



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Atos de Pessoal – CECEx4

PROCESSO: 763/2021@

SUBCATEGORIA: Fiscalização de Atos e Contratos

JURISDICIONADO: Prefeitura Municipal de Theobroma

ASSUNTO: Fiscalização de Atos e Contratos – Possíveis irregularidades no Edital de Processo Seletivo Simplificado nº 001/PMT/2021

REPONSÁVEIS: **Gilliard dos Santos Gomes** – Prefeito (CPF nº xxx.740.002-xx)
Marcilene Xavier de Souza – Ex-Secretária Municipal (CPF nº xxx.555.562-xx)

RELATOR: Conselheiro **Francisco Carvalho da Silva**

RELATÓRIO TÉCNICO

1. Considerações iniciais

1. Tratam os autos sobre Fiscalização de Atos e Contratos, referente a notícia que relata suposto favorecimento de autoridade local (Secretária Municipal de Saúde) no Edital de Processo Seletivo Simplificado nº 001/PMT/2021, que tem como objeto a contratação de médicos, enfermeiros, técnicos de enfermagem, assistente social e agente recepcionista para suprir necessidade da Secretária Municipal de Saúde e agente recepcionista para suprir as necessidade da Secretaria Municipal de Trabalho e Ação Social do município de Theobroma.

2. Histórico do processo

2. Em sede de juízo prévio, o Conselheiro Relator acolheu o posicionamento da Secretaria Geral de Controle Externo e admitiu a presença dos requisitos de admissibilidade e seletividade para que os fatos noticiados recebessem exame por parte desta Corte de Contas, que devesse ser processado como Fiscalização de Atos e Contratos, em razão de supostas



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Atos de Pessoal – CECEX4

irregularidades na participação e aprovação da Senhora Marcilene Xavier de Souza, Secretária Municipal de Saúde de Theobroma (no período de 04.11.2019 a 02.08.2020 e de 01.1.2021 a 12.03.2021, para o cargo de enfermeira, mediante do Processo Seletivo Simplificado nº 001/PMT/2021, deflagrado durante sua gestão.

3. Acatando orientação exarada na Decisão Monocrática 0158/2021/GCFCS/TCE-RO, esta unidade técnica emitiu relatório inicial (ID=1195796), concluindo pela afronta aos princípios constitucionais, em especial, os impessoalidade e moralidade, insculpidos no artigo 37, caput, da Constituição Federal.

4. Por meio da Decisão Monocrática 55/2022/GCFCS/TCE-RO, o Conselheiro Relator concedeu prazo para que os responsáveis apresentassem suas razões de justificativas diante da improbidade apontada na conclusão do relatório inicial.

5. Findado o prazo para apresentação de defesa, e mediante as justificativas apresentadas, esta unidade técnica emitiu o Relatório de Análise de Defesa (ID=1349139), concluindo pela existência da ilegalidade, mediante a constatação da violação do princípio da impessoalidade imposto no artigo 37, *caput*, da CF, tendo em vista a posição privilegiada que ocupava a Sra. Marcilene Xavier de Souza, diante da realização do processo seletivo simplificado, por ser secretária da pasta à época.

6. Assim, propôs ao Conselheiro Relator que julgasse ilegal a participação e consequente contratação da servidora, também que fosse determinado a anulação do ato de contratação, por conter vício de legalidade o que fere o princípio da legalidade consagrado pela CF.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Atos de Pessoal – CECEX4

7. O Ministério Público de Contas, instado a se manifestar nos autos, mediante o Parecer 0048/2023-GPEPSO (ID 1369026) opinou pela realização de diligências complementares, por entender que “os autos carecem de elementos fáticos mais robustos, que permitam delinear, de maneira concreta, a efetiva participação da defendente na situação tida por irregular, de modo a se aferir sua exata culpabilidade na cadeia dos fatos que ensejariam a ilicitude”, parecer este que foi acolhido pelo Conselheiro Relator que reconheceu a necessidade de complementação da instrução probatória, pelo que determinou o encaminhamento dos autos ao Corpo Técnico para que promovesse a instrução complementar do processo, nos termos do opinativo ministerial.

