

Excelentíssimo Senhor Doutor Robson Marinho, Digníssimo Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo/SP.

Ref.: PROCESSO N.º TC- 6460/989/16-3

Contas Anuais – Exercício de 2017

PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA ALIANÇA, pessoa jurídica de direito público, devidamente qualificada nos autos, via de seu procurador que ao final subscreve, vem, respeitosamente apresentar **JUSTIFICATIVAS**, nos termos da Lei Complementar nº 709/93, e pelos fatos a seguir articulados.

Como é do conhecimento de Vossa Excelência, e seus digníssimos Pares, mostra-se crítica a situação dos pequenos Municípios Paulistas, onde tudo é difícil, principalmente aos de nossa região em função da conjuntura econômica pela qual passa o nosso País e nosso Estado, sobrecregando as administrações municipais que têm a difícil tarefa de atender vossas comunidades nas diversas áreas que as compõem, em especial a Educação, meta prioritária desta administração.

Nossa intenção, Nobre Conselheiro, não é em absoluto contestar as assertivas dos dignos auditores desse Egrégio Tribunal de Contas quando apontam falhas em nossa administração. Se no exercício financeiro de 2017, houve falhas técnicas formais, estas ocorreram sem as intenções de prejudicar a comunidade e obter vantagens ilegais para quem quer que seja.

No presente caso o exercício de 2017, foi o primeiro ano de nossa Administração, quando assumimos as dificuldades foram imensas, dificuldades administrativas em departamentos municipais, adaptações administrativas que são normais em qualquer fase de transição de Governo.

Salienta-se, que houve a necessidade de mudanças administrativas, com substituição de cargos comissionados, e implantação de um novo ritmo de trabalho, sempre pautado no cumprimentos do princípios norteadores da Administração Pública e um bom andamento do serviço público.

Tais destaques ou ressalvas acreditamos, não invalidar a globalidade das contas anuais em exame.

Assim, Nobre Conselheiro, com o devido respeito de que Vossa Excelência é merecedor, impoluto homem público, profundo conhecedor dos complexos sistemas das administrações públicas, por certo compreenderá as dificuldades que acarretaram as ocorrências apontadas no relatório, e a seguir, passaremos a comentar um a um os itens do referido relatório, com o intuito de demonstrar a lisura dos atos praticados pela nossa administração.

A.1.1 - CONTROLE INTERNO:

- **Não adoção das providências cabíveis indicadas pelo Controle Interno, referentes às despesas excessivas com pessoal;**

Defesa: É importante ressaltar que o exercício de 2017 foi o primeiro ano de mandato da atual administração e que o problema de despesas excessivas de gastos com pessoal foi herdada da administração anterior, e que embora o controle interno tenha feito apontamentos neste sentido, reduções de pessoal são difíceis de serem realizadas no curto e médio prazo, pois, de acordo com a legislação municipal vigente, muitas vantagens legais que os funcionários possuem, como gratificações por exercício de funções, são incorporáveis aos salários depois de dois anos de continuidade, portanto a nova gestão necessita de um tempo para adequação e conhecimento de todas as situações, sendo assim no exercício de 2017 a administração não conseguiu fazer alterações suficientes para a recondução do gasto de pessoal aos limites exigidos em lei.

Esclarecemos ainda que após apontamentos do Tribunal de Contas através do r.relatório o Prefeito Municipal iniciou um processo de revisão de diversos proventos na folha de pagamento a partir do mês de novembro de 2018, são várias ações que estão sendo tomadas, tais como: exoneração de diversos cargos em comissão, o que é possível se verificar através da Portarias e adequações e cortes nas gratificações, principalmente aquelas que ainda não foram incorporadas, fato este

que poderá ser comprovado nos próximos quadrimestres, onde tais ações irão refletir positivamente na diminuição do gasto de pessoal.

Vale ressaltar que os esforços da administração municipal com relação à redução dos limites de despesas com pessoal já deram resultados e podem ser verificados através da apuração do referido índice no Relatório de Gestão Fiscal apurado no 2º. Quadrimestre de 2018, a seguir demonstrado:

Descrição	3º. Quadr. de 2017 (r\$)	2º. Quadr. de 2018 (r\$)
Receita Corrente Líquida	21.696.550,31	100%
Limite Máximo de Gasto	11.716.137,17	54,00%
MONTANTE GASTO	12.491.582,92	57,57 %

Fonte: Relatório de Gestão Fiscal – dezembro/2017 e agosto/2018

Como se verifica na tabela acima, nos dois primeiros quadrimestres do exercício de 2018, o município retornou sua aplicação para dentro do limite máximo autorizado pela Lei de Responsabilidade Fiscal e com as medidas de contenção que estão sendo tomadas para o último quadrimestre, acreditamos que o índice deverá ser reduzido em percentual abaixo dos 51,30% (limite prudencial), fato que poderá ser verificado na próxima auditoria.

Como prova de nossas alegações, estamos juntando ao processo cópias do RGF de dezembro de 2017 e agosto de 2018. **DOC. 001 e 002.**

A.2 - IEG-M – I-PLANEJAMENTO:

• **Ineficiência do planejamento dos programas e ações de governo;**
Não há dedicação exclusiva para a matéria dentre os servidores do setor de planejamento; **Não foi criada e estruturada a Ouvidoria do Órgão;** **As audiências são realizadas em dias da semana no horário comercial (8 às 18 horas);** **As atas das audiências públicas não são divulgadas na Internet;** **não há levantamentos formais dos problemas, necessidades, deficiências do Município antecedentes ao planejamento;**

Defesa: Esclarecemos que embora o município não tenha uma equipe estruturada de Planejamento, como preconiza o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, a Prefeitura ao elaborar seus planos orçamentários (PPA, LDO e LOA) fornece as previsões de receitas, históricos de despesas e demais documentos, a fim de subsidiar os demais setores na elaboração de suas propostas orçamentárias parciais para que posteriormente sejam encaminhadas aos setores de contabilidade e orçamento, e assim de acordo com as possibilidades orçamentárias de arrecadação, passam a incorporar os Projetos de Lei Orçamentários, dando a oportunidade de ampla participação de todos os setores que compõem a administração municipal, de

modo que o orçamento seja elaborado de forma consolidada (classificado, calculado, digitado e formatado de acordo com a legislação e demais aspectos contábeis) pela contabilidade. Contudo, a consolidação das informações setoriais e a elaboração final do orçamento ficam a cargo da Contabilidade e do Gabinete do Prefeito.

Explicamos ainda que a partir do presente apontamento o município está providenciando a estruturação de uma equipe que acompanhará a elaboração e a execução orçamentária, sendo que este grupo iniciará os trabalhos e participações em cursos e treinamentos de modo a atenderem às normas vigentes. Em complemento estamos em fase de edição de uma Portaria que contenha atribuições e designação dos servidores que comporão a equipe de planejamento municipal, passando a ser de participação obrigatória a partir de 2019, fato este que poderá ser comprovado nas próximas auditorias.

Informamos que as audiências de elaboração das peças de planejamento (PPA, LDO e LOA) são realizadas de acordo com as determinações legais e servem justamente para que a população participe e apresente os problemas, necessidades e deficiências do município. As atas das reuniões são digitalizadas, encaminhadas ao Sistema Audesp e ainda disponibilizadas no sitio eletrônico desta Prefeitura Municipal.

Além disso, nossas peças de planejamento são compostas pelos programas de governo, formados pelas necessidades da população, identificadas em audiências públicas, junto aos nossos Secretários, Diretores, Chefe do Poder Executivo, entre outros, neste aspecto dever ser considerado ainda que cerca de 97% do orçamento do município estão vinculadas a despesa obrigatórias de caráter continuado, restando pequena margem para investimentos ou criação de novas despesas de custeio.

Acrescenta-se ainda que os anseios da população são colhidos diariamente pela pessoa do Prefeito, Secretários e Vereadores, pois estamos falando de município de pequeno porte onde a população tem acesso direto aos agentes políticos.

Quanto ao horário das audiências, vamos nos programar para realizá-las em horário noturno, contudo dependemos da disponibilidade dos servidores fora do horário de expediente.

Em relação à publicação das atas das audiências no site da Prefeitura Municipal informamos que iremos, a partir do apontamento, inseri-las no Portal da Prefeitura ainda no exercício de 2018.

Referente à ouvidoria, esclarecemos que por ser município de pequeno porte, onde todos os cidadãos tem fácil acesso a todos os setores da

prefeitura e que todas as informações solicitadas via protocolo, são respondidas diretamente aos municípios que fizeram a solicitação, não havíamos vislumbrado até a presente data a necessidade da criação de ouvidoria do município, sendo que tal implementação será oneroso para um município deste porte, contudo em virtude do apontamento do tribunal de contas e das exigências legais, estamos estruturando e criando a ouvidoria, com a nomeação de um funcionário para ser responsável pelo setor bem como designação de um número de telefone próprio e informações necessárias no site da prefeitura, fato este que poderá ser comprovado na próxima auditoria.

B.1.1 - RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA:

- **Ineficiência do planejamento orçamentário;**

Defesa: Com relação às alterações orçamentárias anotou a Auditoria, na fl. 04, que durante o exercício de 2017 foram realizadas movimentações no percentual de 38,02% no valor total de R\$ 8.363.693,62 da despesa fixada inicial no montante de R\$ 22.000.000,00.

Primeiramente é importante ressaltar que houve equívoco por parte da auditoria, pois o valor de créditos adicionais, transferências, remanejamentos e/ou transposições totalizou no exercício R\$ 8.343.693,62, correspondendo à 37,93% da despesa inicialmente prevista (**ANEXO 03**).

Os Créditos Suplementares abertos no decorrer do exercício foram utilizados para reforçar dotações insuficientes no orçamento, devido às situações imprevistas e necessárias ao bem do serviço público, bem como para atender as despesas decorrentes de convênios firmados durante o exercício, ocorrendo desta forma a necessidade de abertura de créditos com percentual superior à despesa prevista inicialmente.

Importante ressaltar que, como peça de planejamento que é, a Lei Orçamentária carece de adaptações às novas condições orçamentárias e financeiras verificadas ao longo de sua execução, bem como adaptação às medidas indispesáveis ao bom atendimento à comunidade verificadas ao longo do exercício, fato que comprova que o orçamento público não é uma peça de planejamento estática e imutável, mas passível de ajustes e correções ao longo de sua execução.

