



EXCELENTÍSSIMO SENHOR DOUTOR CONSELHEIRO RELATOR EDGARD CAMARGO
RODRIGUES DO EGRÉGIO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Processo: TC nº 003238.989.20-6

Origem: Prefeitura Municipal de Olímpia.

Assunto: Contas Municipais – Exercício de 2020

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 62.1), publicado no Diário Oficial do Estado em 06 de outubro de 2021, 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 90) e o r. Despacho (Evento 94), publicado no Diário Oficial do Estado em 10 de fevereiro de 2022, em que o Ilustre Conselheiro concedeu o prazo de 10 (dez) dias adicionais para apresentação das Justificativas, reputam-se tempestivas as presentes justificativas até a data de 24/02/2022.

2. DA SÍNTESE DOS AUTOS



Tratam os autos do exame das contas municipais da PREFEITURA MUNICIPAL DE OLÍMPIA - prestação anual das contas da administração financeira referente ao exercício de 2020.

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

- a) ITEM A.2. IEG-M – I-PLANEJAMENTO: foram identificadas falhas nessa dimensão que contribuíram desfavoravelmente para o resultado do indicador e que requerem atuação da Administração Municipal;
- b) ITEM B.1.1. RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA: alterações orçamentárias correspondendo a 24,16% da despesa fixada (inicial), evidenciando insuficiente planejamento orçamentário;
- c) ITEM B.1.4. DÍVIDA DE LONGO PRAZO: aumento de 8,83% no endividamento de longo prazo;
- d) ITEM B.1.5. PRECATÓRIOS: inconsistências apuradas no mapa de precatórios enviado ao Sistema Audesp; falhas nos procedimentos das contas contábeis do Ativo e Passivo, ferindo, por conseguinte, os Princípios da Oportunidade e da Evidenciação Contábil; o Balanço Patrimonial não registra corretamente as pendências judiciais no passivo financeiro e permanente;
- e) ITEM B.1.9. DEMAIS ASPECTOS SOBRE RECURSOS HUMANOS: nomeações para cargos em comissão que não possuem exigência de nível superior de escolaridade;
- f) ITEM B.1.9.1. CONTRATAÇÕES DE PESSOAL POR TEMPO DETERMINADO: contratação rotineira de professores por tempo determinado em possível burla ao cumprimento do inciso II do artigo 37 da Constituição Federal;



- g) ITEM B.1.9.2 ATRIBUIÇÕES DE FUNÇÕES DE CONFIANÇA PARA SERVIDORES COMISSIONADOS: funções de confiança ocupadas por servidores em comissão em desrespeito ao artigo 37, V, da Constituição Federal;
- h) ITEM B.1.9.3 ENQUADRAMENTOS ILEGAIS: reenquadramento de servidores não observando os princípios da razoabilidade e da legalidade;
- i) ITEM B.1.9.4 PAGAMENTO HABITUAL DE HORAS EXTRAS: excesso de horas extras, descaracterizando a natureza excepcional e extraordinária do instituto e contrariando a legislação Municipal;
- j) ITEM B.1.9.5. PAGAMENTO DE INSALUBRIDADE INDEVIDO: pagamento de R\$ 1.648.674,37 a título de adicional de insalubridade sem o devido amparo nos Laudos Técnicos de Condições Ambientais do Trabalho (LTCAT);
- k) ITEM B.2. IEG-M – I-FISCAL: foram identificadas falhas nessa dimensão que contribuíram desfavoravelmente para o resultado do indicador e que requerem atuação da Administração Municipal;
- l) ITEM B.3.2. CONTRATAÇÕES POR DISPENSA DE LICITAÇÃO: contratações com empresa pública realizadas inadequadamente por dispensa de licitação;
- m) ITEM C.2. IEG-M – I-EDUC: foram identificadas falhas nessa dimensão que contribuíram desfavoravelmente para o resultado do indicador e que requerem atuação da Administração Municipal;
- n) TEM D.2. IEG-M – I-SAÚDE: foram identificadas falhas nessa dimensão que contribuíram desfavoravelmente para o resultado do indicador e que requerem atuação da Administração Municipal;



- o) ITEM D.2.1. CONTRATOS EXAMINADOS ATRAVÉS DA SELETIVIDADE: irregularidade no procedimento licitatório da Ata de Registro de Preços nº 330/2020;
- p) ITEM F.1. IEG-M – I-CIDADE: foram identificadas falhas nessa dimensão que contribuíram desfavoravelmente para o resultado do indicador e que requerem atuação da Administração Municipal;
- q) ITEM G.1.1. A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E A LEI DA TRANSPARÊNCIA FISCAL: desatendimento à LRF e à Lei nº 12.527/2011, quanto à divulgação de informações no site da Prefeitura;
- r) ITEM G.2. FIDEDIGNIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AUDESP: foi informado “DISPENSA DE LICITAÇÃO” e “OUTROS/NÃO APLICÁVEL” para despesas com serviço de água esgoto, contrariando o caput do artigo 25 da Lei Federal nº 8.666/93; foi informado “DISPENSA DE LICITAÇÃO” para despesas realizadas sob regime de adiantamento, em vez de “OUTROS/NÃO APLICÁVEL”; o campo “HISTÓRICO/DESCRIÇÃO DO EMPENHO” não foi informado com detalhamento necessário aos lançamentos contábeis;
- s) ITEM G.3. IEG-M – I-GOV TI: foram identificadas falhas nessa dimensão que contribuíram desfavoravelmente para o resultado do indicador e que requerem atuação da Administração Municipal;
- t) 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 inadequações que impactam o alcance das metas dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável estabelecidos pela Agenda 2030 da ONU;