8. Em derradeira análise, esta unidade técnica elaborou relatório técnico (ID=1443396), pelo qual propôs que fossem tomadas as seguintes medidas:

a) Promover a responsabilização da Sra **Marcilene Xavier de Souza** (CPF ***.555.562-**), Secretária Municipal de saúde do Município de Theobroma, no período de 01.1.2021 a 12.3.2021, pela participação e consequente contratação mediante Processo Seletivo Simplificado nº 001/PMT/2021, em virtude da violação dos princípios da impessoalidade e da moralidade administrativa disposto no artigo 37, caput, CF;

b) Promover a responsabilização do Sr. **Gilliard dos Santos Gomes** (CPF ***.740.002-**), prefeito do Município de Theobroma, no período de 01/01/2021 até a presentadata, por incidir em **culpa in elegendo** e **culpa in vigilando**, mediante omissão em seu poder- dever de agir, conforme a análise técnica constante no **item 3 (subitem 3.1)** e **item 4** deste Relatório Técnico;

c) Determinar ao prefeito municipal de Theobroma Sr. **Gilliard dos Santos Gomes** (CPF nº ***.740.002-**), ou a quem a ele suceder, que, nos futuros editais desta natureza, adote medidas visando prevenir a reincidência das impropriedades detectadas neste feito, sempre disponibilizando eletronicamente



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Atos de Pessoal – CECEx4

a este Tribunal, por meio do SIGAP, os editais a serem deflagrados, na mesma data em que forem publicados, conforme determina o artigo 1º da Instrução Normativa 41/2014/TCE-RO, sob pena de multa nos termos do artigo 55, VII, da Lei Complementar nº. 154/96.

9. Acolhendo parcialmente a proposta de encaminhamento exarada no relatório técnico (ID=1443396), encartado às págs. 165-175, o Conselheiro Relator por meio da Decisão Monocrática 108/2023/GCFCS/TCE-RO determinou que, decorridos os prazos para manifestação dos responsáveis, o encaminhamento dos autos ao corpo técnico para nova análise.

10. Ato contínuo, dar-se-á início a análise de nova documentação juntada aos autos.

3. Da análise técnica

11. Quanto a manifestação da defesa acerca das determinações exaradas na Decisão Monocrática 108/2023/GCFCS/TCE-RO (ID=1447558), itens I e II, importa destacar que a resposta encaminhada pela Sra. Marcilene Xavier de Souza, ex-Secretária Municipal de Saúde de Theobroma, é a mesma que foi apresentada a esta Corte como defesa ao que foi determinado na Decisão Monocrática DM 055/2022/GCFCS/TCE-RO, item I.

12. Já no que se refere ao cumprimento do que foi determinado por este Tribunal ao senhor Gilliard dos Santos Gomes, Prefeito Municipal de Theobroma, este apresentou defesa que foi anexada aos autos no dia 13.09.2023, sob protocolo 05329/23.

13. Em sua manifestação, referido gestor argumentou ser de responsabilidade da comissão nomeada para coordenar o processo seletivo, todos os atos necessários à sua realização, tal como dar publicidade ao certame.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Atos de Pessoal – CECEx4

14. Segundo a defesa, não há **culpa in eligendo** do prefeito nessa questão como foi pontuado no relatório técnico anterior (ID=1443396), mas sim, responsabilidade subjetiva, cabendo a comissão do processo seletivo, como já frisado, a coordenação e acompanhamento de todos os atos inerentes ao certame.

15. No que se refere a imputação ao prefeito de **culpa in vigilando**, a defesa aduziu que a ex-secretária municipal Marcilene Xavier de Souza é a gestora da secretaria, não havendo, portanto, culpa do prefeito em encaminhar o edital.