Destaca-se também que todas as alterações orçamentárias que resultaram em **CRÉDITOS ADICIONAIS ESPECIAIS** e grande parcela dos **CRÉDITOS ADICIONAIS SUPLEMENTARES** foram realizadas mediante leis devidamente aprovadas pelo Poder Legislativo, conforme faculta a Lei 4.320/64. Ademais, por decretos do Poder Executivo, que foram devidamente realizados de acordo com o

disposto do Inciso I, Art. 4º da Lei nº 45 de 29 de novembro de 2016 (LOA 2017), conforme previsão legal no artigo 165 da Constituição Federal vejamos:

Tipo de Crédito	Valor	%
DESPESA ORÇAMENTÁRIA INICIALMENTE PREVISTA - LOA 2017	22.000.000,00	100,00%
Crédito Adicional Suplementar - Lei Orçamentária (Decreto)	3.291.168,46	14,96%
Crédito Adicional Suplementar e Especial - Lei Específica	5.052.525,16	22,97%
Total	8.343.693,62	37,93%

(Conf. Anexo 18)

Por derradeiro, parte das alterações orçamentárias deriva de Leis específicas em virtude de novos créditos orçamentários não previstos na Lei Orçamentária original e desta forma concluímos que o simples fato de efetuar alterações orçamentárias da ordem de 37,93% sobre a despesa inicial não cria afronta ao princípio contido no art. 1º, § 1 da LRF.

Devemos considerar ainda que a Lei Orçamentária, como peça de planejamento, pode ser revisada ao longo de sua execução, em decorrência da necessidade de adaptações às novas demandas orçamentárias e financeiras, que comprova mais uma vez que o orçamento público não é uma peça estática e imutável no tempo.

Ademais é importante ressaltar que conforme demonstrou o relatório de auditoria no exercício de 2017 o município encerrou as suas contas anuais com um superávit da execução orçamentária de R\$ 967.902,36 (4,17%), o que demonstra claramente que as alterações orçamentárias foram necessárias para adequação do orçamento durante a sua execução e que não trouxeram nenhum impacto negativo para o encerramento do exercício.

Complementarmente discordamos do apontamento do Nobre Auditor que diz que o percentual autorizado em lei não se compatibiliza com os atuais níveis de inflação e com a taxa de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), considerando-se em 10%, mesmo porque o próprio estado não utiliza desta máxima e a sua lei orçamentária para o exercício de 2017 previa um percentual de 17% para alterações orçamentárias através de decretos.

Portanto, os créditos adicionais realizados encontram respaldo na Constituição Federal, Lei Federal 4.320/64 e Leis municipais, merecendo, deste modo, receber **PARECER FAVORÁVEL** desta relatoria.

B.1.8.1 - DESPESA DE PESSOAL:

- Inclusões de gastos na despesa de pessoal; despesa acima do limite legal durante todo o exercício; atos em desacordo com o artigo 22, da Lei de Responsabilidade Fiscal;

- **Defesa:** Com relação às despesas com pessoal, informamos que uma série de fatores interferiram no resultado que se verifica no encerramento de 2017, pois desde o exercício de 2015 o município vem apresentando aplicações acima do limite estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Especificamente com relação ao exercício de 2017, gostaríamos de fazer algumas considerações relevantes e que alteram significativamente o resultado obtido com aplicação de despesa com pessoal, vejamos:

a) Despesas Indenizatórias, no valor de R\$ 508.597,44:

A Lei de responsabilidade Fiscal, no art. 38, detalha os itens que ingressam no cômputo das despesas com pessoal:

Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

Tal como grifado no transcrito, o cálculo abrange todas as espécies remuneratórias de pessoal, não se fazendo menção a qualquer tipo indenizatório.

Colaborando com o entendimento sobre a natureza de algumas verbas, sejam remuneratórias ou indenizatórias, foi editada em 2 de outubro de 2017, a lei 13.485, que traz a seguinte redação:

Art. 11. O Poder Executivo federal fará a revisão da dívida previdenciária dos Municípios, com a implementação do efetivo encontro de contas entre débitos e créditos previdenciários dos Municípios e do Regime Geral de Previdência Social decorrentes, entre outros, de:

(....)

IV - Valores referentes às verbas de natureza indenizatória, indevidamente incluídas na base de cálculo para incidência das contribuições previdenciárias, tais como:

- a) terço constitucional de férias;
- b) horário extraordinário;
- c) horário extraordinário incorporado;
- d) primeiros quinze dias do auxílio-doença;
- e) auxílio-acidente e aviso prévio indenizado;

Em nosso entendimento na qualidade de indenizatórios, o pagamento de tais verbas, não deveriam integrar os limites da despesa com pessoal, vez que, assim como já se disse antes, a Lei de Responsabilidade Fiscal só quer a agregação das espécies remuneratórias no cálculo em debate.

b) Despesa com pessoal requisitado da Secretaria Estadual de Educação, no valor de R\$ 43.921,49;

Informamos que o Município de Nova Aliança dispõe de Convênio de Parceira Educacional celebrado entre o Estado de São Paulo, através da Secretaria de Estado da Educação e esse município, onde indenizamos mensalmente o Estado, referente aos professores servidores, pertencentes à rede estadual, tal indenização se dá em função do “Demonstrativo de Despesa Mensal decorrente do pagamento de Recursos Humanos” documento gerado e fornecido pela Coordenadoria Geral de Recursos Humanos – CGRH – Centro de Gestão do Fundeb.

Ocorre que no dia 24 de outubro de 2018, a Prefeitura Municipal de Mirassol, através de seu Diretor de Contabilidade e Finanças, enviou e-mail (**ANEXO 04**) à Coordenadoria de Orçamento e Finanças – Centro de Gestão do FUNDEB, órgão da Secretaria Estadual de Educação, questionando sobre a classificação orçamentária utilizada pelo Estado para empenhamento dos professores cedidos aos Municípios. Em resposta ao referido ofício em 03 de dezembro de 2018, foi obtida a seguinte informação sobre a contabilização de tais professores:

“REMUNERAÇÃO: elemento de despesa no Estado de SP: 319011 – vencimentos PATRONAL: elemento de despesa no Estado de SO: 319113- obrigações patronais SPPREV”

Por outro, lado a Prefeitura emprega o ressarcimento ao Estado no elemento de despesa 3.1.90.96 - Ressarcimento de Despesas de Pessoal Requisitado.

O elemento de despesa “96” – refere-se a “Despesas orçamentárias com ressarcimento das despesas realizadas pelo órgão ou entidade de origem quando o servidor pertencer a outras esferas de governo ou a empresas estatais não-dependentes e optar pela remuneração do cargo efetivo, nos termos das normas vigentes”

De pronto se verifica que o Estado e também o Município estão se utilizando DA MESMA classificação de grupo de despesa e modalidade de aplicação, ou seja, “3.1.90 – Aplicação Direta” para contabilização orçamentária desta despesa, sendo que desta forma os valores pagos a estes profissionais da educação estão onerando simultaneamente o índice de pessoal do Estado e também do Município.

Neste sentido várias portarias foram editadas pela Secretaria do Tesouro Nacional, com o objetivo de desenvolver mecanismos que assegurem, de maneira homogênea, a apropriação contábil e orçamentária de subitens de despesas para todas as esferas de governo, de modo a garantir a consolidação das contas nos três níveis de Governo, na forma exigida pela Lei de Responsabilidade Fiscal, evitando-se as duplicidades.

- c) Serviços Médicos (Pessoa Jurídica), no valor de R\$ 146.840,00;
.....
- d) Serviços Médicos (Pessoa Física), no valor de R\$ 7.894,75;
.....
- e) Serviços de Assessoria, no valor de R\$ 59.250,00;
.....
- f) Folha de Pagamento, no Valor de R\$ 120.085,18;
.....
- g) PASEP, no valor de R\$ 32.471,31.
.....

Após nossas alegações e justificativas, tomamos a liberdade de recompor o quadro de aplicação das despesas com pessoal para o exercício de 2017, onde solicitamos que este Tribunal acate nossas alegações e considere a aplicação em despesas com pessoal para o exercício de 2017, da ordem de 55,03% da RCL (ANEXO 05).

Como prova de nossas alegações, juntamos ao processo cópia eletrônica de todos os documentos mencionados.

DESPESA DE PESSOAL		
Período	DEZ 2017	%
RCL Ajustada	21.696.550,31	
% Permitido Legal		54,00%
Gasto Informado	12.491.582,92	57,57%
Inclusões da Fiscalização	366.541,24	
Exclusões da Fiscalização	-	
Gastos Ajustados	12.858.124,16	59,26%
AJUSTES DA ORIGEM (PREFEITURA)		
Exclusões:		
(-) Salário Maternidade	- 18.944,04	
(-) Afastado Auxílio Doença	- 69.602,67	
(-) Horas Extras	- 216.895,26	
(-) Abono Pecuniário	- 16.518,72	
(-) 1/3 Férias	- 186.636,75	
Total de Exclusões Verbas Indenizatórias	- 508.597,44	
Ajustes da Origem (Prefeitura)	12.349.526,72	56,92%
Exclusões:		
(-) Professores do Estado	- 43.921,49	
Total de Exclusões Professores do Estado	- 43.921,49	
Ajustes da Origem (Prefeitura)	12.305.605,23	56,72%
Exclusões:		
(-) Serviços Médicos (Pessoa Jurídica)	- 146.840,00	
Total de Exclusões Serviços Médicos Pessoa Jurídica	- 146.840,00	
Ajustes da Origem (Prefeitura)	12.158.765,23	56,04%
Exclusões:		
(-) Serviços Médicos (Pessoa Física)	- 7.894,75	
Total de Exclusões Serviços Médicoa Pessoa Física	- 7.894,75	
Ajustes da Origem (Prefeitura)	12.150.870,48	56,00%
Exclusões:		
(-) Serviços de Assessoria	- 59.250,00	
Total de Exclusões Serviços de Assessoria	- 59.250,00	
Ajustes da Origem (Prefeitura)	12.091.620,48	55,73%
Exclusões:		
(-) Folha de Pagamento	- 120.085,18	
Total de Exclusões Folha de Pagamento	- 120.085,18	
Ajustes da Origem (Prefeitura)	11.971.535,30	55,18%
Exclusões:		
(-)PASEP	- 32.471,31	
Total de Exclusões PASEP	- 32.471,31	
Ajustes da Origem (Prefeitura)	11.939.063,99	55,03%

A Agente de Fiscalização, destaca- que a Origem superou o limite com pessoal.

No entanto não houve qualquer violação a LRF (Lei de Responsabilidade Fiscal), pois de modo incorreto a agente de fiscalização fez exclusão da RCL e ainda realizou inclusões no gasto com pessoal de serviços de terceiros, que diga-se nunca foram apontados anteriormente por essa Corte de Contas.

Em resposta à consulta do Congresso Nacional, TCU aponta para riscos da utilização abusiva desses contratos de gestão para prestar serviços públicos para o equilíbrio fiscal do ente federativo.

