



EXCELENTÍSSIMO SENHOR DOUTOR CONSELHEIRO RELATOR ROBSON MARINHO DO
EGRÉGIO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Processo: TC-7221.989.20-5

Origem: Prefeitura Municipal de Olímpia.

Assunto: Contas Municipais – Exercício de 2021

PREFEITURA MUNICIPAL DE OLÍMPIA, devidamente qualificada nos autos, por meio de seus advogados abaixo subscritos, vem, respeitosamente, perante Vossa Excelência, em atendimento ao r. despacho (Evento 147.1), publicado no Diário Oficial do Estado em 03 de fevereiro de 2023, apresentar suas justificativas, com fundamento no artigo 2º, inciso XIII, da Lei Complementar Estadual nº 709/1993, e no artigo 210, inciso III, do Regimento Interno desse Egrégio Tribunal de Contas.

1. DA TEMPESTIVIDADE

Diante do pedido de dilação de prazo efetuado pela Origem (Evento 140.1) e o r. Despacho (Evento 147.1), publicado no Diário Oficial do Estado em 03 de fevereiro de



2023, em que o Ilustre Conselheiro concedeu o prazo de 5 (cinco) dias adicionais para apresentação das Justificativas, reputam-se tempestivas as presentes justificativas até a data de 10/02/2023.

2. DA SÍNTESE DOS AUTOS

Tratam os autos do exame das Contas anuais da PREFEITURA MUNICIPAL DE OLÍMPIA referente ao exercício de 2021.

A Fiscalização foi levada a termo pela Douta Unidade Regional de São José do Rio Preto – UR.8, que consignou em seu relatório os seguintes apontamentos:

- a) ITEM A.1.1. CONTROLE INTERNO: Ausência de atuação nos exames das compras, aquisições e contratações de obras e serviços, e falta de menção ao acompanhamento das incorreções, determinações e recomendações contidas nos relatórios do Tribunal de Contas, levando o sistema de controle interno a cumprir parcialmente as suas funções institucionais previstas nos artigos 31 e 74 da Constituição Federal.;
- b) ITEM A.2. IEG-M – I-PLANEJAMENTO: Foram identificadas falhas nessa dimensão que demandam efetivas providências da Administração Municipal,
- c) ITEM A.3. FISCALIZAÇÃO ORDENADA: Identificadas falhas relacionadas à Transparência – Ouvidoria;
- d) ITEM B.1.1. RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA: Abertura de créditos adicionais e realização de transferências, remanejamentos e/ou transposições no valor total de R\$ 91.556.437,97, o que corresponde a 36,57% da Despesa Fixada (inicial), patamar superior à inflação do período (10,06%), caracterizando insuficiente planejamento orçamentário e desatendendo às recomendações de E. Corte de Contas. Queda na taxa de



- investimento no exercício de 2021, comparado ao ano de 2020 (caiu de 10,45% para 8,26%);
- e) ITEM B.1.4. DÍVIDA DE LONGO PRAZO: Divergência de R\$ 10.053,91 no valor do saldo em 31/12/2021 registrado no Demonstrativo da Dívida Fundada comparado ao contidos no passivo permanente do Balanço Patrimonial, em desatendimento aos Princípios da Transparência e da Evidenciação Contábil (art. 83 da Lei nº 4.320/64). Acréscimo de 16,78% na dívida de longo prazo da Prefeitura, comparado com o exercício anterior.
- f) ITEM B.1.5.1. PRECATÓRIOS: Divergência no Saldo de Precatórios em 31/12/2020 informado no Mapa de Precatórios do Sistema Audesp, comparados com aqueles verificados no balanço patrimonial e no balancete, no valor de R\$ 807.180,13, em desatendimento aos Princípios da Transparência e da Evidenciação Contábil (art. 83 da Lei nº 4.320/64). O valor registrado nas contas de precatórios do Passivo Circulante não confere com os do Ativo Circulante, nas contas especiais para depósito do TJ, em desatendimento às orientações do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público.
- g) ITEM B.1.6.3. REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA: Não houve a efetiva implantação da previdência complementar, conforme Emenda Constitucional nº 103/2019, c/c Portaria MTP nº 905, de 9 de dezembro de 2021.
- h) ITEM B.1.10. DEMAIS ASPECTOS SOBRE RECURSOS HUMANOS: Nomeações para 71 cargos em comissão, cujo requisito de escolaridade é apenas ensino fundamental ou ensino médio, em desatendimento ao Comunicado SDG nº 32/2015 e a jurisprudência desta E. Corte.
- i) ITEM B.1.10.1. CONTRATAÇÕES DE PESSOAL POR TEMPO DETERMINADO: Admissão de pessoal por tempo determinado sem processo seletivo vigente. Quantidade de professores temporários atuando em 2021 em



- quantidade elevada - 35,58% do total demandado no exercício, em desatendimento ao art. 5º, inciso III da Resolução nº 02, de 28 de maio de 2009 do Conselho Nacional de Educação, à estratégia 18.1 da Meta 18 do Plano Municipal de Educação e ao determinado por esta E. Corte de Contas.
- j) ITEM B.1.10.3. ENQUADRAMENTOS DE SERVIDORES: Reenquadramentos de servidores não observando os princípios da razoabilidade e da legalidade, bem como desatendendo à determinação desta E. Corte de Contas.
- k) ITEM B.1.10.4. PAGAMENTO DE HORAS EXTRAS: Pagamento de horas extras a funcionários, de forma frequente e em quantidades excessivas, descaracterizando seu caráter de excepcionalidade, violando a jurisprudência desta E. Corte de Contas.
- l) ITEM B.3.2. CONTRATAÇÕES POR DISPENSA DE LICITAÇÃO: Prorrogações de contratos assinados com a Prodem realizados inadequadamente por dispensa de licitação.
- m) ITEM C.1. APLICAÇÃO POR DETERMINAÇÃO CONSTITUCIONAL E LEGAL NO ENSINO: O Município não aplicou a parcela diferida do FUNDEB na totalidade até 30/04/2022.
- n) ITEM C.1.3. DEMAIS INFORMAÇÕES SOBRE O ENSINO: Não houve implementação do serviço de psicologia educacional e de serviço social na rede pública escolar.
- o) ITEM C.1.4. AJUSTES DA FISCALIZAÇÃO (ENSINO): Ajuste nas despesas com Recursos Próprios do Ensino: – R\$ 344.473,40: Restos a Pagar não pagos até 31/01/2022.
- p) ITEM C.2. IEG-M – I-EDUC: Foram identificadas falhas nessa dimensão que demandam efetivas providências da Administração Municipal;



- q) ITEM C.3. EXPEDIENTE: TC-000137.989.22 – ARQUIVADO: O Sr. Reginaldo Gazetta comunica possíveis irregularidades ocorridas no âmbito do Conselho do Fundeb, tendo como conclusão da Fiscalização a procedência parcial: ausência de treinamento de seus membros, falta de transparência na atuação do Colegiado e impedimento de membro do Conselho de realizar visitas em escolas municipais.
- r) ITEM C.4. AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS/AÇÕES GOVERNAMENTAIS – ENSINO: Uso inadequado de percentuais para as estimativas das metas referentes às Ações Governamentais 00075 – Cidade Mirim e 01004 - Ampliação da Rede de Educação Infantil I 0018 - Assistência, prejudicando o acompanhamento de seus resultados, conforme determinado pelo art. 71, inc. I e IV e pelo “caput” e inc. I do art. 74, ambos da Constituição Federal.
- s) ITEM D.2. IEG-M – I-SAÚDE: Foram identificadas falhas nessa dimensão que demandam efetivas providências da Administração Municipal.
- t) ITEM D.3.1. PROGRAMAS DA SAÚDE: Uso inadequado de percentuais para as estimativas das metas referente à Ação Governamental 0018 – Assistência Farmacêutica, prejudicando o acompanhamento de seus resultados, conforme determinado pelo art. 71, inc. I e IV e pelo “caput” e inc. I do art. 74, ambos da Constituição Federal.
- u) ITEM D.3.2. PROGRAMAS DA ASSISTÊNCIA SOCIAL: Uso inadequado de percentuais para as estimativas das metas referente à Ação Governamental 02031 - Manutenção do Departamento de Assistência e Desenvolvimento Social, prejudicando o acompanhamento de seus resultados, conforme determinado pelo art. 71, inc. I e IV e pelo “caput” e inc. I do art. 74, ambos da Constituição Federal.



- v) ITEM E.1. IEG-M – I-AMB: Foram identificadas falhas nessa dimensão que demandam efetivas providências da Administração Municipal.
- w) ITEM F.1. IEG-M – I-CIDADE: Foram identificadas falhas nessa dimensão que demandam efetivas providências da Administração Municipal.
- x) F.2. AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS/AÇÕES GOVERNAMENTAIS – URBANISMO: Baixo percentual de execução orçamentária das Ações Governamentais 01316 - Recapeamento Asfáltico e 01317 - Pavimentação Asfáltica, caracterizando falhas no planejamento orçamentário do Órgão. Uso inadequado de percentuais para as estimativas das metas e Incoerência entre as informações das metas realizadas contidas no relatório de atividades e os dados da execução orçamentária.
- y) ITEM G.1.1. A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E A LEI DA TRANSPARÊNCIA FISCAL: Ausência de divulgação da remuneração individualizada dos agentes públicos, pois constam apenas dados resumidos, sem quaisquer detalhamentos sobre os descontos e o salário líquido, em desatendimento ao art. 48 da LRF e o art. 8º, da Lei Federal nº 12.527/11. Ausência de informações sobre o Conselho do Fundeb, pois não há publicações de documentos eventualmente produzidos, tais como as atas de reuniões, relatórios, etc., contrariando o § 11 do artigo 34 da Lei Federal nº 14.113/2020.
- z) ITEM G.2. FIDEDIGNIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AUDESP: Envio de informações incorretas ao Sistema AudeSP, prejudicando a ação de controle e de avaliação da gestão fiscal, bem como em violação ao princípio da transparência na Administração Pública (art. 1º, § 1º, da LRF).
- aa) ITEM G.3. IEG-M – I-GOV TI: Foram identificadas falhas nessa dimensão que demandam efetivas providências da Administração Municipal.



- bb) ITEM H.1. PERSPECTIVAS DE ATINGIMENTO DAS METAS PROPOSTAS PELA AGENDA 2030 ENTRE PAÍSES-MEMBROS DA ONU, ESTABELECIDAS POR MEIO DOS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL – ODS. Foram identificadas ocorrências que podem impactar no atingimento das metas propostas pela Agenda 2030 entre países-membros da ONU, estabelecidas por meio dos objetivos de desenvolvimento sustentável – ODS.
- cc) ITEM H.3. ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO: Desatendimento de recomendações e determinações exaradas por este E. Tribunal de Contas no exame das contas do exercício de 2018 e 2019.

Em seguida, o Ilustre Conselheiro assinalou prazo para a apresentação de justificativas face aos apontamentos da D. Fiscalização.

É o que se passa a fazer.

3. CONSIDERAÇÕES PREÂMBULARES AO MÉRITO

3.1. Do atendimento de todos os índices constitucionais e legais

Antes de se adentrar ao mérito dos apontamentos realizados pela Douta UR.8, é essencial sublinhar que a conclusão que se extrai do relatório da r. Fiscalização, e que deve nortear o juízo pela emissão de parecer favorável à sua aprovação, é a de que todos os índices constitucionais e legais foram atendidos pela Prefeitura Municipal, como se pode observar no quadro sintético relacionado abaixo:

Fundamento normativo	Índice	2021
Ensino (art. 212, caput, CF)	Mín.: 25%	26,21%



FUNDEB - Pagamento de profissionais do magistério da educação básica em exercício (art. 60, XII, ADCT)	Mín.: 70%	80,60%
FUNDEB – Utilização no exercício (art. 21, Lei nº 11.494/2007)	Mín.: 90%	94,22%
Saúde (art. 77, III, ADCT)	Mín.: 15%	24,86%
Despesa com pessoal (art. 20, III, b, LC 101/00)	Máx.: 54%	36,56%

Observe-se, nesse sentido, que em relação à educação básica e à saúde, direitos fundamentais que asseguram a dignidade da pessoa humana e a promoção da justiça social, a Origem destinou recursos em percentuais superiores ao mínimo constitucional, demonstrando, desta forma, o compromisso da atual gestão pública em garantir os direitos sociais protegidos pela Constituição Federal, assim como o de cumprir com os imperativos legais que regem a atuação administrativa, de modo a concretizar o interesse público.