16. Argumenta a defesa que pela situação ora apresentada estar-se diante do princípio da confiança que refere-se à situação na qual uma pessoa age de acordo com as regras avençadas pela sociedade (para uma determinada atividade), e acredita que a outra também agirá conforme tais regras. O prefeito nesse caso, agiu de boa-fé.

17. Enfatizou que a administração pública tem o dever de agir em conformidade ao princípio de segregação de função. Ou seja, consistir na separação das funções de autorização, aprovação execução e controle para evitar conflitos de interesses. Assim, o prefeito fez.

18. Conforme informação da defesa, diante da notificação e conhecimento dos fatos, o prefeito determinou a abertura de Tomada de Contas Especial (Portaria 139/GP/PMT/2023) para apurar responsabilidade e/ou danos ao erário causado em razão do Processo Seletivo Simplificado 001/PMT/2021, que posteriormente será devidamente encaminhada a este Tribunal de Contas.

19. A defesa finalizou seus argumentos atestando a ausência de culpa de dolo do prefeito naquilo que foi apontado ser de sua responsabilidade no relatório elaborado por este corpo técnico (ID=1443396), item 4., Responsável 1.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Atos de Pessoal – CECEx4

20. Pois bem, acerca da documentação encaminhada a este Corte pela senhora Marcilene Xavier de Souza, ex-secretária de Saúde do Município de Theobroma e pelo senhor Gilliard dos Santos Gomes, Prefeito Municipal de Theobroma, necessário se faz comentar seus argumentos.

21. Referente à documentação trazida aos autos pela senhora Marcilene Xavier de Souza, importante repisar que a resposta encaminhada por ela (protocolo 05129/23) em atendimento à determinação exarada na Decisão Monocrática Monocrática 108/2023/GCFCS/TCE-RO (ID=1447558), item I, é a mesma que foi apresentada a esta Corte como defesa (protocolo 03768/22) em atendimento ao que foi determinado na Decisão Monocrática DM 055/2022/GCFCS/TCE-RO, item I (ID=1202651).

22. Nessa questão, releva repisar que a senhora Marcilene Xavier de Souza era Secretária Municipal de Saúde à época da abertura do Processo Seletivo Simplificado nº 001/PMT/2021, ou seja, **era autoridade máxima da secretaria mais interessada na seleção, e se inscreveu, participou e foi primeiramente colocada na referida seleção, sem se desligar, previamente, do cargo que ocupava. Portanto, pode-se afirmar nesse contexto que ela se beneficiou do resultado do certame.** Só por isso, já há afronta o artigo 37, caput, da CF/88, dispositivo este no qual estão insculpidos princípios norteadores dos atos da administração pública, nesse caso específico, foram violados os da impessoalidade e o da moralidade.

23. No tocante aos argumentos trazidos aos autos pelo senhor Gilliard dos Santos Gomes, Prefeito Municipal de Theobroma, verifica-se que em sua defesa enfatizou não ter concorrido para a prática das irregularidades apontadas por este Tribunal, não incidindo em **culpa in elegendo** e **culpa in vigilando**, tendo em vista que delegou responsabilidades para a realização de Processo Seletivo Simplificado 001/PMT/2021 à comissão nomeada que coordenou o certame, bem como acentuou seria da senhora Marcilene, ex-secretária municipal, a obrigação de monitorar todos os atos inerentes ao



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Atos de Pessoal – CECEX4

certame, pelo que considerou ainda, estar ausentes no caso em discussão, quanto à sua pessoa, a culpa e o dolo.

24. Acerca dessa questão, importar deixar bem claro que o senhor Gilliard, na condição de prefeito, ocupando uma posição de liderança no município, deveria ter efetiva ciência de falhas, irregularidades e ilegalidades por parte de toda estrutura hierarquizada, no entanto, se quedou omissos quanto aos atos praticados pela então secretária municipal de saúde, a senhora Marcilene, que afrontam princípios constitucionais, mais especificamente, os da impessoalidade e moralidade (art. 37, caput, da CF/88).