O Tribunal de Contas da União (TCU) analisou solicitação do Congresso Nacional que pede esclarecimento sobre dois pontos: a possibilidade de celebração de contratos de gestão com organizações sociais por entes públicos na área de saúde; e se a despesa com pagamento de salários nesses contratos deve constar nos limites de gastos com pessoal previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Sobre o primeiro questionamento, o Supremo Tribunal Federal (STF) ratificou a constitucionalidade da contratação pelo Poder Público, por meio de contrato de gestão, de organizações sociais para a prestação de serviços públicos de saúde.

Já quanto à questão da contabilização das despesas com mão de obra, a LRF e a Lei de Diretrizes Orçamentárias 2017, exigem apenas a contabilização dos gastos com contratos de terceirização que se referem a substituição de servidores e empregados públicos e a contratação de pessoal por tempo determinado. “Traçar uma analogia entre terceirização de mão de obra e contratação de organização social, com o intuito de ampliar o alcance do artigo da LRF, ou da LDO 2017, não me parece ser a melhor hermenêutica, pois os dois institutos possuem natureza completamente distintas”, afirmou o relator do processo, ministro Bruno Dantas.

Segundo o STF, esses contratos de gestão não se tratam de terceirização de mão de obra. “Embora, na prática, o TCU tenha observado, em várias situações, a contratação de organizações sociais apenas para servirem de intermediárias de mão de obra, tal fato não é motivo legítimo para que o instrumento seja tratado como se terceirização o fosse. Se bem utilizado, o contrato de gestão celebrado com organizações sociais pode e deve trazer benefícios”, afirmou Bruno Dantas.

Para que haja a transferência do gerenciamento dos serviços de saúde para organizações sociais, deve-se comprovar que a decisão se mostra a melhor opção. “É de todo recomendável, especialmente em cenários de retração econômica

e de insuficiência de recursos, que o gestor público analise todas as opções postas à disposição pela Constituição e pela legislação vigente, de forma a buscar a eficiência, sempre tendo como objetivo o interesse público e o atendimento dos direitos dos cidadãos", reforçou o ministro.

Embora seja necessário fundamentar a opção pela adoção do modelo dessas parcerias com o Terceiro Setor, para o TCU, a autonomia do gestor, nos limites da lei, deve ser levada em conta quando do exame do assunto pelo órgão de controle respectivo. Nessa fundamentação, pode-se e deve-se considerar experiências de outras unidades federativas, bem como estudos que permitam comparar qual o melhor modelo.

O TCU apontou para os riscos da utilização abusiva desses contratos de gestão para o equilíbrio fiscal do ente federativo. Isso porque, ao prestar os serviços por outros meios, os gastos com pessoal do ente público tendem a diminuir, aumentando a margem para atingimento do limite de 60% da receita corrente líquida (RCL). Tal margem pode ser preenchida com aumentos sucessivos da remuneração de servidores e/ou empregados, o que se mostra de difícil reversão. Ao mesmo tempo, as despesas com organizações sociais passam a disputar a parcela de 40% da receita corrente líquida destinada a despesas de custeio, dívida pública e investimentos.

Diante desses riscos decorrentes de contratações indiscriminadas de organizações do Terceiro Setor para prestar serviços públicos e da omissão da LRF, cumpre ao Congresso avaliar a oportunidade de legislar sobre a matéria, de modo a uniformizar a aplicação da norma em toda a Federação, inserindo ou não no cálculo dos limites previstos na LRF as despesas com pessoal das organizações sociais.

O próprio TCE-SP, já posicionou a respeito do assunto:

Consulta TC-002149/006/02

Consulente: Henrique Lopes - Prefeito do Município de Patrocínio Paulista.
Assunto: Consulta sobre contratos da Administração Pública objetivando os Programas da Saúde e seus gastos, após a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº101/2000).

PEDIDO DE VISTA DO CONSELHEIRO EDUARDO BITTENCOURT CARVALHO

ESTE PROCESSO INTEGROU A PAUTA DOS TRABALHOS DO E. TRIBUNAL PLENO NA SESSÃO DE 24/03/2004 OPORTUNIDADE EM QUE , APÓS O RELATOR TER SE MANIFESTADO, CONFORME RELATÓRIO E VOTO ABAIXO, PEDIU VISTA O EMINENTE CONSELHEIRO EDUARDO BITTENCOURT CARVALHO.

RELATÓRIO

Tratam os autos de consulta formulada pelo Prefeito de Patrocínio Paulista, Senhor Henrique Lopes, indagando:

1º) da possibilidade de a Administração Pública Municipal firmar vínculo de cooperação por meio de contrato de gestão (Organizações não Governamentais), termos de parceria (Organizações Sociais de Sociedade Civil de Caráter Público) e convênios ou contratos de direito público (Associações), com vistas à operacionalização do Programa Nacional de Saúde da Família - PSF e do Programa de Agentes Comunitários de Saúde - PACS.

2º) se os recursos destinados a cobrir tais ajustes são computados na base de cálculo dos gastos com pessoal, previsto pela LRF.

O protocolado foi recebido como consulta pela E. Presidência (fls.33)

Unidade Jurídica da Assessoria Técnica e Chefia de ATJ consideraram necessária a existência de Lei Municipal específica para a celebração de contratos de gestão com organizações sociais, e que os gastos decorrentes não se enquadram nos limites do artigo 19 da LRF.

SDG entende que, se a terceirização alcançar todo o serviço, por meio de pessoa jurídica desvinculada da Administração, a despesa será registrada no elemento outros serviços de terceiros, e se houver contratação direta de mão-de-obra, estará caracterizada a inserção em Outras Despesas de Pessoal, de acordo com o artigo 18, § 1º da LRF.

É o relatório.

VOTO

O pedido foi formulado por parte legítima e de acordo com as regras do artigo 224 do Regimento Interno. Assim, conheço da consulta.

Para abordar o seu primeiro item cabe, inicialmente, consignar que, de acordo com a Lei Orgânica da Saúde (art. 27 da Lei Federal nº 8.080/90)1, a política de recursos humanos da área é formalizada e executada articuladamente pelas diferentes esferas de governo, com responsabilidade pela seleção, contratação e remuneração dos profissionais delegada às unidades federadas executoras.

Vale lembrar, ainda, que, conforme o § 1º do artigo 199 da Constituição Federal, é permitido às instituições privadas participar de forma complementar do sistema único de saúde, mediante contrato de direito público ou convênio.

No caso da União, para o funcionamento da parceria (Estado/Sociedade), promulgou-se a Lei Federal nº 9.637/98 (art.1º)2, prevendo que as pessoas jurídicas de direito privado, já existentes, sem fins lucrativos, podem se qualificar como

Organizações Sociais - OS (art.2º) e, como tais, sob a égide de um contrato de gestão (art.5º)3, receberem bens públicos e recursos financeiros (art.12, §1º)4, com vistas a atingir metas e resultados no desenvolvimento de atividades dirigidas às áreas de ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico e institucional, proteção e preservação do meio ambiente, defesa do consumidor, cidadania, cultura e saúde.

Segundo Eurico de Andrade Azevedo, em estudo denominado "Organizações sociais", publicado no "site" www.pge.sp.gov.br, consultado em 26.02.04:

"O objetivo declarado pelos autores da reforma administrativa, com a criação da figura das organizações sociais, foi encontrar um instrumento que permitisse a transferência para as mesmas de certas atividades que vêm sendo exercidas pelo Poder Público e que melhor o seriam pelo setor privado, sem necessidade de concessão ou permissão. Trata-se de uma nova forma de parceria, com a valorização do chamado terceiro setor, ou seja, serviços de interesse público, mas que não necessitam sejam prestados pelos órgãos e entidades governamentais."

Conforme Zélio Maia em texto "Organizações Sociais - "O Terceiro Setor e a Modernização dos Serviços Públicos", divulgado no "site" www.vemconcursos.com.br, consultado em 26.02.04:

"As organizações sociais situam-se no denominado terceiro setor, ou seja, estão localizadas entre o Estado (primeiro setor) e o mercado (segundo setor). Em síntese, as organizações sociais constituem-se em pessoas jurídicas de direito privado sem finalidade lucrativa que prestam serviço de interesse público."

Destaque-se que a Lei Federal nº 9.648/98 acrescentou o inciso XXIV ao artigo 24, da Lei de Licitações e Contratos Administrativos, prevendo a possibilidade de as organizações sociais firmarem com a administração pública contrato de gestão com dispensa de licitação.

"Art.24 - É dispensável a licitação: XXIV - para celebração de contratos de prestação de serviços com as organizações sociais, qualificadas no âmbito das respectivas esferas de governo, para atividades contempladas no contrato de gestão."

Além disso, consoante a seção IV da Lei das Organizações Sociais, a fiscalização da execução do contrato de gestão será efetuada pelo órgão ou entidade supervisor da área de atuação correspondente à atividade fomentada (art.8º), que deverá comunicar qualquer irregularidade ou ilegalidade na utilização de recursos e bens de origem pública ao Tribunal de Contas (art.9º) e ao Ministério Público (art. 10).

Da mesma forma, por meio da Lei Federal nº 9.790/99, regulamentada pelo Decreto nº 3.100/99, criou a União a possibilidade de qualificação das pessoas

jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIP, objetivando, nos termos da celebração de um Termo de Parceria (art.9º)5, o fomento e a realização de projetos referentes a atividades complementares à ação do Estado (art.3º, IV)6.

Com vistas ao desenvolvimento de projetos voltados às diversas atividades sociais previstas no artigo 3º da referida lei, o órgão estatal poderá realizar concurso de projetos para a escolha da Oscip que celebrará o mencionado termo de parceria (arts. 23 a 31 do Decreto nº 3.100/99)7.

Conforme cartilha denominada "A lei 9.790/99 como Alternativa para o Terceiro Setor", 2ª Edição, divulgada pelo programa Comunidade Solidária divulgada no "site" www.comunidadesolidaria.org.br, o concurso de projetos tem as seguintes características:

"O edital do concurso deve conter informações sobre prazos, condições, forma de apresentação das propostas, critérios de seleção e julgamento e valores a serem desembolsados.

O julgamento é feito por uma Comissão designada pelo órgão estatal, que avalia o conjunto das propostas das OSCIPs. Não serão aceitos como critérios de julgamento quaisquer aspectos - jurídicos, administrativos, técnicos ou operacionais - que não tenham sido estipulados no edital do concurso."

São exemplos de experiências de concursos de projetos com organizações sem fins lucrativos o "Programa Nacional DST/AIDS" do Ministério da Saúde, divulgado no "site" www.aids.gov.br e o "Programa Capacitação Solidária/Conselho da Comunidade Solidária", exposto no "site" www.pcs.org.br.

Para a celebração de convênios e contratos de direito público a administração deverá seguir os preceitos previstos na Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

Deste modo, como já fizeram a União (Lei Federal nº 9.637/98 e Lei Federal nº 9.790/99) e o Estado (Lei Complementar nº 846/98), a Prefeitura poderá celebrar acordo com as mencionadas organizações, desde que haja legislação municipal que discipline a matéria e sejam observados os procedimentos de seleção das entidades interessadas em desenvolver as atividades inerentes aos mencionados programas.