A atuação diligente e zelosa da atual gestão, não somente observando os percentuais mínimos constitucionais obrigatórios para a área da educação e da saúde, mas repassando recursos públicos que superaram estes limites, demonstra que toda a atividade administrativa e atuação da gestão está voltada pela obstinada consecução do interesse público e a prevalência dos direitos fundamentais dos administrados, o que deverá prevalecer em detrimento de eventuais falhas formais eventualmente detectadas nas contas municipais.

A boa ordem das contas e o zelo da gestão empreendida também são corroborados pelo resultado superavitário da execução orçamentária. Consoante atestou a Douta Fiscalização, no exercício em exame houve um superávit na ordem de 8,10%.

3.2 Do cenário fático do exercício de 2021: Da pandemia do *Sars-Cov-2* (Covid 19)

A priori, deve-se grifar que o exercício de 2021 foi marcado pela pandemia global do Sars-Cov-2, conhecido como coronavírus, que abruptamente assolou toda a



humanidade, ocasionando uma gravíssima crise sanitária e de saúde pública, que impôs severas restrições a circulação de pessoas, e fez emergir uma grave crise econômica global.

Estes fatos não podem passar ao largo na detida análise das contas em exame, e, sobremaneira, devem sensibilizar os nobres julgadores, para que, com o costumeiro zelo desta Corte, levem em consideração as dificuldades reais vivenciadas neste exercício e relevem eventuais imperfeições que possam ser objeto de recomendação.

Nessa toada, o exame destes apontamentos deve ser realizado à luz o artigo 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, que dispõe, *in verbis*:

Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.

Especificamente em relação ao disposto no artigo 22 da LINDB, Eduardo Jordão, em artigo publicado em novembro de 2018, em edição especial da conceituada Revista de Direito Administrativo, teceu os seguintes comentários¹:

“No caso do art. 22, objeto específico deste texto, é particularmente relevante esta segunda trilha, referente à contextualização. Daí ser comum que se afirme que ele consagra o ‘primado da realidade’. Nele, a exigência de contextualização produz uma espécie de ‘pedido de empatia’ com o gestor público e com suas dificuldades. Esta é outra lógica bastante presente no projeto: se o controlador quer se colocar na posição de tomar

¹ Cf. in. Revista do Direito Administrativo, Rio de Janeiro, Edição Especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas do Direito Administrativo – LINDB (Lei nº 13.655/2018), pp. 69-70, nov. 2018.



ou substituir decisões administrativas, é preciso que enfrente também os ônus que o administrador enfrenta. Esta circunstância vai na linha das afirmações de parte da doutrina, mencionadas acima, no sentido da necessidade de maior atenção às agruras e aos dilemas do gestor público.”

Entre os doutrinadores citados pelo autor Eduardo Jordão, merece referência o entendimento de Vanice Regina Lírio do Valle²:

“Estende-se à racionalidade a ser desenvolvida pelo controlador na interpretação da norma sobre gestão pública, o imperativo de considerar os mesmos elementos de constrição que se tem no cenário de decisão da Administração Pública. Isso não é reduzir o controle, mas sim aproximá-lo da realidade que determinou a ação pública desenhada pela interpretação das normas de regência. A aproximação controladora passa a dar a partir de uma interpretação que não veja no bloqueio à ação pública o resultado via preferencial. Com essa opção legislativa, o controle passa a ter seu olhar direcionado particularmente ao juízo de ponderação que esse mesmo administrador empreende no quadro de dificuldades em que se vê.”

Isto posto, passa-se a exposição da argumentação fática e jurídica para cada um dos apontamentos lançados pela Douta Fiscalização, cuja atenta análise dos Nobres Conselheiros certamente conduzirá para a superação de todos eles, com a emissão de juízo totalmente favorável à aprovação das contas do exercício de 2021.

4. DO MÉRITO

4.1 Item A.2. IEG-M – I-PLANEJAMENTO

² Cf. in. Revista do Direito Administrativo, Rio de Janeiro, Edição Especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas do Direito Administrativo – LINDB (Lei nº 13.655/2018), p. 70, nov. 2018.



No que tange ao planejamento, a Doutra Fiscalização fez os seguintes apontamentos em seu relatório:

- As atas de audiência pública para a elaboração das peças orçamentárias (PPA/LDO/LOA) não estão disponíveis e acessíveis na internet.
- Não há mecanismos que permitam o monitoramento da execução das demandas originárias da participação popular.
- Não houve publicidade dos resultados da avaliação dos programas finalísticos do Plano Plurianual, contrariando o previsto pelos artigos 6º e 7º da Lei Federal nº 12.527/2011.
- Não foi incorporado ao Plano Plurianual o Plano de Mobilidade Urbana.
- A LDO prevê autorização para transposição, remanejamento e transferência de recursos de uma categoria de programação a outra ou de um órgão para outro em percentual acima da inflação. Percentual previsto na LDO: 15,00 %; IPCA Jul20-Jun21: 8,35%.
- A LOA prevê abertura de créditos adicionais por decreto em percentual acima da inflação (prevê o percentual de 15,00%, sendo que o IPCA julho/2020 a junho/2021 foi de 8,35%).

A priori, insta frisar que, ao contrário do quanto afirmado pela Fiscalização, as atas de audiência pública para a elaboração das peças orçamentárias (PPA/LDO/LOA) estão disponíveis e acessíveis na internet, especificamente na página oficial do Município, por meio do link https://www.olimpia.sp.gov.br/portal/contas_publicas/1/36/53/0/0/0/.

Quanto aos mecanismos que permitem o monitoramento da execução das demandas originárias da participação popular, impede destacar que durante o processo de elaboração das peças orçamentárias não houve participação popular, em termos de propostas



específicas e com numerários, logo, não há dados que possibilitem eventual inclusão destas demandas nas peças orçamentárias.

Acrescenta-se que, ao longo do exercício, as demandas populares são geralmente levadas a feito pelos vereadores e assessores, porém, a Origem possui canal de comunicação direta com os munícipes através da Ouvidoria, que coleta as demandas da população, as distribui para as respectivas áreas, de modo a responder a cada solicitação através de *e-mail* ou telefone disponibilizado pelo munícipe como contato.

Em relação à publicidade dos resultados da avaliação dos programas finalísticos do Plano Plurianual, em suposta contrariedade com o previsto nos artigos 6º e 7º da Lei Federal n.º 12.527/2011, cumpre destacar que o Setor de Planejamento Orçamentário da Origem está envidando esforços para desenvolver a gestão e a avaliação dos respectivos programas, para que, no próximo exercício, essa divulgação seja regularmente implementada.

No que pertine à incorporação do Plano de Mobilidade Urbana ao Plano Plurianual, destaca-se que, em janeiro de 2022, houve a constituição da Secretaria Municipal de Segurança, Trânsito e Mobilidade Urbana³, que será responsável pela atualização do Plano de Mobilidade Urbana, o que deverá subsidiar a elaboração das próximas peças orçamentárias.

Em outro giro, a D. Fiscalização anotou que a LDO prevê autorização para transposição, remanejamento e transferência de recursos de uma categoria de programação a outra ou de um órgão para o outro em percentual acima da inflação.

³ <https://www.olimpia.sp.gov.br/portal/secretarias/308/seguranca-transito-e-mobilidade-urbana>



Entretanto, cumpre destacar que o índice estabelecido na LDO e LOA de 15% para transposição, remanejamento e transferência, trata-se de uma autorização, não significando que necessariamente será utilizada durante a execução orçamentária.

Este índice, embora recorrente na Origem, não tem sido utilizado, porém, a defasagem da elaboração da peça orçamentária, com sua execução, é ineficaz diante de oscilações da atividade econômica bem como outros fatores que, de uma forma ou outra, atingem a execução orçamentária municipal. Quer-se dizer com isso que esse índice tem sido aprovado por precaução e flexibilidade em quaisquer tipos de fatalidades e emergências.

No mais, destaca-se que a Constituição Federal em seu artigo 165, §8º, permite que a autorização de suplementações orçamentárias seja estabelecida na própria LOA, sendo aberto os créditos conforme a necessidade no decorrer do exercício, através de Decreto Executivo, conforme descrito no artigo 42 da Lei n.º 4.320/64.

Cabe ressaltar que dos 15% autorizados na LOA, a Origem utilizou o percentual de apenas 10,05%, considerando-se que a pandemia da Covid 19 esteve presente durante todo o exercício sob análise, havendo a necessidade, portanto, da inserção e reconsideração de ações, programas, receitas e despesas não contempladas no orçamento vigente, sobremaneira para atender as demandas de saúde pública e sociais, visando prevenir e minorar os desastrosos impactos causados pela pandemia.

Por todo o exposto, considerando-se as ações já adotadas pela Origem, somados aos esforços que serão envidados para a correção das eventuais falhas detectadas pela Doute Fiscalização, requer-se a superação destes apontamentos, ou, caso entenda esta Egrégia Corte de Contas que algum deles remanesça, requer-se que seja elevado ao campo das recomendações.

4.2 ITEM A.3. FISCALIZAÇÃO ORDENADA



A d. Fiscalização apontou para a identificação de possíveis falhas relacionadas à Transparência – Ouvidoria, precisamente quanto à ausência de atuação do Conselho de Usuários no exercício em exame, nos termos dos artigos de 18 a 21 da Lei Federal nº 13.460/2017, tendo em vista que a nomeação de seus membros ocorreu apenas em fevereiro de 2022.

Assim, a Origem noticia que fora realizada no dia 04 de outubro de 2022 a Reunião Ordinária do “Conselho de Usuários”, sendo deliberado sobre a substituição de alguns Conselheiros (Decreto Municipal nº 8.566/2022), a aprovação do Regimento Interno do “Conselho de Usuários” (Decreto Municipal nº 8.567/2022), a eleição da Diretoria Executiva e a explanação do trabalho e ações do Conselho.

Evidenciadas as medidas corretivas e a adoção de providências pela Origem, pugna-se seja tal apontamento afastado ou, quando muito, alçado ao campo das recomendações.

4.3 ITEM B.1.1 RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

Quanto ao resultado da execução orçamentária, a Douta Fiscalização consigna, em seu relatório, que foram realizadas “aberturas de créditos adicionais e realização de transferências, remanejamentos e/ou transposições no valor total de R\$ 91.556.437,97, o que corresponde a 36,57% da Despesa Fixada (inicial), patamar superior à inflação do período (10,06%), caracterizando insuficiente planejamento orçamentário e desatendendo às recomendações de E. Corte de Contas.”

Neste diapasão, impede destacar algumas peculiaridades do Orçamento Municipal, as quais devem ser consideradas por esta Egrégia Corte de Contas quando da análise dos apontamentos efetuados pela D. Fiscalização.



A primeira delas consiste no fato de que a proposta orçamentária é encaminhada ao Poder Legislativo Municipal em agosto do exercício anterior, e aprovada pela Câmara até o final do exercício, sendo bastante limitada a possibilidade de o Poder Executivo realizar quaisquer alterações nesse período até a votação final.

Os Municípios, em particular os de pequeno porte, contam significativamente com outras fontes de recursos, como transferências da União, Estado e financiamentos, não dependendo financeiramente apenas de recursos e gestão própria, mas também das políticas e orçamentos de outras unidades da federação, além das políticas de crédito das instituições financeiras públicas, que, por sua vez, dependem das políticas e regulamentos do Banco Central, o que dificulta sobremaneira o exato planejamento municipal.