25. Nessa esteira, importa frisar que a responsabilidade do senhor Gilliard, dirigente máximo do município de Theobroma, ainda que não tenha praticado diretamente os atos questionados é calcado na culpa in eligendo ou na culpa in vigilando, ou em ambas conjuntamente, pois, como se sabe, a fiscalização hierárquica é um poder-dever da chefia e, como tal, o gestor que não a exerce, pode incorrer em falha funcional.

26. Como se sabe, a Administração Pública é dotada de poderes (administrativos) que se constituem em prerrogativas especiais e instrumentos de trabalho, necessários e proporcionais às funções determinadas pela Constituição e pela lei, na busca do interesse público. São eles os Poderes Vinculado, Hierárquico, Disciplinar, Regulamentar e de Polícia. Aqui, no tema em análise, interessa evidenciar o Poder Hierárquico e sua aplicabilidade para a resolução do presente caso.

27. Poder hierárquico é o de que dispõe o gestor para organizar e distribuir as funções de seus órgãos, estabelecendo a relação de subordinação entre os servidores do seu quadro de pessoal. Tem como objetivo ordenar, coordenar, controlar e corrigir as atividades administrativas, no âmbito interno da Administração Pública. Ordena as atividades da administração ao repartir e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Atos de Pessoal – CECEx4

escalonar as funções entre os agentes do Poder, a entidade ou do órgão, de modo que cada qual exerça eficientemente o seu cargo, coordena na busca de harmonia entre todos os serviços do mesmo centro de competência, controla ao fazer cumprir as leis e as ordens e acompanhar o desempenho (eficiência) de cada servidor, corrige os erros administrativos dos seus inferiores, além de agir como meio de responsabilização dos agentes ao impor-lhes o dever de obediência.

28. Então, neste contexto, mesmo havendo delegação de competência, como ocorre nas desconcentrações administrativas, ainda assim, não afasta a responsabilidade do gestor pela fiscalização dos atos de seus subordinados, impõe-se, portanto, que os escolha bem, sob pena de responder por **culpa in eligendo** ou pela **culpa in vigilando**.

29. Nessa esteira, pertinente destacar a lição do saudoso Hely Lopes Meirelles (in Direito Administrativo Brasileiro, 24ª ed. Malheiros, pág. 604):

Para o pleno desempenho da fiscalização hierárquica o superior deve velar pelo cumprimento da lei e das normas internas, acompanhar a execução das atribuições de todo subalterno, verificar os atos e o rendimento do trabalho dos agentes e avaliar os resultados, para adotar ou propor as medidas convenientes ao aprimoramento do serviço, no âmbito de cada órgão e nos limites de competência de cada chefia.

30. Sobre a questão da responsabilidade do superior hierárquico pelos atos de seus subordinados, o Tribunal de Contas de Goiás, por meio Acórdão nº 883/2019, manteve a condenação à autoridade máxima do órgão, nesse sentido:

O dirigente máximo do órgão, no caso o Diretor-Presidente da AGETOP, tem o dever de vigilância dos seus subordinados. A mera alegação de que "embora Ordenador de Despesa, não imiscuia em detalhes nos procedimentos licitatórios



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Atos de Pessoal – CECEX4

e só assinava as homologações e pagamento depois que os processos já tinham passado Pela Diretoria Responsável, pelo Jurídico, pela Superintendência de Administração e Finanças, pelo Tribunal de Contas do Estado e pelo Controle Interno, com a Presunção da Legalidade" não afasta sua responsabilidade, como autoridade maior do órgão público e agente autorizador da despesa.