Conforme o "Manual de Perguntas e Respostas", elaborado pelo grupo de estudos, supervisionado pelo Secretário Diretor Geral, os gastos com pessoal oriundos dos acordos entre a Administração Pública e as mencionadas organizações para atender o Programa de Saúde da família - PSF e o Programa de Agentes Comunitários de Saúde - PACS não são computados no limite previsto pelo inciso III, do artigo 19 da LRF8, mas como despesas com serviços de terceiros, tendo em conta que o vínculo empregatício se verifica apenas com a entidade contratada.

Também não há falar que tais gastos se enquadram no § 1º do artigo 18 do mesmo diploma legal⁹, eis que não há substituição de servidores e empregados públicos.

"Diante disso, se a terceirização alcançar todo o serviço, processando-se por intermédio de pessoa jurídica organicamente desvinculada da Administração, a despesa continua sendo classificada no elemento Outros Serviços de Terceiros (3132). A Administração contratando todo o serviço, a mão-de-obra fica vinculada tão somente à empresa contratada, ou seja, não diz respeito à Administração Pública contratante."

Na mesmo caminho percorre o entendimento do Tribunal de Contas do Paraná em "Aspectos Gerais da Lei de Responsabilidade Fiscal, outubro 2000, destacado na obra "Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada Artigo por Artigo", de Flávio C. de Toledo Júnior e Sérgio Ciquera Rossi, 1ª Edição, fls.106.

"Não serão consideradas como despesas de pessoal as de terceirização que tenha a ver com: contratos em que não se especifique a quantidade e/ou especialização dos funcionários, salvo se necessário à caracterização do objeto, bem como que não esteja caracterizada qualquer subordinação, vinculação ou pessoalidade entre a Administração e os funcionários da contratada." (g.n)

Diante do informado, entendo que a primeira questão deva ser respondida no sentido de que é possível a contratação de Organizações Sociais, Organizações Sociais de Sociedade Civil de Caráter Público e Associações para a operacionalização do Programa de Saúde da Família e do Programa de Agentes Comunitários de Saúde, desde que precedida de lei municipal dispondo sobre a matéria e que sejam observados os respectivos procedimentos de seleção das entidades interessadas em celebrar contratos de gestão, termos de parceria e convênios ou contratos com a Prefeitura local.

Em resposta à outra indagação abordada pelo consulente, pode-se afirmar que os gastos decorrentes dos ajustes não se enquadram nos limites estabelecidos pelo artigo 19 da LRF.

É o meu Voto. (Grifo nosso)

Percebe-se que serviços de terceiros, não enquadram-se no gasto de pessoal, para fins de apuração de índice da LRF.

O professor Flávio Correa de Toledo Júnior, que inclusive, dedicou-se bom tempo de sua carreira com atuação junto ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, no seu artigo – *OQUE NÃO DEVERIA ENTRAR NA DESPESAS COM PESSOAL*, enfatiza as seguintes colocações:

"Relativamente à mão-de-obra terceirizada, tem-se o que diz a Lei de Responsabilidade Fiscal:

Art. 18 – (....)

1º - Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal".

De ilustrar que tal dispositivo não foi proposto pelo autor intelectual do projeto original, o Ministério do Planejamento, mas, sim, por emenda parlamentar antes da segunda votação na Câmara Federal. Em suma, na qualidade de maior interessado na austeridade fiscal, o Governo Central não idealizou tal novidade.

De pronto, sustentamos que essa norma é de duvidosa constitucionalidade, posto que os limites da despesa de pessoal só alcançam servidores ativos e inativos e, não, os terceirizados. É o que se vê no artigo 169 da Constituição:

Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

Além disso, a Administração só pode admitir pessoal por concurso, para cargo de livre provimento (em comissão) ou de forma temporária (art. 37, IX, da CF). Então, a contratação direta de mão-de-obra também não encontra amparo constitucional.

Nesse passo, quando quer mão-de-obra terceirizada, o Poder Público precisa repassar, ao particular, um determinado serviço, não podendo contratar, direta ou indiretamente, a mão-de-obra a que se refere o art. 18, § 1º, da LRF.

De fato, o Poder Público a Administração não pode se valer de empresas para contratar trabalhadores. É o que determina o Tribunal Superior do Trabalho na Súmula 331:

I - A contratação de trabalhadores por empresa interposta é ilegal, formando-se o vínculo diretamente com o tomador dos serviços, salvo no caso de trabalho temporário (Lei nº 6.019, de 03.01.1974).

II - A contratação irregular de trabalhador, mediante empresa interposta, não gera vínculo de emprego com os órgãos da Administração Pública direta, indireta ou fundacional (art. 37, II, da CF/1988).

Desde que não possa a Administração admitir mão-de-obra, nem por empresas, tampouco diretamente, eis outro forte argumento a inviabilizar a aplicação do art. 18, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, norma que objetiva, vale sempre lembrar, os "contratos de terceirização de mão-de-obra".

Escorado naquela decisão do Tribunal Superior do Trabalho, assim decidiu a Corte Paulista de Contas (TC 2.615/026/07):

"A Lei Fiscal não definiu precisamente o que seja "substituição de mão-de-obra", razão pela qual o Manual próprio desta E. Corte, contribuindo para o tema, estabeleceu que "contratos de prestação de serviços, com inclusão de mão-de-obra, não se inserem, via de regra, naquele comando fiscal, uma vez que, no caso, a relação empregatícia é de responsabilidade do prestador de serviços, inexistindo aqui subordinação funcional à Administração".

Portanto, a solução da questão se vale dos conceitos da lei trabalhista para a caracterização da figura do empregado, ou seja: contraprestação, pessoalidade, continuidade e subordinação. Desses pressupostos, o que mais chama atenção nos contratos relacionados pela Auditoria é a falta de subordinação direta à hierarquia estabelecida na Administração. Logo, não havendo qualquer desses elementos, toda contratação de pessoal é regida pela lei civil; e, no caso, não se pode conformar aos limites da lei fiscal.

Ademais, a Lei 8666/93, em princípio, também definiu que a responsabilidade pelos encargos trabalhistas, fiscais e comerciais não seriam transferidos à Administração Pública.

Mas, sob a ótica do órgão que padroniza a classificação da despesa pública no Brasil (STN), os contratos de terceirização de mão-de-obra relacionam-se a terceirizados empregados em atividades-fim ou em funções abrangidas pelo Plano de Cargos e Salários da entidade pública.

Essa interpretação traz inúmeras complicações jurídicas, posto que, a ver das Cortes Superiores, ações finalísticas não podem ser transferidas, nem no setor privado, tampouco na área pública; carrega também complicações operacionais, visto que os planos estatais de carreira são precários, com insuficientes descritivos funcionais. Diante disso, como saber se o Auxiliar de Serviços da Prefeitura pode desempenhar o mesmo labor do vigilante terceirizado ou se o Operador Braçal deve realizar a limpeza dos prédios públicos.

Então, o art. 18, § 1º, da LRF, parece não ter eficácia em nosso direito financeiro, nisso considerando que:

- Na Administração Pública, os limites da despesa laboral alcançam os servidores ativos e inativos e, não, os terceirizados (art. 169, da Constituição);
- A Administração só pode admitir pessoal, mediante concurso público, contratação de comissionados ou por forma temporária e, não, contratando diretamente terceirizados.
- O Tribunal Superior do Trabalho (TST), mediante a Súmula 331, proíbe que o Poder Público contrate trabalhadores mediante empresa interpresa, donde se conclui que, para contar com pessoas desvinculadas do quadro funcional, deve a Administração repassar, no todo ou em parte, determinados serviços ao particular e, não, contratar mão-de-obra.

- Ao atualizar, em 2013, a Portaria Interministerial 163, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) retirou o item 34 (Outras Despesas de Pessoal decorrentes de contratos de terceirização) do universo do gasto laboral, inserindo-o no grupo Outras Despesas Correntes.
- A Administração Pública não tem qualquer controle sobre os trabalhadores das empresas prestadoras de serviço; no caso de ajustes e reduções, não há como determinar que as empresas promovam cortes na folha salarial.

E, sob essa linha de raciocínio, descabe incluir a folha salarial das entidades do 3º setor nos limites da despesa laboral dos Executivos concedentes.

Deve ser assim, pois, quando há envolvimento das ONGs, de direito privado, fácil concluir que a Administração está repassando, parcial ou totalmente, um serviço público e, não, contratando a mão de obra referida no § 1º, art. 18, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Com efeito, no tocante às subvenções sociais, auxílios e contribuições, a Lei 4.320, de 1964 (art. 16), estabelece, de forma clara, que, no interesse público, a Administração pode suplementar recursos privados como forma de melhor atender os serviços públicos.

Então, o intuito, o foco, o objetivo é a melhor consecução de um serviço público.

Não bastasse isso e sob o ponto de vista orçamentário, as rubricas Subvenções Sociais, Contribuições, Serviços de Terceiros (pessoa jurídica), todas elas compõem o grupo Outras Despesas Correntes (código 3.3.00.00.00) e, não, o grupo Pessoal e Encargos Sociais (código 3.1.00.00.00)".

B.1.9 - DEMAIS ASPECTOS SOBRE RECURSOS HUMANOS:

- Nomeações para cargos em comissão que não têm atribuições definidas em lei ou que não possuem características de direção, chefia ou assessoramento; cargos de provimento em comissão relacionados a educação, em desacordo com o disposto no art. 206, V, da CF.

Defesa: Os cargos em comissão possuem todos natureza de chefia, direção e assessoramento, inclusive com número reduzido desse tipo de cargo, que conforme consta ás fls. 10 no exercício de 2017, eram apenas 07 (sete) cargos lotados em comissão.

Destaca-se ainda que no exercício de 2018, houve a exoneração XXXX cargos em comissão, conforme demonstra as Portarias de Exonerações juntadas – **ANEXO 06**, sendo que tal medida tem objetivo maior de adequação aos gastos com pessoal.

Não há falar em violação ao artigo 206 da Constituição Federal, inciso V, que diz:

“Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:
(...)

V - valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas.”

A regra para ingresso no quadro de magistério é via concurso público, no entanto para os cargos de chefia, direção e assessoramento, a exceção é referente aos cargos comissionados e/ou função gratificada esculpidas no artigo 37 inciso V da Constituição Federal, e que se aplica ao presente caso concreto junto ao Município de Nova Aliança.

B.1.9.1 – DIVERGÊNCIAS NO QUADRO DE PESSOAL:

- Divergências no quadro de pessoal informado ao Sistema AUDESP;

Defesa: Com relação às divergências no quadro de pessoal informado ao Sistema AUDESP, esclarecemos que durante o exercício de 2017, em nossas verificações, não conseguimos identificar as pendências apontadas pela auditoria, contudo após o apontamento realizado pelo TCE na fl. 11 do r.relatório, providenciamos as inclusões e alterações necessárias, conforme pode ser comprovado com o documento em anexo (**ANEXO-07**).