Assim, recursos obtidos ao longo da execução orçamentária do exercício devem ser suplementados por excesso (Lei ou Decreto) ou por abertura de crédito especial (por Lei), o que traz benefícios para o Município, porém causa distorções no planejamento orçamentário.

Como já dito nestas Justificativas, a situação pandêmica instaurada pelo Coronavírus, ocasionou a reprogramação de valores que destinados às unidades orçamentárias tiveram suas ações limitadas, para serem utilizadas em novas ações como medidas de monitoramento, combate e atendimento dos casos no Município de Olímpia, além das aberturas de créditos especiais de recursos novos enviados pelos Governos Estaduais e Federais para o combate à pandemia.

Assim, registra-se que houve autorização do Poder Legislativo, na LDO e na LOA, para efetuar diversas alterações no orçamento por meio de projetos de leis, e, por outro lado, foram realizadas alterações por meio de atos do Executivo, dentro dos 15% autorizados.



Relembre-se que a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual⁴, conferiram ao Poder Executivo a faculdade de realizar alterações orçamentárias na ordem de 15% (quinze por cento), por meio de Decreto, vale dizer, sem necessidade de autorização legislativa prévia, conforme de verifica da dicção do artigo 5º da LOA, *in verbis*:

“Art. 5º O Município está autorizado, nos termos do art. 7.º da Lei Federal nº 4.320/1964, a abrir créditos adicionais suplementares, bem como realizar Remanejamento, Transposição e Transferência de recursos **até o limite de 15% (quinze por cento) da Receita estimada do orçamento**, conforme legislação vigente.” (g.n)

Deste percentual, a Origem atingiu somente 10,05%, não havendo, portanto, “insuficiência no planejamento”, mas sim adequações necessárias para complementar as receitas municipais e elevar o atendimento à população, em particular nas áreas da Saúde, Assistência Social e Educação.

Mais à frente, a instrução da matéria apontou para a *“queda na taxa de investimento no exercício de 2021, comparado ao ano de 2020 (caiu de 10,45% para 8,26%).”*

Neste sentido, a Origem realizou suplementações para investimentos derivados de operação de crédito contratada, mas, no entanto, não houve a efetivação de algumas ações previstas para essas despesas suplementadas, devido às licitações e andamento de processos judiciais, no caso da aquisição de imóveis.

Todavia, a Municipalidade comunica a este Egrégio Tribunal de Contas que vem trabalhando na realização de obras de infraestrutura e na aquisição de equipamentos, os quais

4 Lei Municipal 4.448 de 06 de novembro de 2019. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/sp/o/olimpia/lei-ordinaria/2019/448/4488/lei-ordinaria-n-4488-2019-estima-a-receita-e-fixa-a-despesa-do-municipio-de-olimpia-para-o-exercicio-de-2020>>



serão essenciais nas ações voltadas à população, com destaque para o fato de que, em Municípios de pequeno porte, como é o caso, os investimentos de valores mais significativos, em geral se iniciam em um exercício (captação do recurso, elaboração de projetos e licitação) e finalizam no outro.

Outrossim, não se pode passar ao largo do cenário fático do ano de 2021, no qual, em decorrência da pandemia global do Sars-Cov-2, sobremaneira para as áreas da saúde, assistência social e educação foram necessários diversos remanejamentos orçamentários, com a finalidade de garantir as políticas de prevenção, combate e enfrentamento ao coronavírus e minorar os catastróficos impactos sociais ocasionados pelo infortúnio de saúde pública.

Desta feita, as alterações orçamentárias encontram o devido lastro legal e fático apto a justificá-las, motivo pelo qual nem de longe há de se cogitar falta de planejamento da Origem, sendo a relevação destes apontamentos medida que se impõe.

4.3 ITEM B.1.4. DÍVIDA DE LONGO PRAZO

A Doutra Fiscalização anotou em seu relatório que houve uma “divergência de R\$ 10.053,91 no valor do saldo em 31/12/2021 registrado no Demonstrativo da Dívida Fundada comparado ao contidos no passivo permanente do Balanço Patrimonial, em desatendimento aos Princípios da Transparência e da Evidenciação Contábil (art. 83 da Lei nº 4.320/64).”

Neste sentido, impede à Origem esclarecer que a causa da divergência deste valor fora um lançamento realizado manualmente em função da necessidade de sanar a ausência de uma anulação de empenho.



Sendo identificado o lançamento indevido, desde já a Origem noticia que rastreará os valores deste lançamento para o devido ajuste na prestação de contas, realizando assim a regularização contábil na conta 2.1.3.1.1.01.11.

Sobre a dívida de longo prazo, a D. Fiscalização apontou também para um acréscimo de 16,78% comparado com o exercício anterior.

Em que pese a constatação da zelosa fiscalização, há de se frisar que o aumento no endividamento decorreu única e exclusivamente do fato de que a Municipalidade realizou a contratação de operação de crédito com instituições financeiras federais, cujas condições de pagamento e taxas de juros são as melhores do mercado, disponíveis para os Municípios.

Mister ressaltar que a capacidade de investimentos, com recursos próprios, nos Municípios, em particular os menores, é bastante limitada. Sendo assim, sempre que se apresente possível recorrer às operações de crédito disponíveis, tal se mostra como solução apta a prestigiar o interesse público na realização de importantes ações, destinadas, em sua maioria, para as áreas prioritárias, dentre as quais se destaca a Saúde, Segurança e Infraestrutura.

Grife-se, por derradeiro, que a Origem ainda está com seu percentual de endividamento, que é limitado a 120% (cento e vinte por cento) da Receita Corrente Líquida, muito abaixo do limite, tendo encerrado o exercício de 2021 com o percentual de 14,33% desta Receita Corrente Líquida, o que denota a boa gestão fiscal empreendida.

Desta feita, requer-se a total superação destes apontamentos, haja vista tratar-se de resultado de operações de créditos contraídas dentro da estrita legalidade e em prestígio ao interesse público, para a realização de ações primordiais em favor dos cidadãos da Origem.

4.4 ITEM B.1.5 PRECATÓRIOS

A Douta Fiscalização consigna, em seu relatório, que:



“(a) existe divergência no saldo de precatórios enviado ao Sistema Audesp, comparados com aqueles verificados no balanço patrimonial e no balancete, no valor de R\$ 807.180,13, em desatendimento aos Princípios da Transparência e da Evidenciação Contábil; e

(b) O valor registrado nas contas de precatórios do Passivo Circulante não confere com os do Ativo Circulante, nas contas especiais para depósito do TJ, em desatendimento às orientações do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público.”

No que pertine a suposta inconsistência no mapa de precatórios, cumpre esclarecer, que o montante de R\$ 637.947,78 se refere à inclusão dos valores de precatórios para 2022. O saldo restante no valor de R\$ 169.232,35, trata-se de processos apresentados pelo DEPRE (Departamento de Precatórios) com datas divergentes em relatórios e comprovantes do próprio departamento.

Em relação a esses processos, salienta-se que os pagamentos dos precatórios nº 8518942/2016, Wol Empreendimentos Educacionais Sc Ltda; nº 2000325/2019, Construtora Inácio & Cavalin Ltda; nº 397592/2017, Marcio Eugenio Diniz; nº 41510555/2017, Marcelo Carlos Rosa, constavam na página do DEPRE-TJSP como pagamentos realizados na data de 29/12/2020, entretanto, apareceram como pagamentos efetivados na data de 13/01/2021.

Deve-se levar em conta, de todo modo, o recesso forense de final de ano do Tribunal de Justiça, cujas atividades foram retomadas somente após o dia 10 de janeiro de 2021.

A Origem possui acesso ao Portal ESAJ, disponibilizado pelo Tribunal de Justiça, e neste portal, não foram propiciadas as informações de pagamentos aos credores, somente obtida a posição do Mapa Anual, por solicitação via *e-mail*, após o retorno do



recesso do Tribunal, sendo, inclusive, encontradas dificuldades devido ao trabalho remoto de seus colaboradores em virtude da Pandemia do Coronavírus.

Destaca-se que, quando obtidas as informações, a Origem já havia encerrado as movimentações do exercício de 2020 e realizado o Balanço Patrimonial, para o devido cumprimento das datas de encerramentos e envio de obrigações aos órgãos fiscalizadores estaduais e federais.

Porém, neste caso, entende-se, devido ao fato de os pagamentos estarem efetivados para a Origem apenas na data de 13/01/2021, que serão contabilizadas as baixas dos precatórios já mencionados no exercício de 2021, razão pela qual não foram informados.

Como a posição dos precatórios, em 31/12/2020, disponibilizado pelo DEPRE, constava estes pagamentos e a quitação de alguns precatórios, a Origem realizou a adequação no Mapa enviado ao sistema Audesp, referente ao exercício de 2020.

Isto posto, na realização do envio dos dados constantes do Mapa Audesp de 2021, a Origem informou os precatórios supracitados e realizou as quitações necessárias, não havendo que se falar em inconsistências de má-fé, mas sim a realização de lançamentos com as informações disponibilizadas à época, e seguindo a data de efetivação dos pagamentos à Origem.

Ainda, menciona-se que o DEPRE passou a disponibilizar as informações dos pagamentos de 2021 após o segundo semestre do mesmo exercício, e a Origem já está efetuando as baixas dos pagamentos conforme informado, porém, o valor de atualizações ou supressões ainda não são disponibilizados mensalmente.

Em relação ao segundo apontamento, quanto ao valor registrado nas contas de precatórios do passivo circulante, cumpre esclarecer que o montante citado como AC no valor de R\$ 324.856,67 trata-se do saldo na conta bancária vinculada ao TJ/SP em



31/12/2021, conta essa que é utilizada para a realização dos depósitos mensais através do regime especial. No tocante ao valor mencionado no relatório das contas anuais PC R\$ 1.343.981,13, refere-se ao valor dos processos de precatórios alimentares, saldo em 31/12/2021.

Ainda, cita-se que consta o valor na mesma data do saldo dos processos de precatórios não alimentares de R\$ 734.718,42, sendo então, a soma total de saldo a pagar de processos de precatórios em 31/12/2021 no valor de R\$ 2.078.699,55.

Neste ponto, importante salientar que a Origem realizou as movimentações contábeis conforme foram disponibilizadas as informações pelo DEPRE-TJSP, e houve dificuldades em obter as informações com o órgão citado.

Destaca-se, também, que a Origem foi comunicada no decorrer do exercício de 2022, pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, que não precisará realizar depósitos para os pagamentos dos processos de precatórios em 2023, uma vez que, ao final do exercício de 2022, possuirá o valor total para pagamento de todos os processos inclusos até no Mapa de 2023, reforçando a responsabilidade que o Município possui frente às obrigações que lhes são devidas.

De todo o exposto, mister ressaltar ainda, que apesar de eventuais inconsistências apuradas, fato é que a própria Doutra Fiscalização reconhece que a Origem vem fielmente adimplindo com o pagamento dos precatórios, razão pela qual eventuais falhas formais em seus registros devem ser prontamente superadas, à luz de que a regularidade nos pagamentos é a finalidade precípua que foi integralmente atingida.

4.5. ITEM B.1.10 Demais aspectos sobre Recursos Humanos

A Doutra Fiscalização indica, em seu relatório, que foram realizadas nomeações para cargos em comissão “cujo requisito de escolaridade é apenas ensino fundamental ou



ensino médio, em desatendimento ao Comunicado SDG nº 32/2015 e a jurisprudência desta E. Corte”.

Anota, ainda, que, de acordo com a Lei Complementar Municipal nº 211/2018, os cargos de “Assessor de Gabinete I e II” e “Coordenador Operacional” possuem como requisitos mínimos de formação apenas o ensino médio completo, fundamental completo ou experiência na área, ressaltando a não observância das orientações contidas no item 8 do Comunicado SDG nº 32/2015.

Cumpra salientar, de início, que a Lei Complementar nº 211/2018, alterada pela Lei Complementar nº 257/2022, e a Lei Complementar nº 213/2018, estabelecem expressamente que os cargos objeto de ressalva pela D. Fiscalização exigem, como requisito mínimo de formação, apenas o ensino médio complementar ou até o fundamental completo ou experiência na área. Logo, a Origem observou o disposto nas legislações municipais vigentes.