31. A respeito do tema em comento, o e. Tribunal de Contas da União possui largo entendimento a esse respeito, conforme se verifica das seguintes ementas:

Acórdão nº 1.001/2018 - Primeira Câmara, TCU:

O fato de a irregularidade, comissiva ou omissiva, não ter sido praticada diretamente pelo gestor principal, e sim por outros servidores ou por órgão subordinado ao seu, não o exime de responder pela irregularidade, com base na **culpa in eligendo** ou na **culpa in vigilando**.

Acórdão nº 1.134/2009 - Plenário, TCU:

A delegação de competência não afasta a responsabilidade do gestor pela fiscalização dos atos de seus subordinados, impondo-se, portanto, que os escolha bem, sob pena de responder por **culpa in eligendo** ou por **culpa in vigilando**.
(Grifo nosso)

32. Assim, implica dizer, portanto, que a argumentação do senhor Gilliard dos Santos Gomes, Prefeito Municipal de Theobroma, ao eximir-se de culpa pelos atos praticados pela senhora senhora Marcilene Xavier de Souza, ex-secretária de Saúde do Município, não deve ser acolhida, por ele ter agido de forma omissa e com base na culpa in elegendo e/ou na culpa in vigilando, não afasta, portanto, a sua responsabilidade dos atos tidos como viciados.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Atos de Pessoal – CECEX4

33. Deste modo, infere-se ser imperiosa a responsabilização do senhor Gilliard dos Santos Gomes, Prefeito Municipal de Theobroma, bem como da senhora Marcilene Xavier de Souza, ex-secretária de Saúde do Município, conforme entendimento técnico anterior (ID=1443396), por terem sido violados princípios constitucionais, os quais a Administração Pública deve observar.

5. Conclusão

34. Procedida à análise da documentação encaminhada a esta Corte pelo senhor Gilliard dos Santos Gomes, Prefeito Municipal de Theobroma e pela senhora Marcilene Xavier de Souza, ex-secretária de Saúde do Município, infere-se que ambos devem ser responsabilizados, o primeiro, por quedar-se inerte a ato potencialmente eivado de ilegitimidade cometido por seu subordinado, a segunda, por atentar contra os princípios constitucionais da impessoalidade e da moralidade, insculpidos no artigo 37, caput, da CF/88, conforme restou minuciosamente detalhado na análise técnica derradeira (ID=1443396):

5.1. Responsável 1:

Nome: **Gilliard dos Santos Gomes** (CPF nº xxx.740.002-xx). Cargo/função: prefeito do Município de Theobroma. Período de exercício: 01/01/2021 até a presente data.

Conduta: Por omissão no poder-dever de agir, mediante papel de direção, coordenação, supervisão e eventual correção dos trabalhos emanados por seus subordinados, em afronta à autotutela administrativa, em vista de ato impessoal atentatório à moralidade administrativa, infringindo aos princípios básicos do art. 37, da CF/88, omitindo-se do dever de fiscalizar visando evitar a irregularidade deflagrada por servidora municipal subordinada no exercício de suas atribuições, nos termos do o art. 28, da LINDB e art. 37, § 6º, da Constituição Federal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Atos de Pessoal – CECEx4

Nexo de causalidade: Ao omitir o cumprimento da fiscalização que lhe compete, a fim de verificar a higidez e a lisura nos procedimentos que deveriam anteceder aos atos emanados pela Administração Pública Municipal na deflagração do Processo Seletivo Simplificado nº 001/PMT/2021, incidindo em **culpa in elegendo** e **culpa in vigilando**, deixou sistema vulnerável sujeito às práticas irregulares em prejuízo à moralidade pública, fato que se concretizou com a aprovação e consequente contratação de servidora que ocupava cargo que lhe conferia privilégios e autoridade em detrimento dos demais candidatos.

Culpabilidade: É razoável afirmar que era possível ao responsável, ante a função de chefe do executivo municipal que exerce e a responsabilidade que tem de fiscalizar a lisura nos procedimentos emanados por servidores a ele subordinados, ter consciência da ilicitude, ante a sua omissão constatada.