É importante deixar claro que o município vem atendendo as instruções e o calendário do Audesp, inclusive às obrigações de que trata a fase III do Sistema AUDESP, ocorre que estamos apenas no segundo ano em que tais são auditadas, no entanto o município se esforça ao máximo para enviar dentro do prazo e corretamente as informações que lhe são devidas ou requisitadas, cabe ressaltar que em 2017 enviamos quadrimensalmente o quadro de pessoal ao TCE e que o fato apontado se tratou apenas de uma falha na prestação da informação que deixou de apresentar alguns cargos, contudo tal pendência como mencionada acima já está sanada, sendo assim não há mais que falar em divergências entre o Sistema Audesp e o quadro de pessoal.

B.1.9.2 - 14º SALÁRIO:

- Pagamentos indevidos de gratificação, contrariando o princípio da razoabilidade, além dos artigos 128 e 144, da Constituição Estadual, considerando que não há atendimento ao interesse público e às exigências do serviço;

Defesa: O pagamento de gratificação de 14º salário, está enraizado no Município de Nova Aliança, desde 1996, portanto há mais de 20 anos, e que nunca houve qualquer apontamento por parte do TCE- SP, visto que não há qualquer violação aos artigo 128 e 144 da Constituição Estadual.

Não há qualquer ação ou medida que possa ensejar a interrupção desse tipo de pagamento de gratificação, razão que por perpetuar ao longo de mais de 20 anos, acredita-se seja um direito líquido e certo dos servidores.

B.1.9.3 - PAGAMENTO EXCESSIVO DE HORAS EXTRAS:

- Contratação de horas extras e suplementares de modo habitual e contínuo, descaracterizando a essência do instituto, o qual se destina a atender apenas situações excepcionais e extraordinárias;

Defesa: O pagamento de horas extras, refere-se as horas efetivamente trabalhadas, e que a grande maioria dos servidores são motoristas, e ainda lotados junto a Secretaria Municipal de Saúde, ou seja, diante do número reduzido de funcionários, as horas extras são realizadas, com o fito de não suspender o atendimento na saúde, no entanto são exceções.

Todas as horas extras possuem o devido registro de ponto, e são realizadas, por diversas situações ensejadoras da situação, com trabalhos executados fora do seu expediente normal de serviço.

B.1.9.4 – GRATIFICAÇÕES:

- Pagamentos de diversas gratificações, em percentuais variados sem critério objetivo para sua concessão, ficando o estabelecimento do percentual no campo da discricionariedade do Chefe do Poder Executivo;

Defesa: As gratificações efetuadas no exercício de 2017, possuem respaldo legal na Lei Municipal nº 54/2013, e que na verdade rotulam de função

gratificada, visto que os servidores públicos que recebem essas gratificações, efetuam atribuições complementares as atribuições de origem (via concurso público).

Assim sendo, buscando na verdade economia as cofres municipais, visto que ao invés de efetuar a nomeação de servidores municipais, é muito mais econômico para a Administração outorgar esse tipo de gratificação a servidores efetivos do quadro de carreira da administração, tornando-se muito mais vantajoso.

Lembramos ainda que houve uma redução dos gastos com esse tipo de gratificação no exercício de 2018, tendo em vista a implementação de política de redução de gastos com pessoal, conforme já noticiada aqui nessa peça defensiva.

B.1.10 - SUBSÍDIOS DOS AGENTES POLÍTICOS:

- **Fixação de subsídios diferentes para os Secretários, violando os princípios da isonomia e da razoabilidade;**

Defesa: Importante mencionar que o próprio agente de fiscalização às fls. 15 atesta que:

“Conforme nossos cálculos, não foram constatados pagamentos maiores que o fixados”.

Os secretários municipais, não necessariamente devam receber o mesmo valor dos subsídios, tendo em vista que as atribuições são diversas, principalmente a dedicação, como por exemplo a Secretário da Saúde, possui inúmeros atribuições inclusive por tratar de pequena cidade, tem dedicação exclusive, inclusive aos sábados, domingos e feriados, e dessa forma não se pode ser comparada ao secretário do meio ambiente, pois sequer nesse caso existe a secretaria municipal de meio ambiente, sendo que o correto seria a transformação dessa secretaria em mero departamento ou setor.

Novamente importante mencionar que os cargos em comissão formam exonerados, conforme já noticiado aqui nessa peça defensiva.

Não há qualquer violação aos princípio das isonomia e razoabilidade, conforme noticiado pelo agente de fiscalização.

B.3.1.1 – POSSÍVEL COMPROMETIMENTO DA COMPETITIVIDADE DOS CERTAMES:

- **Possível relação entre as empresas, podendo ter comprometido a competitividade do certame e a obtenção de proposta mais vantajosa; não foi**

possível verificar se os preços pactuados estavam de acordo com os praticados pelo mercado;

Defesa: Com relação ao convite nº 12/2017, cujo objeto é aquisição de impressos gráficos para diversos setores da Prefeitura Municipal e convite 20/2017 – cujo objeto é a aquisição de uniformes para diversos setores da Prefeitura Municipal, o agente de fiscalização relata acerca de uma possível relação entre as empresas, podendo ter comprometido a competitividade do certame e a obtenção da proposta mais vantajosa, considerando que as propostas possuem mesmo padrão, cita alguns dados das propostas.

No entanto não há falar em possível comprometimento da competitividade dos certames, pois o agente de fiscalização sequer apresenta um prova robusta nesse sentido, trabalha apenas no campo subjetivo, constatamos uma possível relação entre as empresas.

Importante destacar que as propostas das empresas possuem semelhança entre si, pelo simples fato de que trata-se de um padrão fornecido pela Prefeitura Municipal de Nova Aliança, de tal modo que a parte integrante dos processos licitatórios, nada mais normal que as empresas adotem esse formulário propostas, assim sendo não há qualquer prova concreta que esse mero fato, possa desencadear um direcionamento em matéria de licitação.

Outro fato que merece nossos comentários é no sentido que nada há de ilegalidade o fato das pesquisas de preços ser realizada apenas com as empresas convidadas, em momento algum a Lei nº 8.666/93, ou outro dispositivo, veda esse tipo de situação.

O artigo 15 da Lei nº 8.666/93, assim determina:

“Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão:
(..)

“V - balizar-se pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública”.

Percebe-se que em momento algum a própria Lei de Licitações, atesta que deverá existir necessariamente 03 (três) pesquisas de preços e muito menos ainda que as pesquisas de preços devam ser realizadas por empresas diversas das participantes do convite.

B.3.1.2 - INEXIGIBILIDADE Nº 04/2017:

- **Contratação de show artístico sem comprovação de exclusividade do empresário;**

A empresa Scalon & Saclon de Nipoã Ltda – ME, demonstrou ser empresário exclusivo do cantor “Davi Sacer”, que fez show na cidade de Nova Aliança, no dia 09 de setembro de 2017, e para tanto apresentou carta de exclusividade, nos moldes do artigo 25 inciso III da Lei nº 8.666/93.

Em resposta à consulta formulada pelo Exmo. Sr. Ministro de Estado do Turismo, Alberto Alves, a respeito de dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares, que deu azo ao **ACÓRDÃO 1435/2017-TCU – anexo 08**, ficou estabelecido, em síntese, que:

- **a apresentação apenas de autorização/atesto/carta de exclusividade que confere exclusividade ao empresário do artista somente para o dia correspondente à apresentação deste, NÃO ENSEJA, POR SI SÓ, o julgamento pela irregularidade das contas, tampouco a condenação em débito do responsável, a partir das circunstâncias inerentes a cada caso concreto.**

No caso aqui tratado, não ocorreu prejuízo aos cofres públicos, visto que não houve indícios de inexecução do evento, até mesmo porque o próprio agente de fiscalização em momento algum, alega qualquer irregularidade encontrada na presente contratação, tais como execução do contrato, valor de mercado, prejuízos ao cofres públicos, etc.

Portanto, a mera autorização da carta de exclusividade que confere exclusividade ao empresário do artista somente para o dia correspondente a apresentação deste, NÃO ENSEJA POR SI SÓ, o julgamento pela irregularidade das contas, como bem pacificou o TCU, em recente decisão do ano de 2017.

B.3.1.3 - SERVIÇOS DE ASSESSORIA:

- **Contratação de assessorias para serviços rotineiros, de caráter permanente e essencial, que deveriam ser realizados por servidor do quadro de pessoal, admitido nos termos do artigo 37, II, da Constituição Federal;**

Defesa: O agente de fiscalização fez apontamentos acerca da contratação das empresas POLIZEL CONSULTORIA GESTÃO PÚBLICA LTDA – ME e RAMALHO BOSSO & BOSSO ASSESSORIA LTDA – ME, como violação a regra do concurso público, e que tais serviços poderiam ser executados por servidores do quadro de pessoal, admitidos via concurso público.

Não há qualquer irregularidade no fato da administração pública efetuar a contratação de empresas para prestação de serviços de consultoria administrativa. Não há falar em violação a regra de concurso público, até porquê os serviços de consultoria são distintos das atividades corriqueiras da Administração Pública.

Inclusive há processo judicial, no qual o Poder Judiciário, já julgou com o trânsito em julgado na ação civil pública - **Processo nº 0003149-42.2015.8.26.0369**, que tramitou junto a 1º Vara Cível da Comarca de Monte Aprazível, no qual a ação foi julgada pela improcedência do pedido, conforme demonstra a r. sentença **juntada no anexo 09**.

Nessa ação judicial, a empresa prestou as seguintes informações, que os serviço consultoria é um serviço complexo e possui suas particularidades, a empresa POLIZEL ADVOGADOS ASSOCIADOS, foi contratada para prestação de serviços de consultoria jurídica junto ao Departamento de Licitação Municipal, buscando o dicionário Aurélio temos os seguintes significados para a palavra Consultor e Consultoria:

Consultor

(ô). [Do lat. consultore.]

S. m.

1. Aquele que dá ou pede conselho.
2. Aquele que consulta, examinando.
3. Aquele que dá pareceres acerca de assuntos da sua especialidade:

Consultoria

[De consultor + -ia1.]

S. f.

1. Cargo ou função de consultor (3); os consultores.
2. O local onde eles trabalham.

Desta forma Consultor apenas emite parecer, acerca de suas especialidades, neste caso em questão a empresa além de emitir os pareceres solicitados, também nos mantém atualizados das mudanças constantes da

legislação e tira todas dúvidas em visitas semanais, bem como por via de fax, telefone, e-mail, watzap, dentro outros aplicativos.