- u) ITEM H.2. DENÚNCIAS/REPRESENTAÇÕES/EXPEDIENTES: Expediente (TC-012022.989.20) parcialmente procedente; Expediente (TC-015400.989.20) parcialmente procedente; Expediente (TC-015394.989.20) não procedente; Expediente (TC-018491.989.20) prejudicado por perda do objeto; Expediente (TC-027539.989.20) não procedente; Expediente (TC-000196.989.20) parcialmente procedente; Expediente (TC-027203.989.20) encaminha documentação emitida; Expediente (TC-025425.989.20) solicita informações sobre repasses públicos.
- v) H.3. ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO: desatendimento de recomendações deste Tribunal.;

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 o mérito dos apontamentos realizados pela Douta UR.8 no Relatório de Fiscalização, é essencial sublinhar que a conclusão que se extrai do relatório da r. Fiscalização de Contas, 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	2020
Ensino (art. 212, caput, CF)	Mín.: 25%	27,10%



FUNDEB - Pagamento de profissionais do magistério da educação básica em exercício (art. 60, XII, ADCT)	Mín.: 60%	91,21%
FUNDEB – Utilização no exercício (art. 21, Lei nº 11.494/2007)	Mín.: 95%	98,41%
Saúde (art. 77, III, ADCT)	Mín.: 15%	22,76%
Despesa com pessoal (art. 20, III, b, LC 101/00)	Máx.: 54%	40,66%

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 que forem 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 2,48%.

3.2 Do cenário fático do exercício de 2020: Da pandemia do *Sars-Cov-2* (Covid 19)

A priori, deve-se grifar que o exercício de 2020 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 seu 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. [\(Regulamento\)](#)

§ 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 ou substituir decisões administrativas, é preciso que enfrente também os ônus que o

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.



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 construção 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 2020.

4.0 DO MÉRITO

Passa-se, conseguinte, a expor pormenorizadamente as razões fáticas e jurídicas que devem ser suscitadas para cada apontamento realizado pela Douta Fiscalização.

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.



A Doua Fiscalização fez os seguintes apontamentos em seu relatório:

a) Não houve divulgação das proposições/demandas apresentadas nas audiências públicas, contrariando o disposto no artigo 6º, inciso I, da Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Tal fato compromete o controle social relacionado ao acompanhamento dos assuntos tratados em reunião, mesmo daqueles que não se fizeram presentes;

b) Nem todos os indicadores do Plano Plurianual - PPA são mensuráveis e estão coerentes com as metas físico-financeiras estabelecidas. Segundo o Guia Metodológico para Indicadores - Orientações Básicas Aplicadas à Metodologia do Plano Plurianual PPA 2016-2019 elaborado pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e Secretaria de Planejamento e Assuntos Econômicos, “Se um indicador não reflete a realidade que se deseja medir ou descrever e não é considerado nos diversos estágios da elaboração e implementação de políticas, planos e programas, então, dificilmente ele poderá ser utilizado eficazmente como instrumento de política pública. Existe, nesse caso, um alto risco de desperdício de tempo e de recursos públicos, pois não existirão instrumentos adequados para observar o andamento das políticas a contento para implementar possíveis correções.

Não obstante, após análise do relatório de atividades enviado ao sistema Audesp (Relatório de Atividades - Audesp no Arquivo 04 deste Evento), verificamos, pelas informações nele inseridas, que os programas e ações foram cumpridos de acordo com as metas fixadas. Entretanto, observamos que a maioria dos Programas/Ações têm sua quantidade estimada/realizada expressa em porcentagem, o que torna muito difícil aferir a real quantidade realizada em comparação com a efetiva necessidade;

c) 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. O estabelecimento de percentual acima da inflação para realização de remanejamento, transferência e transposição pode indicar excessos na reprogramação orçamentária pelo gestor público para modificação do orçamento



durante a sua execução sem o conhecimento do órgão legislativo, o que pode causar desconfiguração do orçamento original. Percentual previsto na LDO para transposição, remanejamento e transferência: 15,00 % IPCA Jul18-Jun19: 3,32%;

d) O Anexo de Riscos Fiscais NÃO foi elaborado em conformidade com o Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) estabelecido pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN. O Manual de Demonstrativos Fiscais - MDF recomenda que "a política de gestão de riscos fiscais seja adotada gradualmente, iniciando pela identificação dos riscos (1) e evoluindo até o seu monitoramento (6), concentrando-se nas áreas com maior risco de perda". Portanto, estas etapas devem ser avaliadas pelo gestor público para minimizar os impactos negativos nas contas públicas;

e) A LOA prevê abertura de créditos adicionais por decreto em percentual acima da inflação. Recomenda-se a utilização de percentual moderado de alteração orçamentária para abertura, por decreto, de créditos suplementares (artigo 165, § 8º, da CF), conforme disposto no Manual de Gestão Financeira de Prefeituras e Câmaras Municipais do TCESP (2019). Percentual previsto na LOA para abertura de créditos adicionais por decreto: 15,00 % IPCA Jul18-Jun19: 3,32%;

f) As peças que compõem o planejamento não são divulgadas com os indicadores de programas e metas de ações governamentais previstos X realizados, infringindo o artigo 7º, inciso VII, alínea “a”, da Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011;

g) Nem todos os servidores da equipe de planejamento possuem qualificação técnica para o exercício de suas atividades. Tendo em vista a importância do planejamento em âmbito municipal, quanto mais o servidor público for tecnicamente qualificado, com domínio de suas funções e tarefas, e em sintonia com as modernas formas de gestão e administração pública, melhor poderá construir projetos e políticas públicas que de fato atendam às demandas da população;

h) Os servidores do setor de planejamento ou que cuidam dessa atividade não têm dedicação exclusiva na área. Tendo em vista que o planejamento é uma atividade



permanente dentro das organizações, a designação de um servidor responsável exclusivamente para o exercício dessa função está relacionada ao grau de sua importância, cujo papel é de coordenação, organização, acompanhamento e avaliação das políticas públicas.

