DA RELATORA**

Diante dos fatos, tendo em vista as conclusões da auditoria, as peças defensórias e a documentação acostada, em relação à concessão de diárias e PQR's com efeito remuneratório, verifico que:

a) A concessão de diárias encontra-se realmente amparada pelos Decretos nºs 47/2003 e 04/2009 (fls. 24 e 33). Entretanto, concessão está necessariamente sujeita à Prestação de Contas e condicionada a afastamentos eventuais ou transitórios dos servidores da localidade onde tem exercício e destina-se a indenizar o servidor de despesas realizadas com hospedagem, alimentação e deslocamento urbano no período do afastamento. Tais disciplinamentos constam de maneira apropriada nos citados Decretos.

b) Já em relação à concessão de PQR's consta seu disciplinamento no Decreto nº 15/2009 (fls. 337/338) e



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

caracteriza-se por ressarcimento do custo por quilômetro rodado em veículos dos servidores, submetida sua concessão à autoridade de Controle Interno e indispensável as respectivas Prestações de Contas.

c) Inversamente à natureza das diárias e dos PQR's, é o que se observou na presente Auditoria Especial: a concessão de valores fixos e constantes, independente do que porventura tenha sido utilizado em deslocamentos a serviço da Prefeitura.

d) Os demais indícios apontados no Relatório Complementar reforçam a irregularidade como: PQR's em valores diferentes para o mesmo destino, alteração de composição de valores de PQR's e diárias, embora o somatório mensal ser sempre o mesmo de R\$ 1.200,00, para todos os envolvidos; ausência de identificação de destino, etc.

e) no caso do Sr. Antônio Daniel Mangabeira Valadares de Souza, por exemplo, as diárias representaram 55% dos seus vencimentos brutos, ponto que se acrescenta aos demais indícios de percepção de remuneração indireta.

f) Por fim, registre-se a divergência entre as alegações do Sr. Carlos de que as fiscalizações teriam sido na zona urbana e rural do município e o que consta na documentação anexada, registrada na Nota Técnica:

*Apesar de não ter sido indicado no Quadro constante das fls. 1.176 o destino dos PQRs pagos ao Sr. Carlos Rabelo Santos, compulsando-se os autos constata-se que com a exceção do empenho nº139/001 (fls. 862) que não indica o destino (fls. 863) no montante de R\$1.200,00 e do empenho nº 016/001 (fls. 914) que indica o destino o município de Petrolina (fls. 915 e 916) no montante de R\$100,00, todos os empenhos restantes tem como destino o município de Recife (fls. 866 às 911).*

*Não há nos empenhos nenhum indicador de que os fatos tenham ocorrido em conformidade com o alegado pelo defendente, haja vista que o destino anotado nos registros das despesas da Prefeitura Municipal de Afogados da Ingazeira aponta para viagens a Recife sempre no mesmo montante: R\$1.200,00.*

Quanto à concessão de diárias à pessoa estranha ao quadro de servidores da Prefeitura, consta declaração do Prefeito, às fls. 533, de que o Sr. Gilvan não integrou a





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

folha de pagamento da Prefeitura no período de 2009 a 2012. Nas notas de empenho, subempenho e ordens de pagamento consta em todos os meses referência a pagamento de despesa com locomoção, através de PQR, para viagem a serviço da Secretaria (fls. 477/528). Cabe, portanto, devolução à Administração os pagamentos ilegais e indevidos.

O presente processo estava em lista, mas nós modificamos o voto em lista após uma alerta a cerca da jurisprudência deste Tribunal feita pelo nosso Procurador, Dr. Gustavo Massa, que demonstrou de que, na verdade, há uma questão em relação a diárias e a concessão de PQR-Por Quilômetros Rodados, já que não há carros oficiais, ajuda em referência a combustível, só que isso se transforma em uma parcela fixa mensal num valor para todo o Secretariado, isso considerado então como uma parcela muito mais remuneratória agregada à remuneração mensal.

Assim sendo, nosso voto é pela irregularidade e a devolução dos recursos que foram a mais recebidos por esses agentes públicos.

Portanto,

**CONSIDERANDO** os valores pagos a título de PQR, através de pagamentos fixos e mensais de R\$ 1.200,00, que totalizaram R\$ 14.400,00, a pessoa não integrante do quadro de servidores da Prefeitura Municipal de Afogados da Ingazeira;

**CONSIDERANDO** que restou caracterizada a utilização de diárias e PQR's, em intuito remuneratório indireto, contrariando as normas vigentes e os princípios da legalidade e da moralidade insculpido no art. 37, caput, da Constituição Federal;

**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 III, alínea "b", da Lei Estadual nº 12.600/04 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco),

**JULGO IRREGULAR** o objeto da presente Auditoria Especial, imputando ao Sr. Antônio Valadares de Souza Filho, então Prefeito e Ordenador de Despesas, um débito no valor de R\$ 14.400,00, que deverá ser atualizado monetariamente a partir do primeiro dia do exercício financeiro subsequente ao das contas ora analisadas, segundo os índices e condições estabelecidos na legislação local para atualização dos créditos da Fazenda Pública Municipal, e recolhido aos cofres públicos municipais, no prazo de 15 (quinze) dias do trânsito em julgado desta decisão, devendo cópia da Guia de Recolhimento ser enviada a este Tribunal para baixa do débito. Não o fazendo, que seja extraída Certidão do Débito e



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

encaminhada ao Prefeito do Município, que deverá inscrever o débito na Dívida Ativa e proceder a sua execução, sob pena de responsabilidade.

**APLICO** ao Sr. Antônio Valadares de Souza Filho (Prefeito e Ordenador de Despesas) multa no valor de R\$ 5.000,00, prevista no artigo 73, inciso II, da Lei Estadual nº 12.600/04 (redação original), que deverá ser recolhida, no prazo de 15 (quinze) dias do trânsito em julgado desta decisão, ao Fundo de Aperfeiçoamento Profissional e Reequipamento Técnico do Tribunal, por intermédio de boleto bancário a ser emitido no sítio da internet deste Tribunal de Contas ([www.tce.pe.gov.br](http://www.tce.pe.gov.br)).

Determino ainda à Diretoria de Plenário deste Tribunal enviar ao atual Prefeito Municipal de Afogados da Ingazeira cópia do Inteiro Teor desta Deliberação.

---

OS CONSELHEIROS MARCOS LORETO E DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR VOTARAM DE ACORDO COM A RELATORA. PRESENTE O PROCURADOR DR. GUSTAVO MASSA.

MAM/ACP