Não é obrigatoriedade da empresa de Consultoria a execução dos serviços e sim prestar as informações necessárias para esta execução, portanto quando de um trabalho mais específico que demanda uma execução por profissional habilitado para tanto, com conhecimento técnico. É inimaginável que para todo esse tipo de serviço o MPE, afirma não ser necessário que empresa tenha alguma especialização.

Quanto a afirmação do MPE, que o serviço prestados pela empresa POLIZEL ADVOGADOS ASSOCIADOS, pudesse ser prestados por advogados e assessor jurídico do quadro de pessoal da Prefeitura Municipal de Monte Aprazível, isso não seria possível, por vários motivos.

Primeiro, na própria atribuições do cargos juntados pelo Autor fls. 525/526, não há qualquer menção a expressão “DEPARTAMENTO DE LICITAÇÃO” o que demanda por si só que os profissionais não estavam obrigados a fazer qualquer tipo de prestação de serviços junto a esse Departamento, e que devido o grande volume de serviços inerentes ao Departamento Jurídico, não seria atender diretamente e exclusivamente o Departamento Municipal de Licitação, até porque existe outras atribuições inerentes ao Departamento Jurídico, como já restou delineado nos autos.

Os serviços foram executados a contento pela empresa requerida, que vai muito além das 08 horas diárias, como narra o MPE, pois a prestação de serviço como consta na cláusula terceira do contrato nº 088/2014, menciona:

“A CONTRATADA, obriga-se a com pelos menos uma visita semanal de 08 horas diárias, com emissão de pareceres técnicos jurídicos, em análises de editais e minutas de contratos, bem como demais documentos que fazem parte integrante dos editais, auxiliar em julgamentos de recursos administrativos de correntes de processos licitatórios, e prestar consultoria a Comissão Municipal de Licitação, e ainda prestar consultoria jurídica “in loco” ou a distância, sempre que for necessário.

Por várias ocasiões, o representante legal da empresa POLIZEL ADVOGADOS ASSOCIADOS, e requerida nesse ação esteve presente mais de uma vez por semana na sede da Prefeitura Municipal de Monte Aprazível, e ainda atendeu as solicitações do Departamento Municipal de Licitação, corriqueiramente através de outros meios, tais como telefone, email e watzap, entre outros.

Aqui vale citar alguns trecho da r. sentença:

Passa-se, a seguir, ao exame das contratações operadas entre o Município de Monte Aprazível e os corréus Marcelo Zola e Wagner César, a fim de se apurar se houve alguma sorte de ilicitude qualificada por parte do agente público e dos particulares. E a resposta, antecipe-se, acena negativa.

(...)

Apura-se, na espécie, que houve prévios procedimentos licitatórios (carta convite 24/2013 e carta convite 27/2014) para as contratações. O Ministério Público firma sua tese na desnecessidade da contratação, porquanto os serviços contratados deveriam ser executados pelos próprios profissionais da área jurídica da Prefeitura. Não cogita a inicial de irregularidade no procedimento da licitação ou na forma de concretização da contratação, tampouco de conluio entre os participantes e intenção deliberada de prejudicar os cofres públicos.

No presente caso concreto, diversamente de outros processos já decididos sobre a matéria por este juízo, nota-se que as contratações foram para *préstimos específicos, singulares e determinados* (contrato nº 100/2013: assessoria jurídica de atos e procedimentos sujeitos ao Tribunal de Contas; e contrato nº 088/2014: prestação de serviços de consultoria jurídica perante o Departamento de Licitação Municipal), além de os profissionais contratados, conforme demonstrado nos autos (fls. 737/747; fls. 1331/1409), deterem conhecimentos próprios e específicos sobre os temas, a revelar notória especialização.

Outro seria o cenário, bem como o desfecho da causa, caso se cuidasse de uma contratação ampla e genérica de serviços de advocacia, sem especificação, singularização e determinação do objeto; ou de contratação para obrigação de resultado, sem que este fosse alcançado; ou, ainda, de contratação contaminada pela ilegalidade formal e tisnada pelo deliberado e manifesto propósito de os envolvidos sangrarem dinheiro dos cofres públicos.

Tem-se, em conclusão, que os *serviços específicos, individualizados e singulares* contratados foram prestados e executados por profissionais de conhecimento técnico específico sobre os temas, e não há notícia de superfaturamento, razão por que não se logra evidenciar vulneração aos princípios da administração, tampouco dano ao erário ou enriquecimento sem causa.

Ante o exposto, nos termos do art. 487, I, do Código de Processo Civil, JULGO IMPROCEDENTE a demanda. (grifo nosso)

Pois bem, Nobre Conselheiro, após a sentença de 1^a Instância julgar pela improcedência da ação, o Ministério Público local, apresentou recurso de apelação par TJSP – Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, que proferiu decisão e com acordão proferido, cuja cópia segue na íntegra **doc. j. anexo 10**, sendo que pede se vênia para transcrição de alguns trechos, principalmente que o valor praticado é de mercado:

“Em suma, tinha cabimento as contratações, por juízo de conveniência e oportunidade do Prefeito, para secundar o restrito quadro jurídico do Município, as quais foram precedidas de licitação, sem motivo de invalidade, e que não implicaram em prejuízo ao erário porque os serviços foram prestados e o valor ajustado era compatível, não se divisando desvio de finalidade de favorecer os contratados por conta do erário. (grifo nosso)

Com percebe-se o próprio TJSP, acatou na íntegra a r. sentença proferida pelo MM. Juiz da 1^º Vara Cível da Comarca de Monte Aprazível, inclusive ratificando que o valor praticado pela empresa POLIZEL ADVOGADOS ASSOCIADOS, era compatível com o valor de mercado.

Outro fato importante refere-se que no presente caso, não houve a prestação de serviços jurídico e sim administrativos, dessa feita, não há falar que os serviços de consultoria administrativa, poderiam ser realizados pelo procurador efetivo da Prefeitura Municipal de Nova Aliança, até mesmo porque os serviços são administrativos e não jurídicos.

Acerca da alegação de que os serviços pudessem ser excetuados pelo procurador judicio, temos que os atuais profissionais do corpo jurídico e recursos humanos além de outros do Município, executaram suas atribuições e com um grande volume de serviço, a título de exemplo a procuradoria jurídica é exercida por apenas um procurador jurídico, que diante da complexidade de efetuar cumprimento de prazos processuais, defesas e acampamentos de inúmeras ações trabalhistas, execuções fiscais, acompanhamento em licitações, et, não possuem sequer tempo hábil para ter acesso a todos os assunto inerentes a administração publica.

Segundo **site do IBGE**, o Município de Nova Aliança possui, em 2018, aproximadamente 6.733, ou seja, trata-se de um Município de pequeno porte que certamente não reúne estrutura suficiente para ir além do básico, rotineiro.

Isso não é tese defensiva Exa., é realidade.

E o Princípio da Autonomia Municipal? Não existe mais?

Nesse sentido, atente-se para o voto do decano Conselheiro de Contas do Estado de São Paulo Dr. Antônio Roque Citadini, em voto exarado no processo de contas nº TC 2180/006/99, onde restam cristalinos o entendimento retro exposto, havendo necessidade de se analisar caso a caso, vejamos:

(...)

Com isso quero dizer que avaliarei em cada caso todas as circunstâncias fáticas que envolveram a contratação do advogado ou escritório. Não me deterei apenas na singularidade do objeto e notoriedade da contratada, porque a própria avaliação do que é singular e do que é notório, é um tanto subjetiva. Por exemplo. Aquilo que é simples e rotineiro para o corpo de advogados de uma grande Prefeitura pode não ser para os de uma pequena Prefeitura, ou um advogado da capital, entre tantos advogados que atuam na mesma área, pode não ser considerado notoriamente especializado ao passo que um advogado do interior, dentro do seu universo jurídico, pode ser considerado notoriamente especializado, exatamente naquela área, aqui considerada rotineira, ou, ainda, questões que hoje podem ser consideradas complexas, daqui a seis meses se tornam rotineiras dependendo do momento vivenciado.

O fato de o órgão fiscalizado possuir corpo de advogados ou procuradores também não impede por si só a contratação direta de advogado para desempenhar algum serviço, ainda que considerado rotineiro, como por exemplo, o ajuizamento de uma ação fiscal. No caso, dependerá da avaliação da circunstância fática, vivenciada e demonstrada pelo órgão, no momento da contratação. Para ilustrar, podemos citar o aumento repentino e ocasional da demanda em casos judiciais, o impedimento por qualquer circunstância da atuação do corpo de advogados do órgão. (...)".(destaques nossos)

E foi justamente tais circunstâncias que motivaram o então alcaide a buscar uma empresa especializada, pois as empresas contratadas, possuem profissionais com inúmeros trabalhos executados no âmbito da administração pública municipal.

B.3.2.1 - REALIZAÇÃO DE DESPESAS SEM PRÉVIO EMPENHO:

- **Realização de despesas sem o prévio empenho, contrariando o disposto no art. 60, “caput”, da Lei 4.320/64;**

Defesa: Com relação ao apontamento inerente a realização de despesas sem o prévio empenho, contrariando o disposto no art. 60, “caput”, da Lei 4.320/64, esclarecemos que houve um equívoco na análise dos agentes de

fiscalização, pois os aparelhos de ar condicionado destinados à Escola Nicolina Maria de Jesus foram adquiridos através do Pregão Presencial nº 28/2017 com encerramento em 20/09/2017 e a efetiva contratação com a empresa vencedora ocorreu em 27/09/2017 (**Contrato em Anexo – ANEXO 11**), os empenhados foram contabilizados no dia 27/09/2017 conforme os empenhos nº 7484, 7485 e 7487 (**Empenhos em Anexo – ANEXO-12**), liquidados e pagos após a entrega dos mesmos, em atendimento as normas do direito financeiro e da Lei 4.320/64.

Contudo a instalação dos referidos equipamentos ocorreu através de uma empresa terceirizada que foi contratada pela Prefeitura para a realização de diversos serviços de manutenção e instalação de diversos equipamentos. No caso dos ares-condicionados a instalação foi solicitada a referida empresa por se tratar de diversos setores e muitos aparelhos, sendo que este tipo de prestação de serviço ocorre mensalmente, desta forma a empresa que presta este tipo de serviço a prefeitura fez a instalação dos aparelhos de ar condicionado de acordo com o pedido do Secretário de Educação que por sua vez não comunicou o setor de contabilidade para que fosse feito empenho prévio e a empresa contratada emitiu sua nota fiscal apenas dois meses após a instalação, ocasião em que foi realizado o registro contábil da despesa.

Esclarecemos ainda que se tratou de uma falha pontual e isolada de comunicação entre o setor da educação e a contabilidade para que houvesse o registro contábil da despesa, diferentemente do que ocorre, visto que todas as despesas são mediante empenhos prévios, mas na ocasião não havia o que fazer senão empenhar, liquidar e pagar o serviço.