A priori, insta frisar que todo o planejamento das pelas orçamentárias do Município é feito de maneira a dar a maior amplitude possível a participação popular e ao acolhimento de sugestões. As audiências públicas são realizadas em prédios públicos³⁴ de fácil acesso e amplamente divulgadas, com vistas a fortalecer a participação popular na formulação do orçamento e de colher seu contributo nas metas e prioridades e a serem alcançadas em cada exercício. Desta feita, visando adequar-se a apontado pela Douta Fiscalização, a Origem compromete-se a, nos próximos exercícios, dar ampla publicidade as proposições/demandas, colhidas nas audiências públicas, sem embargo de frisar que, como exposto alhures, estas são devidamente realizadas.

Com relação aos indicadores do Plano Plurianual – PPA, a Origem tem empreendido esforços no treinamento e orientação dos gestores e funcionários envolvidos em cada área de atuação, no sentido de melhoria no levantamento dos dados e na identificação de indicadores que proporcionem a correta mensuração dos resultados para análises futuras e na implementação de programas e ações mais assertivas, de modo a atender plenamente a recomendação consignada pela Douta Fiscalização. Não obstante, consignase que a própria D. Fiscalização reconhece, em seu relatório (Evento nº 59) [...] *que os programas e ações foram cumpridos de acordo com as metas fixadas.*”

³ Veja-se notas extraídas por meio do site da Prefeitura Municipal: <https://www.olimpia.sp.gov.br/portal/noticias/0/3/3693/prefeitura-apresenta-diretrizes-para-orcamento-de-2020>. Acesso em 18.02.2022.

⁴ Disponível em: <https://www.olimpia.sp.gov.br/portal/noticias/0/3/4088/lei-orcamentaria-anual-para-2020-passa-por-primeira-discussao-em-audiencia-publica>. Acesso em 18.02.2022.



No que pertine as transposições orçamentárias, ver-se-á mais detalhadamente no tópico a seguir – de nº 4.2 –, que apesar de a legislação ter conferido ao Executivo a prerrogativa de transposições orçamentárias por meio de Decreto de até 15% (quinze por cento) do orçamento, a Origem realizou apenas o monte de 9,42% do orçamento por meio desta modalidade, sendo o restante efetuado por meio de Lei autorizativa, previamente aprovada pelo Poder Legislativo. O mesmo ocorreu em relação ao apontamento afeto a norma de igual natureza contida na Lei Orçamentária Anual.

Há de se ressaltar ainda, que no exercício em exame, em que a globalidade fora afetada pela pandemia do *Sars-Cov-2*, os remanejamentos orçamentários ocorreram sobremaneira para atender as demandas de saúde pública e sociais, visando prevenir e minorar os desastrosos impactos causados pela pandemia.

Quanto ao anexo de Riscos Fiscais, a Origem esclarece que cumpriu com a obrigatoriedade da entrega do Demonstrativo de acordo com sua realidade. Embora o anexo não apresente exatamente as linhas e dizeres constantes do Manual de Demonstrativos Fiscais - MDF vigente, foi apresentado o valor correspondente ao relato de exercícios anteriores, uma vez que a Origem não possui antecedentes referentes aos casos constantes no Manual de Demonstrativos Fiscais

Já em relação a divulgação das metas orçamentárias com os indicadores de programas e metas de ações governamentais previstas *versus* realizadas, a Origem de igual maneira compromete-se a, nos próximos exercícios adequar-se a este modelo proposto pela Douta Fiscalização, visando a melhoria constante da transparência do planejamento e execução de seu orçamento.

No que tange a divulgação do acompanhamento das peças de planejamento, atualmente o acompanhamento é realizado em cada Secretaria, não havendo um relatório formalizado com todas as informações. A Origem, todavia, e desde logo, firma o



compromisso de empenhar-se no desenvolvimento deste documento, assim como no contínuo treinamento dos responsáveis, para cumprimento da legislação nas próximas peças de planejamento.

Para a qualificação e dedicação da equipe de Planejamento, o Município tem empreendido em cursos para melhoria e qualificação dos servidores efetivos, dentro de cada área de atuação. Na fase de elaboração das peças de Planejamento, os funcionários da área têm dedicação exclusiva as atividades pertinentes ao Planejamento. No intervalo das elaborações das peças, os servidores auxiliam em atividades referentes a Contabilidade e Finanças, podendo, desta forma, acompanhar a operacionalização real dos programas e ações planejados.

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 Douta Fiscalização, requer-se a superação destes apontamentos, ou, caso atenda entenda esta Egrégia Corte de Contas que algum deles remanesças, requer-se sua elevação ao campo das recomendações.

4.2 ITEM B.1.1. RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

A Douta Fiscalização consigna, em seu relatório, que foram realizadas *“alterações orçamentárias correspondendo a 24,16% da despesa fixada (inicial), evidenciando insuficiente planejamento orçamentário”*

A priori, de se ressaltar que a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual⁵, conferiram ao Poder Executivo a faculdade de realizar alterações

5 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>>



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)

No entanto, denotando o costumeiro zelo da Origem, foram realizadas, por meio de Decreto, alterações orçamentárias que corresponderam a apenas 9,42% do orçamento, no importe de R\$ 26.143.534,44, sendo que as demais alterações foram todas promovidas por meio de Lei, previamente aprovadas pelo Poder Legislativo.