Importa consignar, ainda, que a Origem jamais teve o intento de desobedecer a um Comunicado desta Eg. Corte de Contas, para a qual manifesta o seu maior respeito. Ao contrário, trata-se de genuína adequação à realidade local e ao cenário em termos de recursos humanos desta Municipalidade.

É cediço que, devido as suas próprias proporções, a Municipalidade conta com recursos humanos limitados e tem em sua composição, basicamente, indivíduos de instrução mediana, de forma que não é viável que se exija formação universitária para ocupar os mencionados cargos de chefia, sob pena de estes restarem vagos e sem qualquer condição de preenchimento, inviabilizando o bom andamento dos trabalhos da Administração Pública e, desprestigiando princípios como o da eficiência administrativa.

Insta frisar que a Lei Complementar 211/2018, alterada pela Lei Complementar nº 257/2022, prestigiou o provimento de cargos em comissão por pessoas com nível



superior, cuja exigência é a regra para o provimento dos cargos de Secretários Municipais e Chefe de Gabinete. A opção pela exigência de menor grau de escolaridade para os cargos apontados pela r. Fiscalização decorre exatamente da realidade fática do Município no tocante a existência de recursos humanos para o provimento desses cargos.

Essa realidade municipal não pode ser desconsiderada por parte desta Eg. Corte de Contas quando da análise e julgamento dessa questão, assumindo indelével relevância o disposto no artigo 22 do Decreto-Lei nº 4.657, de 04 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), redação dada pela Lei federal nº 13.655, de 25 de abril de 2018, aplicável à espécie.

Verifica-se, pela leitura deste dispositivo em comento, que deverão ser analisadas as dificuldades que o gestor público enfrentou no caso concreto. Isto é, o órgão julgador deverá considerar não somente as regras regentes, mas também as dificuldades práticas que possam justificar a conduta praticada pelo agente público, sob a inteligência de que o julgamento justo seja aquele em que a realidade enfrentada pelo gestor seja efetivamente levada em consideração pelos julgadores.

Dessa forma, considerando toda a argumentação fática e jurídica acima aduzida, requer-se que esta Egrégia Corte de Contas releve tal apontamento na apreciação dessas contas públicas, ou, caso não seja esse o entendimento, expeça tão somente uma recomendação à Origem, pois tal situação é incapaz de macular as contas em análise.

4.6 Item B.1.10.1 - Contratações de Pessoal por Tempo Determinado

A D. Fiscalização fez constar de seu relatório a existência de contratações temporárias de professores em percentual superior ao recomendado pelo Conselho Nacional de Educação – CNE, e, que, especialmente em relação aos contratos de PEB I, o percentual de professores contratados por tempo determinado é de 35,58% do total de servidores efetivos. Anota ainda, que tais contratações têm ocorrido com habitualidade,



desconfigurando o instituto da contratação por tempo determinado, que visa suprir necessidades extraordinárias.

Antes de adentrar ao mérito, imperioso se faz discorrer acerca do instituto da contratação por tempo determinado, com as lições do Eminentíssimo publicista Celso Ribeiro Bastos:⁵

I) para os fins constitucionais, a **necessidade** deve ser qualificada. Singela necessidade de admissão de pessoal há sempre que o adequado desenvolvimento das atividades rotineiras da administração reclame mais servidores, em razão mesmo do natural e paulatino aumento da demanda de serviços pela coletividade em geral, ou ante a vacância de cargos em número e constância normais, previsíveis por qualquer órgão. Não é essa a necessidade que enseja a contratação de pessoal temporário. Também não é essa a necessidade que se traduz mera conveniência do serviço, como aquela em que a contratação de pessoal temporário, conquanto útil, não seja indispensável. Súbito aumento, e por curto período, da demanda de serviços de datilografia, por exemplo, não relacionados direta e imediatamente com a prestação de serviço essencial pode recomendar, para imediata normalização de atividades burocráticas de menor importância, pronta contratação de pessoal temporário. Mas a utilidade de contratação, conquanto presente, não caracteriza imperiosa necessidade. Inexistira, no caso, maior gravame na demora do atendimento do interesse em assegurar, permanentemente, adequado padrão do serviço considerado. A necessidade a que alude o inciso IX do artigo 37 deve ser especialmente qualificada. Deve ser **necessidade temporária de excepcional interesse público**. Assim deve ser qualificada a necessidade quando a concentração de pessoal por tempo determinado foi indispensável para, como diz Celso Antônio Bandeira de Mello, evitar o declínio do serviço ou para restaurar-lhe o padrão indispensável mínimo seriamente deteriorado pela falta de servidores. Excepcional, anômala, portanto, há de ser a situação. Se a situação for excepcional, a necessidade será

⁵ Comentários à Constituição do Brasil⁹⁹, Ed. Saraiva, 1992, v.3, t. 3, págs. 98/100, 101/103.



também de excepcional interesse público, ainda que não direta ou indiretamente referida a prestação de serviços da mais relevante natureza, como são os denominados serviços essenciais. A necessidade é de excepcional interesse público quando for premente, imperiosa para que determinado serviço funcione em condições satisfatórias mínimas, seja ele essencial ou não. Em rigor, não há como dissociar **premência da necessidade de excepcionalidade do interesse**. Presente aquela, estará presente este, que nela se consubstancia. E é premente a necessidade quando, se não atendida mediante contratação de pessoal por tempo determinado, não haja outra forma de igual eficácia para evitar o perecimento ou grave prejuízo para o serviço, ou, em se tratando de serviço essencial, para evitar qualquer gravame ou óbice ao seu melhor atendimento.

II) a admissão de pessoal por tempo determinado pode ter lugar tanto para fazer frente a serviço de caráter temporário, como, em circunstâncias especiais, a serviços de caráter permanente. Serviços temporários não podem mesmo justificar, por si só, a admissão de pessoal permanente.

Realizado o serviço deve cessar a relação de trabalho para essa finalidade constituída, porque não mais necessários os servidores contratados. Todavia, mesmo serviços de caráter permanente podem reclamar atendimento por pessoal temporário. Suponha-se que alguns funcionários indispensáveis ao regular funcionamento de uma escola ou hospital público deixem abruptamente o serviço público. Será admissível contratação de pessoal por tempo determinado, com a urgência requerida, pelo prazo que se reputar estritamente necessário à realização de regular concurso público destinado ao preenchimento definitivo das vagas.

A situação ocorrida no Município de Olímpia amolda-se perfeitamente às lições acima colacionadas. As contratações se fizeram necessárias pois se tratava da admissão de professores em caráter temporário visando a continuidade do serviço público de educação, de caráter essencial, e direito fundamental dos cidadãos.



Já adentrando ao mérito do apontamento lançado, de relevo consignar que, conforme reconhecido pela D. Fiscalização, as contratações por tempo determinado ocorreram com base nas Leis Municipais nº 2.727/99 e nº 4.564/20, sendo que a última autoriza o Município a prorrogar para 2021, por prazo não superior a um ano, o Processo Seletivo Simplificado nº 01/2019, realizado para admissão de professores temporários, o que leva à conclusão de que existem normativos legais vigentes autorizando tais contratações.

Ademais, como visto, estas se deram através de regular processo seletivo, oportunizando a ampla participação de candidatos, em consonância com os princípios constitucionais da transparência, isonomia e razoabilidade.

Nestes termos, pugna a Origem para que esta E. Corte de Contas releve tal apontamento, e sejam consideradas todas as ações adotadas pela gestão Municipal com o intento de minimizar a necessidade de contratação de professores por tempo determinado. Em não sendo esse o entendimento da Corte, seja o presente apontamento consignado apenas a título de recomendação, porquanto incapaz de macular a zelosa atuação da gestão nas Contas em análise

4.7 Item B.1.10.3 - Enquadramentos de Servidores

No tocante ao apontamento sobre a existência de enquadramentos que estariam ilegais, a D. Fiscalização concluiu o seguinte:

Da análise efetuada nos cargos ocupados na Prefeitura Municipal de Olímpia, constatamos que vários servidores estão ocupando cargos diversos dos que ingressaram. (...) Dessa forma, em função de falta de amparo legal e da falta de coerência nos reenquadramentos, consideramos que estes ferem os princípios da legalidade e da razoabilidade.

A respeito desse apontamento da D. Fiscalização, cumpre esclarecer que os enquadramentos realizados no âmbito da Prefeitura Municipal de Olímpia, que foram



apontados como ilegais pela Fiscalização, ocorreram há muito anos, conforme se verifica da relação de enquadramentos prevista no documento constante no evento 59, arquivo 28.

Desse modo, em que pese a Administração Pública possua o dever-poder de autotutela, a eventual anulação destes atos de nomeação atentaria indiscutivelmente o princípio da boa-fé objetiva e violaria a segurança jurídica, haja vista que o transcurso de um longo período gerou efeitos que, para tais servidores, são irreversíveis.

Nesse cerne, é oportuno dizer que, apesar de a D. Fiscalização ter apontado que tais enquadramentos ofenderiam os princípios constitucionais de legalidade e razoabilidade, na situação concreta irradia-se a força normativa de vários princípios, os quais devem ser aplicados por ponderação, observado sempre um mínimo do conteúdo de cada princípio em detrimento dos outros.

No apontamento em tela, portanto, a razoabilidade e a legalidade devem ser interpretadas em harmonia com os princípios da segurança jurídica e da boa-fé objetiva.

Sendo assim, corolário mínimo da conjugação desses princípios está em se reconhecer que a situação jurídica em comento, por estar estabelecida há vários anos, deve ser preservada, dada a estabilização do vínculo e pelo simples fato de que, como bem ensina Ricardo Marcondes, “...: o decurso do tempo e a produção de feitos fazem com que o vício do ato administrativo desapareça. O ato inválido torna-se um ato *irregular*, sem que o Poder Público faça algo. (...)”⁶

Corroborando esse entendimento, cite-se a título exemplificativo, ementa de decisão proferida pelo E. Supremo Tribunal Federal:

⁶CF. MARCONDES, Ricardo. (Org). BACELLAR, Romeu Felipe.In. Tratado de Direito Administrativo: ato Administrativo e procedimento administrativo, 2ª ed. rev., atual e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019, p. 402.



“EMENTA: Mandado de Segurança. 2. Acórdão do Tribunal de Contas da União. Prestação de Contas da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária - INFRAERO. Emprego Público. Regularização de admissões. 3. Contratações realizadas em conformidade com a legislação vigente à época. Admissões realizadas por processo seletivo sem concurso público, validadas por decisão administrativa e acórdão anterior do TCU. 4. Transcurso de mais de dez anos desde a concessão da liminar no mandado de segurança. 5. Obrigatoriedade da observância do princípio da segurança jurídica enquanto subprincípio do Estado de Direito. **Necessidade de estabilidade das situações criadas administrativamente.** 6. Princípio da confiança como elemento do princípio da segurança jurídica. Presença de um componente de ética jurídica e sua aplicação nas relações jurídicas de direito público. 7. Concurso de circunstâncias específicas e excepcionais que revelam: a boa-fé dos impetrantes; a realização de processo seletivo rigoroso; a observância do regulamento da Infraero, vigente à época da realização do processo seletivo; a existência de controvérsia, à época das contratações, quanto à exigência, nos termos do art. 37 da Constituição, de concurso público no âmbito das empresas públicas e sociedades de economia mista. 8. Circunstâncias que, aliadas ao longo período de tempo transcorrido, afastam a alegada nulidade das contratações dos impetrantes. 9. Mandado de Segurança deferido. (MS 22357, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 27/05/2004, DJ 05-11-2004 PP-00006 EMENT VOL-02171-01 PP-00043 LEXSTF v. 26, n. 312, 2005, p. 135-148 RTJ VOL 00192-02 PP-00620) (grifo nosso)

Na mesma direção, merece ser transcrita ementa de decisão do C. Superior Tribunal de Justiça:

“RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA. ADMINISTRATIVO. ENQUADRAMENTO DE PROFESSORA DO ESTADO DE TOCANTINS, COM BASE EM ASCENSÃO FUNCIONAL. LEI ESTADUAL DE TOCANTINS 351/92, POSTERIORMENTE REVOGADA. NORMA INCONSTITUCIONAL. ATO PRATICADO SOB OS AUSPÍCIOS DO ENTÃO VIGENTE ESTATUTO DO MAGISTÉRIO DO ESTADO DE TOCANTINS. PREPONDERÂNCIA DO



PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA E DA RAZOABILIDADE. CONVALIDAÇÃO DOS EFEITOS JURÍDICOS. SERVIDORA QUE JÁ SE ENCONTRA APOSENTADA. RECURSO ORDINÁRIO PROVIDO.