5.2. Responsável 2:

Nome: **Marcilene Xavier de Souza** (CPF nº xxx.555.562-xx); Cargo/função: Secretária Municipal de Saúde do Município de Theobroma; Período de exercício: 01.1.2021 a 12.3.2021.

Conduta: Por ter praticado conduta impessoal atentatória à moralidade administrativa (art. 37, e § 6º da CF/88), por participar do certame de Processo Seletivo Simplificado nº 001/PMT/2021, deflagrado a seu pedido, em atendimento à pasta da qual estava como secretária municipal, percebendo, portanto, privilégios mediante a autoridade que lhe conferiu o cargo, em detrimento dos demais candidatos, ao cabo beneficiando-se da contratação.

Nexo de causalidade: Ao utilizar-se dos atos da administração pública a seu favor, valendo-se da autoridade que lhe conferiu o cargo de secretária municipal, a fim de beneficiar-se



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Atos de Pessoal – CECEx4

da aprovação e consequente contratação em Processo Seletivo Simplificado nº 001/PMT/2021, fato que se concretizou na afronta aos princípios constitucionais, em especial à impessoalidade e à moralidade administrativa, maculando os atos emanados, em virtude de sua posição privilegiada em detrimento dos demais candidatos.

Culpabilidade: É razoável afirmar que era possível à responsável, ante à função de secretária municipal da pasta da saúde que exercia e seu poder de decisão e orientação, assim como acesso privilegiado às etapas procedimentais na deflagração do processo seletivo, ter consciência da ilicitude, tendo em vista o teor dos princípios norteadores da administração pública, em razão do tipo de responsabilidade que conferiu o exercício de suas funções.

6. Proposta de encaminhamento

35. Isto posto, propõe-se, ratificando posicionamento anterior deste corpo técnico (ID=1443396), a adoção das medidas a seguir detalhadas, oportunizando aos jurisdicionados, em homenagem aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, manifestarem-se nos autos acerca dos apontamentos feitos no presente relatório.

6.1. Promover a responsabilização da Sra **Marcilene Xavier de Souza** (CPF nº xxx.555.562-xx), Secretária Municipal de saúde do Município de Theobroma, no período de 01.1.2021 a 12.3.2021, pela participação e consequente contratação mediante Processo Seletivo Simplificado nº 001/PMT/2021, em virtude da violação dos princípios da impessoalidade e da moralidade administrativa disposto no artigo 37, caput, CF, conforme detalhamento nesta análise técnica constante no **item 5, subitem 5.1.;**

6.2. Promover a responsabilização do Sr. **Gilliard dos Santos Gomes** (CPF nº xxx.740.002-xx), prefeito do Município de Theobroma, no período de 01/01/2021 até a presente



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria Geral de Controle Externo- SGCE
Coordenadoria Especializada em Atos de Pessoal – CECEX4

data, por incidir em **culpa in elegendo** e **culpa in vigilando**, mediante omissão em seu dever de agir, conforme detalhamento nesta análise técnica constante no **item 5, subitem 5.2**.

Porto Velho, 06 de dezembro de 2023.

Antônio de Souza Medeiros

Auxiliar de Controle Externo

Cad. 130

Revisor,

João Batista de Andrade Júnior

Auditor de Controle Externo

Cad. 541

Supervisor,

Michel Leite Nunes Ramalho

Coordenador da CEAP/CECEX04

Cad. 406

Em, 18 de Dezembro de 2023



JOAO BATISTA DE ANDRADE JUNIOR
Mat. 541
COORDENADOR ADJUNTO

Em, 6 de Dezembro de 2023



ANTONIO DE SOUZA MEDEIROS
Mat. 130
AUXILIAR DE CONTROLE EXTERNO

Em, 18 de Dezembro de 2023



MICHEL LEITE NUNES RAMALHO
Mat. 406
COORDENADOR DA COORDENADORIA
ESPECIALIZADA DE CONTROLE
EXTERNO 4