Outrossim, não se pode passar ao largo do cenário fático do ano de 2020, 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 deste apontamento medida que se impõe.

4.3 ITEM B.1.4. DÍVIDA DE LONGO PRAZO:

A Douta Fiscalização anotou em seu relatório que houve *“aumento de 8,83% no endividamento de longo prazo”*.



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 2020 com o percentual de 18% (dezoito por cento) desta Receita Corrente Líquida, o que denota a boa gestão fiscal empreendida, conforme se denota do documento inserto no evento nº 59.8.

Desta feita, requer-se a total superação deste apontamento, 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 PRECATÓRIOS

A Douta Fiscalização consigna, em seu relatório, que existem “(a) *inconsistências apuradas no mapa de precatórios enviado ao Sistema AudeSP; (b) falhas nos procedimentos das contas contábeis do Ativo e Passivo, ferindo, por conseguinte, os Princípios da Oportunidade e da Evidenciação Contábil; (c) o Balanço Patrimonial não registra corretamente as pendências judiciais no passivo financeiro e permanente.*”



No que pertine a suposta inconsistência no mapa de precatórios, cumpre esclarecer que, embora conste na página do DEPRE-TJSP, a realização de alguns pagamentos na data de 29/12/2020 (precatórios de nº 8518942/2016, 2000325/2019, 397592/2017, 4151055/2017), estes mesmos pagamentos aparecem como efetivados na data de 13/01/2021. Tal se deve, muito provavelmente, em razão do recesso de final de ano do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, cujas atividades e movimentações do sistema retornaram apenas após o dia 10 de janeiro de 2021. Estas foram as razões pelas quais a baixa desses precatórios não fora contabilizada no exercício de 2020. De todo modo, a Origem não se opõe aos ajustes realizados pela Doutra Fiscalização.

Em relação aos outros dois apontamentos, registre-se, desde logo, que a comunicação entre a Origem e o DEPRE/SP no exercício em exame fora bastante tormentosa, haja vista diversas inconsistências de sistema e ausência de fornecimento de dados pelo órgão integrante do Judiciário, o que alcançou, inclusive, o próprio Mapa de Precatórios, que somente fora fornecido à Origem após insistentes solicitações realizadas por meio de *e-mail*, e após o recesso forense.

No tocante à conta 1.1.3.5.1.08.00-Conta Especial-Precatórios(F) e o Passivo – Precatórios (F), a Origem reforça que à época não possuía acesso ao portal de pagamentos, sendo-lhe apenas enviado por e-mail, quando solicitado, a posição do mapa de precatórios.

Na tentativa de suprir a ausências dessas informações, a Origem passou a registrar em sua contabilidade a composição ou a discriminação do que era especificamente pago da dívida para a perfeita classificação. Atualmente, mesmo possuindo acesso à plataforma de pagamentos, a página disponibiliza a apropriação de encargos e outros valores advindos, inclusive, das operações bancárias do TJSP referentes aos valores depositados.

Estas são as razões que deram origem as falhas trazidas à colação pela Doutra Fiscalização, apesar de a Origem não ter dado causa a quaisquer delas.



Ademais, os valores dos depósitos do regime especial foram contabilizados nas datas que efetivamente foram feitos ao TJSP, observando os Princípios da Oportunidade e da Evidenciação Contábil, sendo registrados no ativo da Origem, como são os depósitos judiciais que aguardam a conclusão dos respectivos processos para as devidas movimentações.

Em especial no que tange aos precatórios, tais movimentações não ocorreram pelas razões já citadas, de conflitos no recebimento de dados pelo DEPRE/SP, sendo que, uma vez regularizado o recebimento dos dados, é procedida a baixa no passivo.

De todo o exposto, mister ressaltar ainda que apesar de eventuais inconsistências apuradas, fato é que a própria D. 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 Demais aspectos sobre Recursos Humanos

A D. Fiscalização indica, em seu relatório, que foram realizadas “*nomeações para cargos em comissão que não possuem exigência de nível superior de escolaridade*”. Anota, ainda, que, de acordo com a Lei Complementar Municipal nº 211/2018, os cargos de “Assessor de Gabinete I e II” e “Diretor Estratégico” possuem como requisitos mínimos de formação apenas o ensino médio completo ou o fundamental completo ou ainda apenas experiência na área, ressaltando a não observância das orientações contidas no item 8 do Comunicado SDG nº 32/2015.

Cumprido salientar, de início, que a Lei Complementar nº 211/2018, que “dispõe sobre os cargos em comissão da Prefeitura Municipal da Estância Turística de Olímpia, e dá outras providências”, encontra-se em pleno vigor, e estabelece 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 na legislação municipal vigente.

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 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. 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.1.9.1 - Contratações de Professores 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 27, 18% 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:⁶

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

⁶ Comentários à Constituição do Brasil⁹⁹, Ed. Saraiva, 1992, v.3, t. 3, págs. 98/100, 101/103.



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 se **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 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 se adentrando ao mérito do apontamento lançado, de relevo consignar que, conforme reconhecido pela D. Fiscalização, as contratações por tempo determinado ocorreram com base na Lei Municipal 2.727/99, o que leva à conclusão de que existe normativo legal vigente autorizando tais contratações. Ademais, 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.

Ponto alto da argumentação de mérito é frisar que a gestão municipal vem adotando providências para minimizar a quantidade de professores contratados por tempo determinado. Saliente-se como principal feito a abertura de concurso público no ano de 2019, para o preenchimento de nada menos do que 60 (sessenta) vagas para Professor PEB I e 14 (quatorze) vagas para Professor PEB II, divididas entre Professor de Educação Especial e Professor de Educação Física. Nesse sentido, veja-se Edital de Abertura do



Concurso e posterior Homologação do Certame realizados pela Fundação Vunesp. (Docs. 01 e 02).