1. O poder-dever da Administração de invalidar seus próprios atos encontra limite temporal no princípio da segurança jurídica, pela evidente razão de que os administrados não podem ficar indefinidamente sujeitos à instabilidade originada do poder de autotutela do Estado, e na convalidação dos efeitos produzidos, quando, em razão de suas consequências jurídicas, a manutenção do ato atenderá mais ao interesse público do que sua invalidação.

2. A **infringência à legalidade por um ato administrativo, sob o ponto de vista abstrato, sempre será prejudicial ao interesse público; por outro lado, quando analisada em face das circunstâncias do caso concreto, nem sempre sua anulação será a melhor solução. Em face da dinâmica das relações jurídicas sociais, haverá casos em que o próprio interesse da coletividade será melhor atendido com a subsistência do ato nascido de forma irregular.**

3. O poder da Administração, destarte, não é absoluto, de forma que a recomposição da ordem jurídica violada está condicionada primordialmente ao interesse público. O decurso do tempo ou a convalidação dos efeitos jurídicos, em certos casos, é capaz de tornar a anulação de um ato ilegal claramente prejudicial ao interesse público, finalidade precípua da atividade exercida pela Administração.

(...)

6. O ato que investiu a recorrente no cargo de Professora Nível IV, em 06.01.93, sem a prévia aprovação em concurso público e após a vigência da norma prevista no art. 37, II da Constituição Federal, é indubitavelmente ilegal, no entanto, a sua efetivação sob os auspícios de legislação vigente à época, (em que pese sua inconstitucionalidade), a aprovação de sua aposentadoria pelo Tribunal de Contas, e o transcurso de mais de 5



anos, consolidou uma situação fática para a qual não se pode fechar os olhos, vez que produziu consequências jurídicas inarredáveis. Precedente do Pretório Excelso.

7. A singularidade deste caso o extrema de quaisquer outros e impõe a prevalência do princípio da segurança jurídica na ponderação dos valores em questão (legalidade vs segurança), não se podendo ignorar a realidade e aplicar a norma jurídica como se incidisse em ambiente de absoluta abstratividade.

8. Recurso Ordinário provido, para assegurar o direito de a recorrente preservar sua aposentadoria no cargo de Professor, nível IV, referência 23, do Estado do Tocantins. (MS nº 24.339-TO, Relator Min. Napoleão Nunes Maia Filho, Julgamento em 30 de outubro de 2008). (grifos nossos)

Em complemento ao quanto dito, insta frisar que os enquadramentos ora analisados não resultaram em quaisquer aumentos de vencimentos para os servidores. Ademais, este E. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo decidiu pela regularidade de enquadramentos pretéritos, analisados quando do julgamento das contas do Município de Olímpia relativas ao exercício de 2005 (TC 2902/026/05), decorrentes da Lei Complementar Municipal nº 20/2003, e em idêntica situação à que se discute nestes autos, em especial no que se refere a servidoras “Inspetoras”, enquadradas no cargo de Advogadas, em razão das quais houve representação na ocasião.

Confira-se, excerto do Relatório de Fiscalização elaborado pela D. UR-08, quando do expediente TC 1342/008/05, o qual se encontra apenso ao TC 2902/026/05:

O senhor Vicente Augusto Batista Paschoal, Munícipe de Olímpia, ex-vereador do período de 01 de janeiro de 2001 a 31 de dezembro de 2004 e funcionário público municipal aposentado no cargo de Advogado, vem, pelo ofício inicial, comunicar a esta Egrégia Corte de Contas acerca de possíveis irregularidades ocorridas naquele Município, no tocante às nomeações das servidoras Edely Nieto Ganancio e Iscilla Christina Vietti Aidar Pítton. (...) Na inspeção “in loco” no município de Olímpia,



verificamos os fatos e trouxemos para instrução da matéria os documentos de fls. 58/554 daquele processado, para o que segue: Ofício n.º 484/2005, de 10 de agosto de 2005, do Gabinete do Prefeito, para dar atendimento ao solicitado no ofício n.º PJO 309/05 – Inquérito Civil n.º 27/2005, encaminhado ao Dr. Promotor Público da Comarca de Olímpia (cópias às fls. 58/66 do expediente) onde esclarece que a Lei Complementar n.º 20, de 28 de fevereiro de 2003, elaborada pela fundação Prefeito Faria Lima – CEPAM – Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal, instituiu o quadro de pessoal e o plano de carreira do Município de Olímpia, ocasionando, por consequência, o enquadramento de todos os servidores municipais, não tendo atingido apenas as servidoras apontadas no presente expediente, mas aproximadamente 300 servidores em situação funcional idêntica a estas. (...) Merece ser mencionado que tanto a Lei Complementar n.º 20, de 28 de fevereiro de 2003, assim como a Lei Complementar n.º 25, de 16/04/2003, que alterou o quadro de pessoal plano de carreira da autarquia municipal – DAEMO foram aprovadas pela Câmara Municipal, processo legislativo correto. (...) Existiam no Departamento Jurídico dois cargos, sendo um de Assessor e outro de Consultor Jurídico, cujas funções vinham sendo exercidas há mais de dez anos pelas Servidoras Dras. Edely e Isilla, conforme portarias já mencionadas, cujos cargos eram ocupados, respectivamente, pelos Drs. Vicente Augusto Batista Paschoal e Joaquim Borges Netto, servidores, sem concurso, declarados, estáveis no serviço público pelo Decreto n.º 2.139, já mencionado, com fundamento na Constituição Federal. (...) Para se reenquadrar na função efetivamente exercida de advogada há mais de dez anos, a Anexo II, da Lei complementar n.º 20 (fls. 72 do expediente) tem como requisito mínimo necessário curso específico com registro no conselho ou ordem. Finalmente, **a pretensão da administração com referido plano de Cargos e Carreira foi única e exclusivamente regularizar uma situação funcional**, enquadrando, por meio de lei, repita-se, somente servidores efetivos nas respectivas funções efetivamente exercidas. Merece observar, a matéria está sendo apreciada também pelo Ministério Público da Comarca de Olímpia no Inquérito Civil n.º 27/2005, conforme cópias dos ofícios n.ºs 484/2005 e 761/2005, respectivamente de 10 de agosto e 12 de dezembro de 2005 (fls. 58/66 e 534/554 do expediente) (grifos nossos).



Ao final, quando do julgamento das contas municipais do exercício de 2005, esta Eg. Corte de Contas consignou o seguinte:

TC – 1342/008/05 – O munícipe, ex-servidor e ex-vereador Vicente Augusto Batista Paschoal comunica possíveis irregularidades em nomeações de servidoras. A Auditoria verificou os fatos e juntou os documentos de fls. 58/554, concluindo (fls. 47/48) que “a pretensão da administração com referido plano de cargos e carreira foi unicamente e exclusivamente regularizar uma situação funcional, enquadrando, por meio de lei (...) somente servidores efetivos nas respectivas funções efetivamente exercidas. (...) Como se verifica, as questões de maior relevância para análise das contas, sob a ótica dos princípios da unidade e da universalidade, se apresentam razoavelmente em ordem. As falhas subsistentes não foram suficientes para comprometer as contas. O número delas não é desproporcional ao porte do Município, muitas são de natureza formal e o Município demonstrou a adoção de providências para sua regularização. (...) Diante do exposto, voto pela emissão de parecer favorável à aprovação das contas em exame. Mas recomendo ao Senhor Prefeito a efetiva regularização das falhas apontadas (...) (TC – 2902/026/05, Tribunal Pleno, Cons. Rel. Cláudio Ferraz de Alvarenga, j. em 20/03/2007).

Ainda, no que tange à apreciação do precedente ora colacionado por parte do D. Ministério Público, o Conselho Superior do Ministério Público se pronunciou nos seguintes termos, em face da promoção de arquivamento do Inquérito Civil n.º 27/2005:

“Afirma o chefe do poder executivo que esta lei (a Lei Complementar municipal n.º 20/2003) foi balizada em leis federais que regem a estrutura administrativa da união, dentre as quais as Leis 10.355, de 26/12/2001 e 10.483, de 03/07/02” (...) “como bem lembrado, o Egrégio Tribunal de Contas do Estado de São Paulo também analisou a questão e entendeu inexistir qualquer irregularidade no reenquadramento promovido (...) por derradeiro, também comungo do entendimento esposado pelo Dr. Promotor de justiça oficiante no sentido da ausência de indícios de dolo ou má fé por parte de qualquer dos agentes públicos envolvidos, não vislumbrando qualquer ato de



improbidade que justifique o ajuizamento de ação civil pública” -(fls.681/683 do inquérito civil nº 27/05)

Também oportuno acrescentar, à título de reforço, que foi julgada improcedente ação de responsabilidade civil movida pelo Ministério Público do Estado de São Paulo em face das servidoras públicas municipais de Olímpia, Sra. Sandra Regina de Lima e Sra. Solange Ribeiro da Costa, bem como em face do Sr. Luiz Martin Junqueira, que tramitou perante o MM. Juízo da 3ª Vara Cível da Comarca de Olímpia.

Na ocasião, o D. Julgador reconheceu a ocorrência de prescrição do fundo de direito, por entender que os atos de reenquadramento, similares aos ora discutidos nestes autos, se deram 2003, não sendo possível modificá-los em 2014 (Processo n.º 001864-52.2014.8.26.040, 3ª Vara Cível da Comarca de Olímpia)

Ressalte-se que r. sentença foi mantida pelo E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, sendo que, na ocasião, o Ilustre Relator pontuou o seguinte:

Cabe observar que, afora o indigitado erro no enquadramento das servidoras, a inicial não indica o mais tênue indício de que tal seria fruto de conluio entre administradores e servidoras objetivando fraudar o erário em proveito próprio subjacente a motivos inconfessáveis (Ap n.º 0001864-52.2014.8.26.0400, 7ª Câmara de Direito Público, Des. Rel. Coimbra Schmidt, j. 17.08.2015).

Finalmente, em outro significativo precedente deste E. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, referente aos autos do TC 17128/026/08, cuja fundamentação interessa para o caso dos autos, na medida em que, preconizando a segurança jurídica das deliberações desta C. Corte de Contas, o Ilustre Relator houve por bem considerar regulares admissões de pessoal ocorridas em desamparo de norma jurídica formal, sob o argumento da convalidação. Confira-se:



Os efeitos retroativos da Lei Municipal nº 4.424/06 foram reconhecidos por este E. Tribunal Pleno que, igualmente em sede de ação de rescisão, determinou o registro de admissões de pessoal ocorridas na Prefeitura de São Caetano, exercício de 2002, correspondentes aos cargos públicos constantes do quadro funcional daquela Municipalidade, organizado na forma da aludida norma. Ainda que tal disciplina jurídica seja ulterior à primeira sentença prolatada, seus efeitos, por via oblíqua, devem alcançar as situações dos empregos públicos que não contavam com amparo legal à época do preenchimento. Nesse contexto, confirmar a negativa de registro significaria medida de extrema injustiça para com aqueles que, seguramente munidos de absoluta boa-fé, transpuseram com êxito o processo seletivo, sem, portanto, contribuir com qualquer ilegalidade. **Até pela primazia da segurança jurídica decorrente de nossas deliberações cabe aplicar ao presente caso tratamento idêntico ao do precedente mencionado, uma vez que outras admissões ocorridas nos mesmos exercícios de 2002 e 2004, também ocorridas ao desamparo de norma jurídica formal, restaram registradas sob o argumento da convalidação.** Isto posto, encurto razões e VOTO no sentido da procedência do pedido formulado pela Prefeitura do Município de São Caetano do Sul, a fim de rescindir as rr. sentenças prolatadas nas fls. 53/54 e 134/135 do TC-028630/026/05, considerando, por conseguinte, regulares as admissões lá impugnadas e determinado o registro dos correspondentes atos.