Explicamos ainda que não houve má fé ou prejuízo aos cofres públicos, não havia intenção nenhuma de ocultação da despesa, mesmo porque a aquisição dos aparelhos de ar condicionado foi empenhada previamente, o que demonstra claramente que houve de forma isolada e unicamente uma falha no processo de contabilização da despesa da prestação de serviço, sendo assim solicitamos que este apontamento seja relevado por este Tribunal de Contas.

C.2 - IEG-M – I-EDUC:

• **Remanescência de falhas apontadas na IX Fiscalização Ordenada;**
O município não atingiu a meta IDEB do município no ano da última avaliação; O município possui turmas dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental com mais de 24 alunos por turma; O município possui, em média, mais de 10 alunos por computador para as turmas dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental; Nem todos os estabelecimentos de ensino da rede pública municipal possuíam AVCB (Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros) vigente no ano de 2017; Nem todos os professores da Educação Básica possuem formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam; O piso salarial mensal dos professores de creche, de pré-escola e dos Anos Iniciais do

Ensino Fundamental do município é inferior ao piso salarial nacional; O Conselho de Alimentação Escolar não vem cumprindo as atribuições de sua competência;

Defesa: Essa situação dos Professores sem formação específica, são minoria dentro do quadro de pessoal da educação – rede municipal de ensino, sendo que 95% com professores em formação superior específica, e a minoria que ainda não possui estão em fase final de conclusão de cursos superiores, principalmente pedagogia.

Aqui deve ser destacar os pontos importantes e também relevantes, face aos demais aspectos relacionados à educação, tais como: *o Município de Nova Aliança, conta com o Plano Municipal de Educação; houve iniciativa de leis para elaboração de Plano Municipal de Educação ou adaptação do já existente, a luz da Lei Federal nº 13.005/14, considerando a data limite de 26.06.15; o Município conta com Plano de Carreira e Remuneração do Magistério; a remuneração do magistério encontra-se de acordo com o Piso Nacional; os professores da Educação Básica dispõem de formação superior específica; o Conselho Municipal de Educação vem cumprindo as atribuições de sua competência; o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB vem cumprindo as atribuições de sua competência; o Conselho de Alimentação Escolar vem cumprindo as atribuições de sua competência; o Município vem cumprindo as notas previstas no IDEB; e não há demanda de vagas na Rede Municipal de Ensino.*

Com relação ao Piso Nacional do Magistério, importante ainda que o piso nacional o valor é pra a jornada de 40 horas semanais, enquanto no município de Nova Aliança a jornada é de 32 horas semanais, portanto deve ser aplicada regra proporcional, o que enquadra os valores atuais ao piso nacional do magistério.

O Município não vem atingindo as notas previstas no IDEB;

Com relação ao IDEB, temos que o Município de Nova Aliança, vem atingido metas gradativas ao longo dos anos, como sendo:

2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017
4.9	4.6	5.4	5.5	5.5	5.8	5.4

- Resultados e metas da 4ª série/5º ano houve pequena redução no IDEB, no entanto medida administrativas formam tomadas e que na próxima meta projetada para o exercício de 2019, acredita-se que o percentual estará dentro da respectiva meta.

Assim sendo, podemos afirmar que a Origem está cumprindo com as metas traçadas pelo IDEB.

No que tange ao Laudo de AVCB, devido a alto custo para realização de todas a adequações dos prédios públicos, está sendo realizada ação escalonada, e obtenção do AVCB está sendo realizada por prioridade e de modo gradativo.

O CAE, tem atuação de acordo com sua regulamentação e que mesmo sem que fosse realizada visitas *in loco*, em unidades escolares, e de conhecimento notório as boas condições que é servida a merenda escolar, principalmente sob a supervisão de corpo técnico para tanto, composta de nutricionista.

D.2 - IEG-M – I-SAÚDE:

- **Manutenção de falha apontada na III Fiscalização Ordenada;**

Defesa: Primeiramente deve ser consignando que a nota do I-SAÚDE atingiu B+, melhorando assim essa nota com relação ao exercício de 2016.

Na fiscalização ordenada, verificou-se os seguintes apontamentos: apesar de estar previsto na escala, não havia médico presente no local, um dos três agentes comunitários de saúde não é morador da comunidade em que trabalha; não há médicos vinculados ao programa, os atendimentos clínicos e a visitas domiciliares estão sendo realizados por médicos plantonista pertencentes a rede municipal do Município; os banheiros adaptados para pessoas com necessidades especiais não contam com barras de apoio; não há nebulizador portátil e não foi feita dedetização e desratização.

Passamos assim a comentar cada situação apontada, como sendo que no dia da fiscalização *“in loco”*, o médico na escala estava realizando visita domiciliar, como aliás até atesta a presente fiscalização ordenada.

O fato de ter um agente comunitário de saúde que não é residente na sua micro área de atuação, em nada viola as metas do programa do ESF, até mesmo porque a cidade de Nova Aliança é de pequeno porte, “onde todos se conhecem”, e o fato de não estar necessariamente residindo na sua micro área de atuação, não a desvirtua das metas do programa, pois certamente tem o conhecimento da população atingida pelo ESF.

Os médicos que estão vinculados ao ESF, são os plantonistas e que a Origem efetuou por meio de concurso público a contratação de novos profissionais, no exercício de 2018, conforme segue os demonstrativos na documentação juntada-anexo 13.

Com relação aos banheiros adaptados da UBS – Unidade Básica de Saúde, não constar com barras de apoio, sendo que tais medidas já foram

implementadas para ser executadas no orçamento de 2019, com reparos e manutenção na UBS.

A origem fez a aquisição de nebulizador portátil e que a execução de dedetização e desratização serão executadas no exercício de 2019.

F.1 - IEG-M – I-CIDADE:

- O município não possui Plano de Contingência de Defesa Civil; O município não possui levantamento para identificação de risco para intervenções do Poder Público; O município não utiliza nenhuma forma de registro eletrônico para cadastramento de ocorrência de Defesa Civil; O município não capacita seus agentes para ações municipais de Defesa Civil;

Defesa: Esclarecemos que o Município de Nova Aliança é um município pequeno (6.733 habitantes/IBGE) situado em uma região onde não há registro de Calamidade Pública nas últimas décadas, Nova Aliança é uma cidade onde não ocorre alagamentos, desmoronamentos, vendavais ou outros tipos de eventos naturais que crie situações que necessitem de um Plano de Contingência de Defesa Civil. Desta forma não vislumbramos necessidade do município ter ações de defesa civil na sua estrutura operacional, orçamentária ou administrativa, sendo que seria oneroso termos em nosso quadro de pessoal, por exemplo, agentes de áreas de risco ou desastres, ou realizarmos regularmente exercícios simulados, conforme Plano de Contingência de Proteção e Defesa Civil ou realizar ações de mobilização ou estimular a participação de entidades privadas, associações de voluntários, clubes de serviços, organizações não governamentais e associações de classe e comunitárias nas ações do SINPDEC e promover o treinamento de associações de voluntários para atuação conjunta com as comunidades apoiadas.

Em Nova Aliança também não há comunidades com moradias em situações irregulares com riscos de desabamento, entendemos smj que caso ocorra por qualquer outro motivo um desabamento de uma moradia ou outra (o que seria um fato isolado e raro), a Prefeitura Municipal através do departamento de Assistência Social, saúde e administração, resolveria a questão de forma adequada.

G.2. FIDEDIGNIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AUDESP:

- Divergências entre os dados informados pela origem e aqueles apurados no Sistema AUDESP;

Defesa: Os esclarecimentos necessários referentes a este apontamento foram feitos no “**item B.1.9.1: Divergências no quadro de Pessoal**”, onde ficou demonstrado que ocorreu uma falha na prestação da informação, contudo assim que a prefeitura teve ciência do referido apontamento prontamente

ajustou as pendências, sendo que no momento não há mais divergências entre o quadro de pessoal e o informado ao Sistema Audesp.

G.3 - IEG-M – I-GOV TI:

- A Prefeitura Municipal não possui um PDTI – Plano Diretor de Tecnologia da Informação – vigente que estabeleça diretrizes e metas de atingimento no futuro; O sistema de controle interno não faz uso dos alertas do Sistema Audesp, embasados na CF Art. 70 e na LRF, art. 59;

Defesa: É importante deixar claro que a Prefeitura Municipal de Nova Aliança possui sistemas informatizados de Contabilidade, Tesouraria, Licitações, Tributos, Dívida Ativa, Folha de Pagamento, Compras e Almoxarifado, Sistema de Saúde e estoque de medicamentos, Sistemas para a Assistência Social e etc. Tudo isso através de servidor de dados de última geração, do qual há funcionário específico para manutenção da rede e da segurança dos dados. Mais uma vez ressaltamos que para Nova Aliança é um município pequeno e ter um departamento de Tecnologia da Informação bem como um Plano Diretor de Tecnologia da Informação seria extremamente oneroso e de pouca utilidade, pois a atual estrutura atende plenamente as necessidades do Município.

Quanto ao controle Interno é importante mencionar que o mesmo está regulamentado por lei municipal, que o funcionário responsável é efetivo e tem capacidade técnica e conhecimento necessário para o exercício da função, produz relatórios periódicos de forma que atende às instruções do Tribunal de Contas, o manual do Controle Interno editado pelo Tribunal de Contas e a legislação vigente e que embora não utilize os alertas do Tribunal de Contas como base para produção dos seus relatórios periódicos o mesmo não deixa de cumprir com as suas obrigações e fazer os alertas necessários ao Prefeito Municipal. Entendemos, inclusive, que o Controle Interno deve ser um órgão independente e capacitado a fazer as suas próprias análises e utilizar-se dos relatórios de alerta do Sistema Audesp seria opcional e não obrigatório tendo em vista a capacidade técnica do setor. É importante ressaltar também que as análises do tribunal de Contas e seus alertas por vezes são emitidos com informações equivocadas e meses de atraso, período em que o controle interno já elaborou e emitiu o seu relatório ao Prefeito Municipal, contudo iremos considerar a possibilidade dos alertas do Tribunal de Contas passarem a compor o relatório do controle interno como documentos acessórios ao mesmo, isso quando forem emitidos pelo TCE em tempo hábil e nos períodos em que forem emitidos após a elaboração e emissão do relatório do controle Interno, serem enviados ao Prefeito Municipal para ciência separadamente do referido relatório.

H.2 - ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL:

- Desatendimento de recomendações deste Tribunal.

Quanto ao atendimento à Lei Orgânica e às Instruções desse Egrégio Tribunal, verifica-se que o relatório de fiscalização registra, expressamente, seu cabal cumprimento pela Prefeitura Municipal.