Não bastasse isso, no exercício em exame (2020), foram convocados mais 98 (noventa e oito) candidatos deste mesmo certame, com a finalidade precípua de atendimento ao princípio do concurso público e reduzir bruscamente as contratações temporárias no quadro de professores. (Doc. 03)

Desta feita, grife-se que, ao se efetuar a deste exercício com os exercícios anteriores, verifica-se, de forma cristalina, as zelosas providências da Administração Municipal, e a redução substancial do quadro de profissionais contratados por tempo determinado, consoante demonstra pedagogicamente a tabela abaixo colacionada. Veja-se:

Exercício	Quantidade de contratações PEB I
2020	128
2019	233
2018	248
2017	257

Em arremate, há de ressaltar que apesar de a Douta Fiscalização colacionar que houvera, nas Contas do Exercício de 2019, a determinação para que a Município se abstinhasse de realizar contratações temporárias, o seu julgamento deu-se tão-somente no ano de 2021⁷, ou seja, após o exercício em exame, motivo pelo qual, não há que se cogitar em qualquer descumprimento de determinação desta Egrégia Corte de Contas neste momento e para o exercício em exame, tanto pelas zelosas providências já acima alinhadas, quanto porque a aludida determinação, como dito alhures, é superveniente ao exercício em exame.

⁷ TC004890.989.19, Relator: Dr. DIMAS RAMALHO, Publicação: DOE de 20/05/2021



Nestes termos, pugna a Origem para que a 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.1.9.2 - Atribuições De Funções de Confiança para Servidores Comissionados

Neste ponto, a Douta Fiscalização verificou que a Origem “*atribuiu funções de confiança a servidores ocupantes de cargos em comissão*”, contrariando, no seu entender, o disposto no artigo 37, inciso V, da Constituição Federal.

De início, imperioso ressaltar que a atribuição de função de confiança a servidores comissionados no Município de Olímpia foi objeto da Ação Civil Pública nº 1000467.96.2018.8.26.0400, julgada IMPROCEDENTE pelo Poder Judiciário. (Doc. 04)

O argumento principal colacionado pelo r. juízo ao prolatar a sentença é de que não houve acréscimos pecuniários na remuneração dos servidores, inexistindo, portanto, qualquer lesão ao erário público. Veja-se trecho extraído da r. sentença:

No mérito, em análise dos autos sequer há dano patrimonial certo a qualquer outro interesse difuso ou coletivo, seja porque inexistente dano por presunção, tampouco houve ofensa aos princípios da administração, irregularidades, excesso de pagamentos mensais, somente denúncia anônima inicial de irregularidades (fls. 16/18), que não poderão endossar condenação, à luz dos preceitos da Lei nº 7347/85, ante a prova dos autos.

(...)

Por conseguinte, **impossível a procedência do pedido tão somente sob a ótica de que as nomeações possíveis são apenas àquelas de servidores concursados para cargo em**



confiança, ante uma lei válida e vigente, razão pela qual seria adentrar em seara alheia ao Poder Judiciário, **é dizer, discricionariedade administrativa do Município para nomeações, nos limites da 'necessidade de nomeação', com espeque legal.** (grifos nossos)

A sentença do r. juízo está em plena consonância com os ensinamentos da melhor Doutrina Pátria, que cristaliza o entendimento de que o regramento contido nos incisos XVI e XVII do artigo 37 da Constituição Federal veda a acumulação remunerada de cargos, empregos e funções públicas. Logo, a acumulação não remunerada de cargos e funções não encontra óbice constitucional. Veja-se, conseguinte, as lições de Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

“É importante assinalar que a vedação só existe quando ambos os cargos, empregos ou funções forem remunerados.”⁸

Ademais, para além do reconhecimento pelo judiciário de que da atribuição de funções de confiança para servidores em comissão não resultou em nenhum prejuízo ao Erário municipal, é de relevo consignar que o Município de Olímpia, considerado de pequeno porte, detém um enxuto funcionalismo público. Portanto, restringir a atribuição de funções de confiança somente a servidores efetivos pode inviabilizar as atividades administrativas e do serviço público como um todo, desatendendo ao predicado máximo da Administração Pública, que é persecução obstinada pela consecução do interesse público. Ainda, tais atribuições se deram no melhor intento de concretização do princípio da eficiência administrativa, consagrado no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal.

Sendo assim, o apontamento em comento deve ser desconsiderado, pelas próprias razões já aduzidas. No entanto, se assim não o considerar esta Eg. Corde Contas, este deve ficar consignado apenas no campo das recomendações.

⁸ Cf. Di Pietro, Maria Sylvia Zanella, In: Direito Administrativo, Ed. Atlas, 24^a ed. 2011, p. 566



4.8 Item B.1.9.3 - Enquadramentos Ilegais

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. (...)”⁹

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

“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

⁹Cf. 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.



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 indubiosamente 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 destas. (...) 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 Iscilla, 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 n.º 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, 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.

4.9 Item B.1.9.4 - Horas Extras Excessivas

A Doutra Fiscalização consignou em seu relatório que no exercício em exame o *“Executivo contratou horas extras e suplementares no exercício em análise, totalizando R\$ 961.532,12, sendo que foram pagas de forma habitual e contínua para alguns servidores”*.

Inicialmente, grife-se 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. Anexo, a Instrução Normativa que criou referido sistema. (Doc. 05)

Ato contínuo, no ano de 2021, 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. (Doc. 06)

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.