Nota-se assim que, tanto o Poder Judiciário quanto o Ministério Público, assim como essa Eg. Corte de Contas, ao analisarem a matéria em questão, corretamente relevaram o apontamento de irregularidade referente aos reenquadramentos, tendo em vista que o dever-poder de autotutela da Administração Pública encontra limites no Princípio da Segurança Jurídica, o qual não pode deixar de ser observado no caso concreto.

Por derradeiro, cumpre colacionar que os enquadramentos realizados com base na Lei Complementar Municipal nº 52, de 2008, alterada posteriormente, foram efetivados no intento da melhor solução ao interesse público e a eficiência administrativa, visando alocar servidores em cargos de maior necessidade ao bom andamento do funcionalismo, bem como



coibir a existência de servidores em atividades ociosas, em desprestígio de outras cuja necessidade era maior.

Assim sendo, requer se digne este E. Tribunal de Contas a afastar o apontamento ventilado, na medida em que este não compromete a regularidade da matéria *sub examine*, tendo em vista a inexistência de indícios de que os enquadramentos ocorridos no Município de Olímpia se imbuíram de má-fé e objetivaram lesar o Erário público, estando ainda, respaldados pelo princípio da segurança jurídica, que não permite a alteração da situação já consolidada.

4.8 Item B.1.10.4 – Pagamento de Horas Extras

A Doutra Fiscalização consignou em seu relatório que no exercício em exame houve o “pagamento de horas extras a funcionários, de forma frequente e em quantidades excessivas, descaracterizando seu caráter de excepcionalidade, violando a jurisprudência desta E. Corte de Conta”.

Sobre tal apontamento, grife-se que, inicialmente, que a Origem vem adotando sistematicamente ações no intuito de minimizar a quantidade de horas extraordinárias de trabalho. Já em 2018, implantou, através da Instrução Normativa 02/2018, sistema eletrônico de controle de frequência, onde os lançamentos são efetuados de forma pormenorizada para cada servidor, sendo que, quando o servidor laborar em horas extraordinárias, será necessário que em campo próprio do sistema seja feita justificativa para tal ocorrência, a ser inserida pela Chefia imediata do servidor.

Essa providência denota que não há como aventar a possibilidade de que haja qualquer indício de complementação salarial nas horas extras pagas a alguns servidores.

Ato contínuo, no exercício em análise, a gestão municipal editou o Decreto Municipal nº 8.021 de 11 de fevereiro de 2021, que “Dispõe sobre os limites para a



gratificação pela prestação de serviços extraordinários.” O normativo aludido vem ao encontro aos esforços da gestão municipal para a redução do quantitativo de horas extraordinárias dos servidores, limitando-as a 44 (quarenta e quatro) horas mensais.

Neste cerne, não há como se olvidar que a Origem não esteja adotando providências para a pronta adequação as recomendações exaradas por esta Egrégia Corte de Contas no que pertine ao pagamento de horas extras, razão pela qual a superação deste apontamento é medida que se impõe, quando muito, e *ad argumentandum*, seja alçado ao campo das recomendações.

4.9 Item B.3.2. - Contratações por dispensa de licitação

Neste quesito, a Douta Fiscalização consigna que foram realizadas “prorrogações de contratos assinados com a Prodem realizados inadequadamente por dispensa de licitação.”

Neste sentido, consignou que os serviços contratados se desviam da finalidade original da empresa, tendo em vista que a Origem celebrou novos contratos e prorrogou, por meio de aditamentos, contratos firmados para prestação de serviços de limpeza, recepção e zeladoria, atividades estas que foram incluídas no rol de finalidades institucionais previsto na Lei nº 1427/1979 (Lei de criação), por meio da edição da Lei nº 4.249/2017.

No entendimento da D. Fiscalização, a alteração legislativa introduzida pela Lei Municipal nº 4.249/2017, por meio da qual as referidas atividades passaram a constar do rol de finalidades institucionais a serem perseguidas pela PRODEM, não se prestaria a fundamentar contratação por meio de dispensa de licitação, com fulcro no inciso VIII do artigo 24 da Lei 8.666/1993, uma vez que fora editada após a referida Lei Geral de Licitações.



A respeito de tal entendimento, registre-se que nos termos do inciso VIII do artigo 24 da Lei 8.666/1993:

“Art. 24. É dispensável a licitação:

(...)

VIII - para a aquisição, por pessoa jurídica de direito público interno, de bens produzidos ou serviços prestados por órgão ou entidade que integre a Administração Pública e que tenha sido criado para esse fim específico em data anterior à vigência desta Lei, desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado;”

Nota-se, pela leitura do dispositivo acima transcrito, que a hipótese de licitação em exame, depende do preenchimento seguintes requisitos legais: a) que órgão ou entidade contratante seja pessoa jurídica de Direito Público interno; b) que o contratado seja integrante da Administração Pública; c) que o contratado tenha sido criado para o fim específico de atender aos interesses da Administração Pública; d) que a sua criação tenha ocorrido antes da edição da Lei Federal 8.666/1993; e, e) que os preços contratados sejam compatíveis com aqueles praticados no mercado.

Em outras palavras, a possibilidade de contratação, com base neste dispositivo, é afeita àqueles órgãos que desenvolvem atividades de suporte administrativo, isto é, que auxiliem a Administração na concretização de atividades necessárias à realização do interesse público, devendo seu estatuto expressamente prever esta forma de atuação complementar.

Nesse sentido, MARÇAL JUSTEN FILHO comenta:

“13.5.3) As entidades de suporte administrativo

Portanto, o inc. VIII dá respaldo à "contratação direta" entre a pessoa de direito público e a entidade por ela criada, cujo objeto seja a prestação de serviços públicos (em sentido



amplo), o que abrange tanto o serviço público propriamente dito como as atividades de ‘suporte’ administrativo.

(...)

13.6) A criação para fim específico

Não basta a prestação de serviços públicos ou a atividade de suporte. É indispensável que a finalidade da existência da entidade contratada seja atuar em face da Administração Pública.¹

Portanto, o regramento contido no inciso VIII do art. 24 da Lei de Licitações refere-se tão-somente às contratações efetuadas entre pessoas jurídicas de Direito Público interno e entidades a ela vinculadas, integrantes da Administração Pública, fornecedoras de bens ou prestadoras de serviço público.

Nas lições do professor DIOGENES GASPARINI:

“(...) Pessoas jurídicas de Direito Público interno são a União, cada um dos Estados federados, o Distrito Federal, cada um dos Municípios, as autarquias e as fundações públicas. Apenas estas são prestigiadas com dita regra”⁷.

O outro sujeito da relação contratual será sempre órgão ou entidade integrante da Administração Pública, que, *in casu*, é a Origem.

Além do preenchimento desses dois requisitos, de ordem subjetiva, para que se opere legitimamente a contratação direta exige-se, ainda, que o contratado tenha sido criado para o fim exclusivo de atender aos interesses da Administração contratante.

GASPARINI, Diogenes. Direito Administrativo, 16^a ed, São Paulo, Saraiva, 2011, p. 586.



Logo, para a hipótese prevista no inciso VIII do artigo 24 da Lei de Licitações, a dispensa de licitação somente será possível se a contratante for pessoa jurídica de Direito Público interno e o eventual contratado, além de ter sido criada para o fim exclusivo de atender aos interesses da Administração Pública e ofertar preços compatíveis com os praticados em nível mercadológico.

Nota-se, portanto, que todos os requisitos legais acima apresentados foram preenchidos, de modo a legitimar as contratações mencionadas pela D. Fiscalização, sobretudo porque a PRODEM é uma entidade integrante da Administração Indireta da Origem, que executa atividades de suporte administrativo para a Administração, as quais se encontram previstas na Lei Municipal nº 1.427/1979 (Lei de criação), com as alterações trazidas pela Lei Municipal nº 1.539/1981, Lei Municipal nº 2.608/1997, Lei Municipal nº 2.653/1997, Lei Municipal nº 2.779/1999, bem como pela Lei Municipal nº 4.249/2017.

Vale acrescentar, nessa direção, que o Estatuto Social da PRODEM, aprovado por meio do Decreto Municipal nº 6.523/2016, corrobora a afirmativa de que a sua atuação está sempre atrelada às atividades da administração municipal, com o objetivo exclusivo de atender o interesse público. Veja-se:

“Art. 4º A PRODEM, que desenvolverá atividades de caráter econômico e social, com estrita observância da política, planos e programas do governo municipal e ligados aos interesses do Município, tem por objeto: g.n.”

Resta, portanto, esclarecida a finalidade precípua da constituição da PRODEM, que inclui a prestação de serviços voltados a fornecer suporte à atuação da Administração na perseguição do interesse público do Município.

No que se refere ao transporte de alunos, anotou a D. Fiscalização que os serviços de transporte escolar, relativos ao ajuste firmado com a Origem, não é executado diretamente pela PRODEM, a qual funciona como mera intermediária, na medida em que



terceiriza tais atividades com base em contrato celebrado com a COOTRANSPE – Cooperativa de Trabalho de Condutores Autônomos de Transporte Escolar e Alternativa de Olímpia. Por essa razão, dita contratação seria irregular.

Cumprir informar, que o objeto da referida contratação – serviço de transporte escolar – se harmoniza *ipsis literis* com as finalidades legais da Requerente, nos termos previstos na alínea “I” do inciso I do artigo 1º da Lei Municipal nº 1427/1979, como segue:

“I - a formulação, implantação, planejamento, supervisão, controle, execução e fiscalização da política de transportes públicos, no âmbito do Município, compreendendo especialmente:

(...)

1) planejar o transporte escolar rural, o qual, a critério da PRODEM, poderá ser realizado pela mesma ou terceirizado mediante procedimento licitatório;” (grifo nosso)

Assim, é cristalino que o referido diploma legal expressamente prevê como finalidade da PRODEM o planejamento e fiscalização das políticas de transportes públicos no âmbito do município de Olímpia, incluindo expressamente a atribuição de gerir e administrar o transporte escolar rural. Pelo mesmo texto legal, também resta esclarecido que a execução dos serviços de transporte escolar poderá, à critério de oportunidade e conveniência da PRODEM, ser terceirizada à particulares.

Considerando-se, então, a natureza do objeto do ajuste, face as atribuições legais da Requerente, tem-se que esta última, ao terceirizar a execução do contrato, transferindo sua execução à particular explorador desta atividade econômica, nada faz além de atuar em estrita conformidade com os comandos legais ora indicados.

Deve-se esclarecer, ainda, que o referido ajuste foi executado integralmente com base em preços competitivos de mercado, em conformidade com os termos contratualmente



estabelecidos, não tendo sido registrada qualquer intercorrência ou prejuízo durante sua execução – fatos todos incontestes pela respeitável Fiscalização, vez que deixou de indicar qualquer inconformidade neste sentido –.

Por fim, esclarece-se que, referente aos ajustes entre a Origem e a Empresa Pública Progresso e Desenvolvimento Municipal - PRODEM, encontra-se em vigência somente o Contrato Administrativo nº 70/2017 de Transporte de Alunos, cujo vínculo encerrou-se em 30/12/2022.

Portanto, não havendo razão para se falar em irregularidade na terceirização dos serviços de transporte escolar pela PRODEM, somando ao fato de não ter havido qualquer irregularidade na execução do ajuste, deve-se entender pelo afastamento do presente apontamento, para que a matéria seja julgada regular, dada a inexistência de qualquer prejuízo às atividades da Administração.