No que diz respeito ao não atendimento às recomendações exaradas por essa Egrégia Corte de Contas, segundo o douto entendimento da ilustre Fiscalização, interessante dizer que em ambos os casos registrados (contas do exercício de 2014 e do exercício de 2015), outras recomendações constaram dos respeitáveis Votos proferidos pelos Excelentíssimos Senhores Conselheiros Relatores e que foram acolhidos nos respeitáveis Pareceres respectivos. Quanto ao exercício de 2014, podemos citar, dentre essas outras recomendações, que se atentasse quanto aos exatos termos do quanto prescreve o rito legal atinente à Lei de Acesso à Informação; de que se procedesse à regulamentação do Controle Interno; de que se cumprisse, fielmente, a Lei federal nº 8.666, de 1993; e, também, de que se tivesse mais cautela em relação aos gastos com pessoal. Quanto ao exercício de 2015, também dentre essas outras recomendações, podemos citar de que se implementasse o Sistema de Controle Interno, com vistas à apresentação de relatórios periódicos e eficazes; de que as transposições, remanejamentos ou transferências de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro se desse apenas mediante lei específica; de que se acompanhasse, rigorosamente, a gestão orçamentária e financeira, promovendo-se esforços fiscais com vistas à obtenção de liquidez face aos compromissos de curto prazo e à manutenção dos gastos com pessoal dentro dos limites legais.

Percebe-se, assim, que essas outras recomendações tenham sido devidamente atendidas pela Prefeitura Municipal, diante do fato de que não tenham constado do rol de recomendações entendidas como não atendidas pela ilustre Fiscalização.

Isto demonstra s.m.j., que a Prefeitura Municipal de Nova Aliança, vem se esforçando a dar integral cumprimento às recomendações e determinações exaradas por essa Egrégia Corte de Contas, não obstante, em alguns casos, assim não consiga em tempo hábil.

Independentemente do acima mencionado, e diante do conjunto das alegações ora trazidas à elevada e douta apreciação e Vossa Excelência, verifica-se que as recomendações exaradas por esse Egrégio Tribunal, na medida do possível,

vem sendo devidamente acatadas pela Prefeitura Municipal de Nova Aliança; valendo lembrar que não é, e nunca foi intenção da Administração Municipal em não atendê-las. Ocorre que nem sempre isto é possível de imediato, eis que vários fatores concorrem para tanto; em especial, e no mais das vezes, fatores financeiros, e, principalmente, pela falta de profissionais qualificados e habilitados, dada a diminuta estrutura administrativa da Prefeitura Municipal.

DA CONCLUSÃO

Com todos os fatos já narrados acima, somos do pensar que após a vinda aos autos o Senhor Prefeito Municipal, esta apresentou justificativas plausíveis, em todas as possíveis irregularidades apontadas no relatório.

Como se não bastasse, juntou um elevado rol de documentos probatórios para dar sustentação e apoio a esta defesa.

Mister se faz nesta oportunidade para novamente pedirmos vênia, e reportamos a alguns trechos do relatório, que demonstram bons índices da Administração Pública do Município de Nova Aliança:

"Planejamento das Políticas Públicas em ordem; índices razoáveis de desempenho operacional; Liquidez face aos compromissos de curto prazo; Atendimento aos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal; situação favorável da variação do ativo disponível; não efetivou renúncia de receita; pagamentos dos agentes políticos em ordem; regularidade da tesouraria, almoxarifado e bens patrimoniais; repasse da Câmara Municipal de acordo com a Constituição Federal; regularidade da execução contratual; livros e registros em ordem; aplicação no ensino 27,25%; aplicação Fundeb - Magistério 85,84%; total do Fundeb 100,00%; aplicação na saúde 24,33%; cumprimento dos parcelamentos de débitos previdenciários; recolhimento dos encargos sociais (INSS) percentual de investimentos de 6,21% da RCL. Recolhimentos ao Regime Geral de Previdência Social (INSS) em ordem. Pagamentos de Precatórios de baixa monta em ordem. Controle Interno parcialmente regular. Notas satisfatórias Índice de Efetividade da Gestão Municipal-IEG-M.

Na realidade o que houve, foram erros administrativos – falhas formais, que em sua maioria encontram-se sanados. De resto, todas as possíveis falhas que anotadas foram contestadas ou sanadas, devendo ser objeto de futuras Inspeções de Auditoria desta Corte de Contas.

Face aos argumentos e provas oferecidas nesta singela peça, acreditamos ter conseguido provar o nosso zelo com o erário Público, a nossa preocupação com a obediência aos princípios constitucionais e a legislação vigente e principalmente, o nosso empenho em fazer de Nova Aliança, uma cidade melhor.

Finalmente, outra exegese poderia configurar rigorismo formal e inadequado às circunstâncias em que se deram os fatos apontados como falhos, contrapondo-se aos objetivos sociais alcançados, embora os tendo sido por caminhos que fugiram à liberdade de atuação política do Chefe do Poder Executivo Municipal. De qualquer forma, e é o que importa ressaltar, o interesse público, que deve ser preservado a todo custo por se constituir na espinha dorsal que sustenta a nossa sociedade, não foi maculada, esmaecendo qualquer dano ao Erário.

A responsabilidade de ofensa à Lei pelo Executivo, seja no campo civil, criminal ou administrativo, pressupõe a existência de dolos genéricos e específicos, não se comportando a culpa em sendo estrito, e isto no Plano de direito material.

A Jurisprudência já decidiu:

“Mesmo nos crimes formais, é indispensável a presença da conduta dolosa. Assim, demonstrando o propósito de agir regularmente em benefício da coletividade, não há que se apenar o agente por qualquer crime. Impõe-se tal solução mormente se ausente prejuízo ao Erário Público (In Julgados do Tribunal de Alçada Criminal de São Paulo, 15/181)”.

DO PEDIDO

Por todo o exposto, considerando as providências tomadas, e que, em nenhum momento se evidenciou má-fé ou dolo nos atos executados por esta administração, no que diz respeito ao exercício em epígrafe, invocando os sábios e justos conhecimentos jurídicos de Vossa Excelência, entendendo estarem suficientemente esclarecidas as irregularidades apontadas, o Prefeito Municipal de Nova Aliança, requer que seja recebidas as justificativas, juntamente com os documentos constantes em seus anexos, e ao final seja emitido **PARECER FAVORÁVEL**, as contas da Prefeitura Municipal de Nova Aliança referente ao exercício de 2017, pois assim está Corte de Contas estará fazendo a mais lídima **JUSTIÇA!**.

DOS REQUERIMENTOS:

Em tempo, caso haja necessidade, requer prazo para juntada posterior de novos documentos que venham a ser solicitados, bem como requer sejam expedidos todos os possíveis e eventuais ofícios, a fim de ratificar as informações ora prestadas.

Termos em que

Pede e espera deferimento.



Nova Aliança - SP, 10 de dezembro de 2018.

XXXXXXXXXXXXXX
OAB/SP nº XXXXXXXXXX

INSTRUÇÃO nº 03/2018
(Republicada com alterações)

Orienta os gestores municipais quanto à incidência de recursos transferidos pela União por intermédio de programas federais no cálculo das despesas com pessoal estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, alterando a instrução anteriormente publicada, tendo em vista a necessidade de elucidação de dúvidas e questionamentos promovidos pelos jurisdicionados.

O TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA, no uso de suas atribuições insertas nos artigos 35, IV, e 41, § 2º da Resolução TCM nº 627/02, atendendo o constante da Consulta formulada União dos Municípios da Bahia - UPB, originadora do Processo TCM nº 14569-13, sobre a possibilidade de exclusão da contabilização de gastos com pessoal, para fins de cumprimento do art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal, as despesas de pessoal efetuadas com recursos federais e considerando:

- a) os questionamentos realizados pelos jurisdicionados quanto aos programas contemplados na Instrução ora alterada;
- b) a necessidade de revisar a metodologia de cálculo da despesa de pessoal dos municípios do Estado da Bahia;
- c) que os programas federais temporários como Saúde da Família, Assistência Social e de Atenção Psicossocial dependem da parceria dos municípios para serem executados, pois necessitam da descentralização de suas atividades;
- d) que os programas de média e alta complexidade na saúde são de competência dos Estados membros e da União, conforme orientações do Ministério da Saúde (NORMA OPERACIONAL DA ASSISTÊNCIA À SAÚDE / SUS - NOAS-SUS 01/02);
- e) que o desequilíbrio das contas municipais, em época de crise econômica, não foi previsto pelo Congresso Nacional por ocasião da elaboração da Lei de Responsabilidade Fiscal;
- f) o parecer nº 456/13 da então Coordenadoria de Assistência aos Municípios do

TCM-BA, que utilizou como paradigma o Tribunal de Contas do Estado do Paraná;

- g) as respostas às consultas nºs 656.574 e 838.645, as quais foram formuladas por municípios mineiros ao Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais;
- h) a dificuldade na harmonização de entendimento sobre o tema proposto tendo em vista a dificuldade de convergência de exegese que pudesse ser seguida por todos os Tribunais de Contas;
- i) a vedação prevista no disposto do art. 167, inciso X, da Constituição da República Federativa do Brasil.

RESOLVE EXPEDIR A SEGUINTE INSTRUÇÃO

Art. 1º Os gastos com pessoal custeados com recursos federais, transferidos aos municípios, relativos aos Programas: “Saúde da Família - SF”, “Núcleo de Apoio à Saúde da Família - NASF”, “Saúde Bucal - SB”, Blocos de Financiamento: Atenção de Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar, bem como “Assistência Social” e “Atenção Psicossocial”, não serão considerados para fins de cômputo das despesas com pessoal dos municípios do Estado da Bahia.

Parágrafo único. Os recursos próprios do município aportados como forma de contrapartida ou complementação de gasto com mão de obra integram o cômputo das despesas com pessoal.

Art. 2º Os recursos federais relativos aos Programas: “Saúde da Família - SF”, “Núcleo de Apoio à Saúde da Família - NASF”, “Saúde Bucal - SB”, Blocos de Financiamento: Atenção de Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar podem ser utilizados para pagamento de prestadores de serviços, assim como de servidores ativos ou comissionados, estes últimos, porém, nas hipóteses estabelecidas no art. 5º, § único da Portaria de Consolidação nº 6, de 28 de setembro de 2017, do Ministério da Saúde, não integrando o cálculo das despesas

com pessoal.

Art. 3º Esta Instrução entra em vigor na data de sua publicação, não alcançando a coisa julgada administrativa nos processos apreciados e julgados pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia.

Art. 4º Revogam-se as disposições em contrário.

SALA DAS SESSÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS, em 16 de outubro de 2018.

Cons. Francisco de Souza Andrade Netto
Presidente

Cons. Fernando Vita
Vice-Presidente

Cons. Plínio Carneiro Filho
Corregedor

Cons. José Alfredo Rocha Dias

Cons. Raimundo Moreira

Cons. Substituto Antonio Emanuel

Cons. Mário Negromonte