4.10 B.1.9.5. Pagamento de Insalubridade Indevido

A Doutra Fiscalização consigna, em seu relatório, que no exercício em exame houve *“o pagamento de R\$ 1.648.674,37 a título de adicional de insalubridade no exercício de 2020 (Arquivo 31 deste Evento). No entanto, os Laudos Técnicos de Condições Ambientais do Trabalho (LTCAT), enviados pela Origem, concluem pelo não enquadramento dos cargos como insalubres, tampouco há estabelecimento de grau de insalubridade (máximo, médio e mínimo) para a definição do percentual a ser recebido.”*



A priori, de se ressaltar que houve um equívoco por parte da Douta Fiscalização em relação a este apontamento, haja vista que os documentos insertos nos autos¹⁰ referem-se aos laudos referentes ao enquadramento das atividades para fins de aposentadoria especial.

Desta feita, neste momento, junta-se aos autos os laudos completos, inclusive com a definição dos graus de insalubridade e o relatório com os nomes dos servidores e a indicação de sua posição. (Docs. 07 a 21)

Sendo assim, uma vez demonstrado o equívoco, requer-se a superação deste apontamento.

4.11 Item B.2. - IEG-M –I-Fiscal

Neste quesito, a Douta Fiscalização colacionou os seguintes apontamentos:

- (a) Não houve divulgação da remuneração individualizada por agente público pela Prefeitura Municipal, sendo esta considerada uma boa prática de transparência, a exemplo do artigo 7º, § 3º, inciso VI, do Decreto Federal nº 7.724, de 16 de maio de 2012 e da Decisão do Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) no Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) nº 652777, que fixou entendimento de que é legítima a publicação, inclusive em sítio eletrônico mantido pela Administração Pública, dos nomes dos seus servidores e do valor dos correspondentes vencimentos e vantagens pecuniárias.
- (b) Não houve divulgação de diárias e passagens em nome do favorecido, contendo a data, destino, cargo e motivo da viagem pela Prefeitura Municipal. Desta forma, não houve o fortalecimento do controle social da gestão dos recursos públicos, em especial a proteção da moralidade administrativa. A divulgação das diárias e passagens é considerada uma boa prática, conforme Ação Civil Pública 0500153-

10 Arquivos 32 a 36 do evento nº 003238.989.20-6



24.2016.4.02.5108 (2016.51.08.500153-8), proposta pelo Ministério Público Federal; sendo utilizada, de igual modo, como quesito do Ranking Nacional da Transparência gerido pelo Ministério Público Federal.

Imperioso iniciar fazendo alusão ao fato de que o índice IEG-M Fiscal desta Municipalidade foi classificado em (B), o que denota zeloso cuidado da atual gestão no trato das finanças públicas, bem como com a transparência fiscal.

A Origem esclarece que divulga os valores brutos pagos pela Municipalidade a cada servidor no Portal da Transparência, ou seja, não há que se falar em ausência de publicidade desse dados municipais, haja vista que o montante da despesa pública efetuada pela Municipalidade consta do referido portal, de fácil acesso por meio do seguinte *link*: < <http://remoto.olimpia.sp.gov.br:8056/dadosweb/loginWeb.jsp?execobj=XXPW20200> >

Todavia, desde já, caso a E. Corte de Contas entenda que a Municipalidade não está dando pleno atendimento ao princípio da transparência, esta coloca-se à disposição para ampliar o detalhamento na divulgação dos dados de remuneração dos servidores.

Quanto a divulgação das diárias, o Município divulga a relação mensal dos adiantamentos concedidos em seu site oficial, contendo data, destino, nome do servidor, motivo da viagem, valor concedido, valor utilizado e valor a ser devolvido ao Erário em caso de não utilização de todo o recurso concedido. Anexo, documento que pedagogicamente demonstra a forma de acesso a íntegra das informações. (Doc. 22). *Pari passu*, segue anexo o relatório referente ao mês de dezembro de 2020, à título exemplificativo. (Doc. 23)

Diante do exposto, pugna a Origem que esta Egrégia Corte de Contas desconsidere tal apontamento e, se assim não entender, o faça constar no campo das recomendações.

4.12 Item B.3.2. contratações por dispensa de licitação



Neste quesito, a Douta Fiscalização consigna que a *“Prefeitura manteve relação com a PRODEM – Empresa Pública Progresso e Desenvolvimento Municipal, por meio de aditamentos e novos contratos, visando à prestação de serviços diversos, os quais foram firmados com fundamento no art. 24, VIII, da Lei de Licitações7 – contratação 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, asseio, conservação predial, copeiragem, 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”¹¹.

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.

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

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



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, inicialmente, 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:

(...)



l) 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 –.

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, nem muito menos ao Erário.

Por derradeiro, grife-se que mesmo entendendo pela legitimidade e legalidade dos ajustes pactuados, a Origem, prontamente atendendo a determinação desta Egrégia Corte de Contas, exarada nos autos do TC 25134/989/20 (ref.: 2533.989.18), efetuou a



rescisão do contrato firmado objetivando a prestação dos serviços de copeiragem com a Progresso e Desenvolvimento Municipal de Olímpia – PRODEM, conforme se infere da documentação acostada aos autos (Doc. 24), ressaltando-se que o mesmo r. *decisum*, atestou a legalidade dos demais contratos firmados, nos seguintes termos:

“Sem embargo, **exclua-se do aresto recorrido fundamento relacionado às contratações diretas de serviços de transporte escolar, de recepção, zeladoria, limpeza, asseio e conservação predial**, consoante exposto no corpo desta decisão” (g.n)

Isto posto, porquanto em relação ao serviço de copeiragem, a Origem já realizou a devida rescisão contratual, e considerando-se que quanto aos demais serviços esta Egrégia Corte de Contas já chancelou a sua regularidade da contratação por meio de dispensa de licitação, requer-se a superação deste apontamento.