Isto posto, considerando-se que os referidos serviços tiverem a regularidade das contratações por meio de dispensa de licitação cancelados por esta Egrégia Corte de Contas, requer-se a superação deste apontamento.

4.10 ITEM C.1. - APLICAÇÃO POR DETERMINAÇÃO CONSTITUCIONAL E LEGAL NO ENSINO

Quanto à aplicação por determinação constitucional e legal no ensino, a D. Fiscalização apontou que “o Município não aplicou a parcela diferida do FUNDEB na totalidade até 30/04/2022.”

Neste ponto, cumpre esclarecer que habitualmente a Origem utiliza o vínculo do respectivo recurso na diferença entre a receita e a despesa, nesse caso, o exercício de 2021. No mencionado exercício, apurou-se um valor de R\$ 1.985.753,04, cujo cálculo foi realizado a partir do entendimento de que a parcela “diferida compreende a parcela dos



recursos dos Fundos, correspondente a 10% do valor anual repassado”, cuja previsão legal (exceção ao princípio da anualidade), permite sua utilização em período não correspondente.

Ainda, conforme extraído do mesmo manual, “este prazo diferido compreende o lapso temporal que se estende até 30/04 do exercício financeiro subsequente” (Manual de Orientação do Fundeb 2021).

Entretanto, o valor apurado de R\$ 125.465,41 correspondente aos rendimentos de 2021, foi utilizado financeiramente para complementação do pagamento da Folha Mensal do Fundeb no mês de janeiro/2022, sendo o valor total da folha de R\$ 2.267.570,26, utilizado o código normal do Fundeb.

Destarte, a Origem afirma que, diante do apontado, caso venha a ocorrer nova parcela diferida em exercícios futuros, compreenderá a receita do exercício acrescidos dos juros. Diante de tais esclarecimentos, restou superado, também, este apontamento da D. Fiscalização, razão pela qual pugna, quando muito, pela sua elevação ao campo da recomendação de um aperfeiçoamento administrativo.

4.11 ITEM C.1.3 – DEMAIS INFORMAÇÕES SOBRE O ENSINO

A D. Fiscalização apontou para uma suposta irregularidade quanto à ausência de “implementação do serviço de psicologia educacional e de serviço social na rede pública escolar.”

Quanto a este apontamento, a Origem, através de sua Secretaria de Educação, se compromete a providenciar a implementação de tais serviços na rede pública escolar durante o exercício de 2023, de modo a atender integralmente as previsões da Lei nº 13.935, de 11 de dezembro de 2019, pugnando pela alçada de tal apontamento ao campo das recomendações, em razão da inexistência de qualquer prejuízo à Administração;

4.12 ITEM C.1.4 – AJUSTES DA FISCALIZAÇÃO (ENSINO)



Referente aos ajustes da fiscalização sob o aspecto do ensino, a instrução do feito apontou para a existência de “ajustes nas despesas com Recursos Próprios do Ensino: R\$ 344.473,30, Restos a Pagar não pagos até 31/01/2022”.

Neste sentido, impede destacar que o artigo 36, da Lei nº 4.320/64 estabelece que “consideram-se Restos a Pagar as despesas empenhadas e não pagas até o dia 31 de dezembro distinguindo-se as processadas das não processadas”.

Portanto, cabe esclarecer que o valor supracitado diz respeito ao saldo de Restos a Pagar Não Processados em 2021, e que somente foram liquidados no exercício de 2022, ou seja, este não foi considerado para cumprimento do valor mínimo de aplicação no respectivo exercício de inscrição, nem pela Administração, nem mesmo por este Egrégio Tribunal de Contas, conforme apresentado em relatório extraído do Portal do TCE/SP, onde se verifica o percentual de 26,43%, no item C.1, que se trata de Despesas Liquidadas.

Imperioso ressaltar que não houve valor inscrito em Restos a Pagar sem disponibilidade financeira, nem cancelamento de valores inscritos em Restos a pagar. Dessa forma, o valor de R\$ 344.473,40 não deve ser considerado como dedução das despesas próprias. O valor de Restos a Pagar Processados no exercício de 2021, que foi considerado como Aplicação em Educação no exercício de 2021, foi no montante de R\$ 295.269,86, e este foi pago em sua totalidade até a data de 31/01/2022.

Destarte, com a superação do apontamento dadas as informações trazidas a efeito pela Origem, não há que se falar em qualquer irregularidade quanto aos ajustes da fiscalização no tocante ao ensino.

4.13 ITEM C.2. IEG-M – I-EDUC

Neste quesito, a Douta Fiscalização consignou os seguintes apontamentos:



- a) Nem todos os estabelecimentos de ensino da rede pública municipal possuíam Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros - AVCB vigente no ano de 2021. O Decreto Estadual nº 63.911, de 10/12/2018, instituiu o Regulamento de Segurança Contra Incêndios das edificações e áreas de risco no Estado de São Paulo, nos termos da Lei Complementar Estadual nº 1.257, de 6 de janeiro de 2015.

Estabelecimentos que possuíam AVCB vigente em 2021: 16

Total de estabelecimentos informado: 27

Estabelecimentos que não possuíam AVCB vigente em 2021: 11

Percentual de estabelecimentos sem AVCB: 40,74 %

Referência: questão nº 5.0.

- b) Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB: A Prefeitura Municipal informou que não foram disponibilizadas em sítio na internet: correio eletrônico ou outro canal de contato direto com o conselho, atas de reuniões, relatórios e pareceres e outros documentos produzidos pelo conselho, contrariando o § 11 do artigo 34 da Lei Federal nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020.

Referência: questão nº 17.3.1.

- c) A Prefeitura Municipal possui Plano Municipal de Educação. Entretanto, nem todas as metas estão sendo atingidas dentro do prazo, contrariando o estabelecido no artigo 3º do Plano Nacional de Educação - PNE (Lei Federal nº 13.005, de 25 de junho de 2014).

Referência: questão nº 14.3.1



Com relação ao primeiro apontamento, anota-se que os 11 (onze) estabelecimentos mencionados pela Fiscalização, que não possuem o Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros, são prédios públicos que estão em processo de adequação dos sistemas de combate ao incêndio, sendo eles: EMEB Luiza Seno, EMEB Zenaide Rugai e EMEB Professor José Santana. Os demais prédios públicos, por sua vez, estão em processo de mera renovação de AVCB.

A Origem esclarece, ainda, que os prédios públicos mencionados, que não possuem AVCB, contam com medidas de segurança adequadas à proteção contra incêndio, tais como extintores, placas de sinalização, saídas de emergência, guarda-corpos e corrimão, conforme declarado pelo Engenheiro de Segurança do Trabalho, Senhor Paulo Sergio Mendes Junior (CREA SP 506.176.743).

Quanto à suposta ausência de disponibilização em sítio na *internet* de correio eletrônico ou outro canal de contato direto com o Conselho, atas de reuniões, relatórios, pareceres e outros documentos produzidos pelo Conselho, têm-se a esclarecer que a Origem, juntamente com o Setor de Conselhos, ligado à Secretaria de Educação, empreende esforços para disponibilizar uma página no *site* oficial da Municipalidade, para a divulgação dos documentos produzidos pelo Conselho CACS/FUNDEB.

Ademais, referido Conselho conta com correio eletrônico desde 24/05/2022, qual seja, fundeb@olimpia.sp.gov.br.

Noutro giro, no tocante ao atingimento de metas do Plano Municipal de Educação dentro do prazo estabelecido, cumpre salientar que referido plano, aprovado pela Lei Municipal nº 3.972/2015, fora novamente avaliado em 2019, resultando na aprovação, pela Câmara Municipal de Vereadores, e sanção e promulgação pelo Chefe do Poder Executivo da Lei Municipal nº 4.463/2019.



Neste diapasão, anota-se que o monitoramento das metas é realizado anualmente, com referência ao ano anterior, segundo o censo escolar, o que resulta no documento intitulado de “Relatório de Monitoramento do Plano Municipal da Educação”.

A título de contribuição com a nobre função exercida por este Egrégio Tribunal de Contas, a Origem colaciona anexo contendo o monitoramento das metas contidas no Plano Municipal elaborado pela Secretaria da pasta Educação.

Uma vez superadas as supostas ocorrências anotadas pela D. Fiscalização, a Origem requer que eventuais pontos tidos como irregulares no item C.2., referente ao IEG-M – E-EDUC, sejam alçados ao campo das recomendações.

4.14 ITEM D.2. IEG-M – I-SAÚDE – Índice “B”

Neste quesito, a Douta Fiscalização colacionou em seu relatório os seguintes apontamentos:

- a) Nem todas as metas previstas para os indicadores do Plano Municipal de Saúde (2018-2021) foram atingidas, comprometendo a eficácia das ações governamentais. Segundo o artigo 3º da Portaria do Ministério da Saúde nº 2.135, de 25 de setembro de 2013, o Plano de Saúde é o instrumento central de planejamento para definição e implementação de todas as iniciativas no âmbito da saúde de cada esfera da gestão do SUS para o período de quatro anos e explicita os compromissos do governo para o setor Saúde.

Referência: questão nº 1.0.

- b) Nem todas as unidades de saúde (estabelecimentos físicos) possuem AVCB (Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros) ou CLCB (Certificado de Licença do Corpo de Bombeiros), contrariando Decreto Estadual nº 63.911, de 10 de dezembro de 2018 e Lei Federal nº 6.437, de 20 de agosto de 1977.



Referência: questão nº 13.0.

- c) Havia unidades de saúde que necessitavam de reparos (conserto de janelas, rachaduras, infiltrações, fiação elétrica, substituição de azulejos danificados etc.) em dezembro de 2021.

Referência: questão nº 13.0.

- d) Não há Plano de Carreira, Cargos e Salários (PCCS) específico elaborado e implantado para seus profissionais de saúde em âmbito municipal. Apesar de não ser uma obrigatoriedade, a valorização da carreira dos profissionais da saúde é um ponto crítico observado pela OMS - Organização Mundial da Saúde - e uma estratégia do desenvolvimento profissional para o aumento da qualidade do serviço prestado e melhoria das condições e relações de trabalho no SUS.

Referência: questão nº 14.0

- e) Houve itens com desabastecimento (falta do medicamento) superior a um mês, contrariando o artigo 98 do Anexo XXVIII da Portaria de Consolidação nº 2 do Ministério da Saúde, de 28 de setembro de 2017.

Referência: questão nº 43.0.

Em relação às metas previstas para os indicadores do Plano Municipal de Saúde, cumpre ressaltar que a Origem colaciona novamente o detalhamento e justificativas/providencias já tomadas e anteriormente noticiadas ao TCE/SP.

No tocante às Unidades de Saúde que não possuem o AVCB, a Origem informa que estes estão sendo devidamente providenciados, incluindo-se o ARE, o qual está passando por adequações de implantação de sistema de combate a incêndio, requerido para a concessão do alvará.



Referente às Unidades de Saúde que necessitavam de reparos (conserto de janelas, rachaduras, infiltrações, fiação elétrica, substituição de azulejos danificados, etc.), cumpre esclarecer que a UBSF Waldomiro passou por ampliações e reformas, as quais já foram devidamente concluídas e já estão em atendimento à população olimpiense.

Quanto à UBS Dr. Clodoaldo Martins Sarti, tem-se que será realizada a construção de um novo prédio no bairro Cohab IV, a fim de atender à população dos bairros contingentes. Por fim, os prédios públicos do ARE, Fisioterapia e UPA, aguardam contratação de empresa especializada para a realização de manutenção predial, a fim de que sejam realizados reparos/pinturas.

No que se refere aos itens medicamentosos com desabastecimento, informa-se que estes são fornecidos pelo Programa Doce Certa (Estadual) e, não ocorrendo o fornecimento pelo Governo do Estado, a Origem prontamente envida esforços para a compra, inclusive através de atas de registro de preços.