4.13 ITEM C.2. IEG-M – I-EDUC

Neste quesito a Douta Fiscalização consignou os seguintes apontamentos:

- a) A Prefeitura Municipal possui mais de 10% do quadro de professores de creche, de Pré-Escola e dos Anos Iniciais como temporários, contrariando o recomendado pelo Conselho Nacional de Educação - CNE em seu Parecer nº 9, de 02 de abril de 2009, e pela estratégia 18.1 da Meta 18 do Plano Nacional de Educação (PNE - Lei Federal nº 13.005, de 25 de junho de 2014;
- b) A Prefeitura Municipal possui veículos da frota escolar com mais de 10 anos de fabricação, contrariando recomendação do Guia de Transporte Escolar elaborado pelo FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação) que estabelece que para que o transporte de alunos seja mais seguro, o ideal é que os veículos da frota tenham no máximo sete anos de uso.



Com relação ao primeiro apontamento, tal situação já fora objeto de minudentes explicações no tópico 4.6, que trata das contratações por tempo determinado, razão pela qual a Origem se limita a remeter-se a tal.

No que pertine a frota de veículos escolares, há de se consignar que, no exercício em exame, sequer houve aulas presenciais diante da pandemia global do Sars-Cov-2, razão pela qual a frota do transporte escolar não fora utilizada.

Ademais, a Origem rotineiramente empreende manutenções preventivas e corretivas nos veículos, visando proporcionar a plena segurança dos alunos e demais pessoas que utilizam dos veículos.

Pari passu, de forma contínua, envida esforços para celebrar convênios juntos aos órgãos Estaduais e Federais para a aquisição de novos veículos destinados ao transporte escolar do alunado.

Diante de tais circunstâncias, não há que se falar em qualquer negligência por parte da Origem no trato da segurança do transporte do alunado, razão pela qual, de rigor o afastamento deste apontamento, ou, quando muito, sua elevação ao campo das recomendações.

4.14 Item D.2. - IEG-M – I-Saúde

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

O Parecer Conclusivo sobre o Relatório Anual de Gestão 2019 não está disponível nem acessível na internet, contrariando o artigo 36, § 1º, da Lei Complementar Federal nº 141, de 13 de janeiro de 2012. Referência: questão nº 7.1;



- Havia unidades de saúde que necessitavam de reparos (conserto de janelas, rachaduras, infiltrações, fiação elétrica, substituição de azulejos danificados etc.) em dezembro de 2020. Destaca-se que a disponibilização de serviços de saúde em estruturas conservadas é um dos primeiros passos para o fortalecimento da legitimidade das unidades de saúde como boa prestadora dos serviços na região e conseqüentemente repercutir na aceitabilidade do paciente ao tratamento disponibilizado, o que contribui para a melhoria da saúde pública. Referência: questão nº 12. A Origem informou que todas as unidades de saúde passam por constantes reformas e reparos. Após solicitação, encaminhou fotos da UBS Waldomiro Paiva Luz e do Ambulatório de Referências e Especialidades que demonstram a necessidade de reparos (Arquivo 53 deste Evento);

- Há demanda de ações e de serviços voltados para a assistência aos portadores de transtornos mentais, bem como para usuários de substâncias psicoativas. Entretanto a Prefeitura Municipal não realizou Plano de Ação para inclusão do município à sua Rede de Atenção Psicossocial (RAPS), que é o documento orientador para implementação, monitoramento e avaliação da RAPS, conforme §1º do artigo 14 do Anexo V da Portaria de Consolidação do Ministério da Saúde nº 03, de 28 e setembro de 2017.

Em relação ao primeiro apontamento, a Origem informa que desconhecia o fato de que o Relatório Anual de Gestão do exercício de 2019 não estava disponibilizado no sistema DIGSUS, razão pela qual, entrou em contato com a empresa responsável para a pronta regularização da inconformidade, conforme atesta o documento anexo. (Doc. 25)

Em relação ao segundo apontamento, afeto a estrutura física das unidades de Saúde, a Origem informa que estas vem passando por constantes e perenes reparos, com a finalidade precípua de garantir uma estrutura física adequada ao atendimento de toda a população. Anexo, documento que noticia investimentos na melhoria de infraestrutura das unidades de saúde. (Doc. 26)

No que pertine ao terceiro apontamento, a Origem informa que o Plano de Ação do Centro de Atenção Psicossocial foi realizado, mas não consta da Rede de Atenção



Psicossocial (RAPS) pelo fato de estar sendo reestruturado, para melhor atender a demanda e o CAPS local ainda estar em processo de habilitação.

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 D.2.1. Contratos examinados através da seletividade

Neste quesito, a Douta Fiscalização colaciona apontamento no sentido da *“irregularidade no procedimento licitatório da Ata de Registro de Preços nº 330/2020”*.

Grife-se, desde logo, que tal matéria é analisada em autos autônomos, no bojo do TC-25453.989.20-4, cujas justificativas, que são capazes de elucidar todos os apontamentos colacionados pela D. Fiscalização, já se encontram insertas no evento nº 110 dos autos. Com a finalidade de facilitar a análise por parte dos Nobres Conselheiros no exame destas Contas, requer-se a sua juntada neste momento. (Doc. 27)

Isto posto, a superação deste apontamento é medida de rigor, sendo quanto muito alçado ao campo das recomendações.