Isto posto, demonstradas as zelosas providências da Origem para atender as demandas e alertas exarados por esta Egrégia Corte de Contas nos quesitos afetos a saúde, requer-se desde logo a superação destes apontamentos, porquanto incapazes de malucrar a boa qualidade dos serviços de saúde ofertados pela Origem aos cidadãos, confirmados pela sua excelente classificação no IEG-M deste quesito, contemplada com a nota “B”.

4.15 ITEM E.1. IEG-M – I-AMB

Neste quesito, a Douta Fiscalização colacionou os seguintes apontamentos:

- a) A Prefeitura informou que seu Plano Municipal ou Regional de Saneamento Básico não possui cronograma com as metas a serem cumpridas, contrariando o estipulado no artigo 9º, inciso I, e o artigo 19, inciso II, da Lei Federal nº 11.445/2007.



- b) A Prefeitura informou que realiza o monitoramento e avaliação das ações e metas previstas no Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PMGIRS). Entretanto, não assinalou que possui Relatórios anuais discutidos e/ou publicados.
- c) Nem todas as metas do Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos foram cumpridas dentro do prazo.
- d) A Prefeitura informou que não realiza a coleta seletiva de resíduos sólidos, contrariando o estabelecido no artigo 19, incisos XIV e XV, da Lei Federal nº 12.305/2010.

Em atenção aos apontamentos acima, a Origem aponta para o Decreto Municipal nº 8.846 de 27 de maio de 2022, o qual institui o Grupo de Trabalho para o acompanhamento e fiscalização dos estudos de atualização do Plano Municipal de Saneamento Básico, de avaliação técnica, jurídica e econômica, modelagem e estruturação de concessão dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário do Município, conforme o Novo Marco do Saneamento Básico, estabelecido pela Lei Federal de nº 14.026, de 15 de julho de 2020.

Acrescenta-se que a Origem possui o Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PMGIRS), elaborado no ano de 2015, com período de revisão a cada 4 anos.

Em relação aos Resíduos Sólidos, a Origem informa que o Município encontra-se em expansão, e, devido ao crescimento, inclusive populacional, necessita de atualização do Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos e, conseqüentemente, das metas a serem atingidas. Ademais, a Secretaria de Zeladoria e Meio Ambiente realiza levantamento para execução do novo Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos adequado às crescentes necessidades do Município.



Portanto, evidenciadas as condutas corretivas da Origem, especialmente quanto à Zeladoria e ao Meio Ambiente, pugna-se pelo afastamento de qualquer irregularidade suscitada pela D. Fiscalização.

4.16 ITEM G.1.1. - A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E A LEI DA TRANSPARÊNCIA FISCAL

A D. Fiscalização apontou para a ocorrência dos seguintes apontamentos quanto à Lei de Acesso à Informação e à Lei da Transparência Fiscal:

- a) Ausência de divulgação da remuneração individualizada dos agentes públicos, pois constam apenas dados resumidos, sem quaisquer detalhamentos sobre os descontos e o salário líquido, em desatendimento ao art. 48 da LRF e o art. 8º, da Lei Federal nº 12.527/11.
- b) Ausência de informações sobre o Conselho do Fundeb, pois não há publicações de documentos eventualmente produzidos, tais como as atas de reuniões, relatórios, etc., contrariando o § 11 do artigo 34 da Lei Federal nº 14.113/2020.

No tocante à divulgação resumida da remuneração individualizada dos agentes públicos, sem detalhamentos sobre os descontos e o salário líquido, a Origem informa que já adotou providências junto à empresa especializada para o fornecimento de um sistema operacional que cumpra tais funções, o qual está em fase final de adequação e ajustes.

Em relação ao segundo quesito, notadamente quanto às informações sobre o Conselho do FUNDEB, a Douta Fiscalização colacionou os mesmos apontamentos realizados no item C.2. IEG-M – I-EDUC, razão pela qual, reporta-se ao item 4.13 das presentes Justificativas.

4.17 ITEM G.2. FIDEDIGNIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AUDESP



Neste quesito, a Douta Fiscalização anotou as seguintes ocorrências:

- a) Envio das seguintes informações incorretas ao Sistema Audesp, prejudicando a ação de controle e de avaliação da gestão fiscal, bem como em violação ao princípio da transparência na Administração Pública (art. 1º, § 1º, da LRF):
 - Fornecimento de água e esgoto informado como “dispensa de licitação”, sendo o correto ser classificado como inexigibilidade de licitação, nos termos previstos no art. 25 da Lei Federal nº 8.666/93.
 - Despesas sob o regime de adiantamento foram informados como “dispensa de licitação”.
 - Descrição do histórico do empenho incompleto, sem detalhamento, em desatendimento ao determinado nos itens 3.10 e 3.12 da NBC TSP Estrutura Conceitual, de 23 de setembro de 2016.
- b) Constatadas outras divergências entre os dados informados pela Origem e aqueles apurados no Sistema Audesp (itens B.1.5.1 e B.1.4).

Frente aos apontamentos acima colacionados, a Origem esclarece que está sendo efetuada a correção do fundamento da contratação, tendo em vista a inviabilidade de competição, afóra as questões aduzidas pela Fiscalização de ordem meramente formal, as quais não comprometem a lisura do procedimento.

No mais, acrescenta-se que fora constatada uma falha na definição do campo do pedido, que preenche a descrição do histórico do empenho, cuja regularização da situação já está sendo providenciada pela Origem, através de ajustes aptos a garantir a fidedignidade das informações encaminhadas ao Sistema Audesp, em atendimento aos princípios da transparência e da evidência contábil.



Isto posto, requer-se a superação destes apontamentos, ou, ao máximo, sejam alçados ao campo das recomendações, na medida em que são incapazes de macular o exame das presentes contas dada a natureza de mera formalidade.

4.18 ITEM G.3. IEG-M – I-GOV TI – Índice “C+”

Neste quesito, a Douta Fiscalização colacionou os seguintes apontamentos:

- a) A Prefeitura informou que não possui um Plano Diretor de Tecnologia da Informação (PDTI) vigente que estabeleça diretrizes e metas de atingimento no futuro.
- b) A Prefeitura não dispõe de política de cópias de segurança (backup) formalmente instituída como norma de cumprimento obrigatório, contrariando a proteção da informação tratada no inciso II, do artigo 6º da Lei Federal nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação).
- c) A Prefeitura não regulamentou a Lei sobre Eficiência Pública (Governo Digital).
- d) Nenhum dos contratos com os prestadores de serviços foram revisados acrescentando cláusula sobre observância da LGPD (Lei Federal nº 13.709/2018), contrariando o disposto no artigo 3, inciso III.

A priori, insta frisar que mesmo diante dos apontamentos lançados, o índice IGM – Gov – TI do Município de Olímpia é pontuado com “C”, ou seja, um excelente enquadramento, tendo em vista, inclusive, tratar-se de um Município de pequeno porte.

No mérito, a Origem informa que a criação do Plano Diretor de Tecnologia da Informação – PDTI integra as metas a serem atingidas pelo Plano Estratégico da Gestão Municipal no quadriênio 2021 – 2024, visando sua elaboração e implantação, dentro do prazo estabelecido na agenda 2030.



Quanto à política de cópias de segurança (*backup*) formalmente instituída como norma de cumprimento obrigatório, a Origem informa que está devidamente regulamentada e se compromete, desde já, a adotar todas as providências visando sua ampla divulgação.

Por derradeiro, no tocante a regulamentação da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais – LGPD, a Origem esclarece que observa todos os seus ditames com o rigor que a matéria requer, e que, diante da complexidade do tema, está adotando as providências para realizar a sua devida regulamentação em âmbito Municipal, acrescendo, ainda incluiu cláusula sobre a observância da LGPD nos contratos firmados, de modo que o setor competente está providenciando a revisão em forma de Aditivos nos Contratos anteriores.

Nessa conjectura, pela argumentação trazida à baila, requer sejam os presentes apontamentos considerados superados por esta Egrégia Corte de Contas, ou, quando muito, alçados ao campo das recomendações.

4.19 ITEM H.1. – PERSPECTIVAS DE ATINGIMENTO DAS METAS PROPOSTAS PELA AGENDA 2030 ENTRE PAÍSES-MEMBROS DA ONU, ESTABELECIDAS POR MEIO DOS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL – ODS

Em relação a este apontamento, a Douta Fiscalização indica algumas metas da Agenda 2030 que considera possíveis de não atingimento pelo Município.

À vista de tal questão, a Origem esclarece que toda a atuação da gestão municipal é voltada para a melhor consecução do interesse público e respeito aos princípios norteadores da Administração Pública.

No exercício em exame, há que se levar em consideração a ocorrência da pandemia global do Sar-Cov-2, que, como dito alhures, abruptamente assolou toda a humanidade e impôs severas restrições a locomoção de pessoas.



O infortúnio de saúde pública demandou do poder público gigantescos esforços para as ações preventivas e de combate ao vírus, sobremaneira para os serviços de saúde, especialmente para o tratamento dos acometidos pela enfermidade.

Pari passu, houve também um exponencial aumento nas demandas sociais, que excepcionalmente neste exercício comprometeram qualquer agenda de metas e prioridades de qualquer esfera de poder, para obstinadamente combater a pandemia e seus catastróficos efeitos de saúde pública, econômicos e sociais.

Ainda, no que se refere ao planejamento, cabe esclarecer que é um desafio aos Municípios, em especial os de pequeno porte, a implementação das ODS, em um prazo tão curto. No entanto, apesar da pandemia, a Origem vem buscando atuar de forma a atingir as metas propostas pela Agenda 2030, procurando dar transparência às peças de planejamento, e buscando a efetiva participação da sociedade.

Por tais razões, a relevação de tal apontamento é medida de rigor, porquanto não há como passar ao largo de toda a situação fática ocorrida neste exercício, não se deixando de alvitrar que rotineiramente a atuação da Origem é pautada pela busca do cumprimento de todas as metas estabelecidas na Agenda 2030, considerada uma linha mestra para o desenvolvimento econômico-social.

4.20 ITEM H.3. ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

No que pertine a este apontamento, desde logo, mister ressaltar que a própria Douta Fiscalização reconhece em seu relatório, que constatou o atendimento à Lei Orgânica e às Instruções deste Tribunal. Ademais, de rigor que os demais apontamentos não sejam considerados na análise das contas ora em exame.



Por todo o exposto, em razão de todas as zelosas providências minudentemente alinhavadas nestas justificativas, que denotam o costumeiro zelo da Origem para com a *res publica*, somado ao compromisso contínuo da gestão municipal em empreender esforços para rotineiramente aperfeiçoar a atuação administrativa, a emissão de um juízo favorável as contas do exercício de 2021 é medida que se impõe, sem embargo das eventuais recomendações que esta Egrégia Corte de Contas considerar cabíveis, no exercício de sua relevantíssima competência pedagógica.

5 DOS PEDIDOS

Diante do exposto, confia a PREFEITURA MUNICIPAL DE OLÍMPIA ter trazido elementos que possam esclarecer os pontos controvertidos, ressalvada a necessidade de eventual complemento às presentes Justificativas, comprovando a regularidade destes atos administrativos praticados, razão pela qual requer a Vossa Excelência a emissão de um juízo totalmente favorável à APROVAÇÃO das contas em exame.

Outrossim, caso não seja esse o entendimento de Vossas Excelências, em atendimento ao princípio da eventualidade, requer sejam aprovadas as contas COM RECOMENDAÇÃO, uma vez que o interesse público foi alcançado materialmente, não podendo eventual falha formal maculá-lo.

Por fim, coloca-se à inteira disposição desse **Egrégio Tribunal de Contas** para prestar quaisquer outros esclarecimentos que se façam necessários para auxiliar no exercício de sua nobre função fiscalizadora.

Termos em que,

Pede deferimento.

São Paulo, 09 de fevereiro de 2023.



PERCIVAL JOSÉ BARIANI JUNIOR

OAB/SP N° 252.566

ADRIANE MARIA GONÇALVES

OAB/SP N° 437.211

BEATRIZ CAMPOS ALVES

OAB/SP N° 447.079