4.16 Item F.1. IEG-M – I-Cidade

Neste quesito, a Douta Fiscalização colacionou os seguintes apontamentos:

A Prefeitura Municipal não promove a capacitação/treinamento de associações para atuação conjunta com os agentes municipais de Proteção e Defesa Civil, contrariando o disposto no artigo 8º, inciso XV, da Lei Federal nº 12.608, de 10 de abril de 2012.

Referência: questão nº 2.2;



- A Prefeitura Municipal não possui Plano de Contingência Municipal – PLANCON de Defesa Civil. Este assunto é abordado no artigo 8º da Lei Federal nº 12.608, de 10 de abril de 2012 e na Lei Federal nº 12.340, de 01 de dezembro de 2010. O Plano de Contingência Municipal – PLANCON estabelece as ações de proteção e defesa civil, organizando as ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação. O Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015-2030 ressalta a importância da gestão do risco de desastres. Referência: questão nº 5;
- Nem todo calçamento público possui acessibilidade para pessoas com deficiência e restrição de mobilidade, contrariando o artigo 24, inciso IV, da Lei Federal nº 12.587, de 03 de janeiro de 2012 e os artigos 46 e 53 da Lei Federal nº 13.146, de 06 de julho de 2015. Referência: questão nº 12

Em atenção ao primeiro item, a Origem faz consignar que participa anualmente dos treinamentos ofertados pela Defesa Civil do Estado de São Paulo e o Corpo de Bombeiros. Ressalta ainda que fará, nos próximos treinamentos, convite as Associações do Município para articular uma atuação conjunta e, *pari passu*, para reforçar a participação da sociedade organizada nas ações de Defesa Civil, salientando que editou o Decreto nº 7.826, de 15 de julho de 2020¹², que contempla a participação desses setores.

Ainda, sobre a elaboração do Plano de Contingência Municipal, a Origem informa que detém um Mapeamento das Áreas de Risco do Município, confeccionado pelo conceituado IPT – Instituto de Pesquisas Tecnológicas, e que segue à risca as recomendações da Defesa Civil do Estado de São Paulo.

¹² Disponível em: < <https://leismunicipais.com.br/a2/sp/o/olimpia/decreto/2020/783/7826/decreto-n-7826-2020-dispoe-sobre-alteracao-de-dispositivos-do-decreto-n-4952-de-04-de-marco-de-2011-que-dispoe-sobre-reformulacao-do-sistema-municipal-de-defesa-civil-de-olimpia-2021-03-04-versao-compilada> >. Acesso em 22.02.2022.



Esclarece, por fim, que dadas as características de relevo favoráveis do Município de Olímpia, este não conta com áreas de grande risco, sendo que tal mapeamento vem atendendo a contento as necessidades do Município.

Por derradeiro, no que tange ao quesito da presença de mecanismos de acessibilidade no calçamento público, a Origem esclarece que a maior parte do calçamento público já conta com essa infraestrutura, e que continuamente está empreendendo esforços para expandir as adequações, com a finalidade precípua de garantir maior tranquilidade e inclusão das pessoas com qualquer dificuldade de locomoção.

Por tais razões, diante da adoção contínua de providências, requer-se que tais apontamentos sejam relevados, ou, caso assim não entenda esta Egrégia Corte, sejam elevados ao campo das recomendações,

4.17 Item G.1.1. - A Lei De Acesso à Informação e a Lei Da Transparência Fiscal

Neste quesito, a Douta Fiscalização colacionou os mesmos apontamentos realizados no Item B.2. - IEG-M –I-Fiscal, razão pela qual, reporta-se ao item 4.11 das presentes justificativas.

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

Neste quesito, a Douta Fiscalização anotou as seguintes ocorrências:

- a) Foi informado “DISPENSA DE LICITAÇÃO” e “OUTROS/NÃO APLICÁVEL” para despesas com serviço de água esgoto, contrariando o caput do artigo 25 da Lei Federal nº 8.666/93;
- b) Foi informado “DISPENSA DE LICITAÇÃO” para despesas realizadas sob regime de adiantamento, em vez de “OUTROS/NÃO APLICÁVEL”;



- c) O campo “HISTÓRICO/DESCRIÇÃO DO EMPENHO” não foi informado com detalhamento necessário aos lançamentos contábeis;

Em relação ao primeiro apontamento, a Origem esclarece que o processo em questão trata da contratação da Autarquia Daemo – Superintendência de Água e Esgoto de Olímpia, criada para este fim específico por meio da Lei Municipal nº 852, de 13 de julho de 1967, advindo deste fato o enquadramento na hipótese de dispensa de licitação do artigo 24, inciso VIII, da Lei de Licitações. Sem embargo das notas explicativas, a Origem informa que procederá a correção do fundamento da contratação, tendo em vista a inviabilidade de competição.

Já no que tange ao segundo apontamento, a Origem informa que procederá a correção da falha formal no lançamento das despesas realizadas, atendendo assim integralmente o apontado pela Douta Fiscalização.

Por derradeiro, no que pertine ao terceiro apontamento, a Origem informa que constatou uma falha na definição do campo do pedido que está alimentando o campo de histórico/descrição do empenho, e que, diante disso, já está adotando providências para regularização desta situação, bem como efetuando os ajustes necessários, com a finalidade precípua de garantir a fidedignidade das informações encaminhadas ao Sistema AudeSP, em atendimento aos princípios da transparência e da evidenciação contábil.

Isto posto, requer-se a superação destes apontamentos, ou, quanto muito, sejam alçados ao campo das recomendações, porquanto incapazes de macular o exame das presentes contas.

4.19 Item G.3. IEG-M – I-GOV TI

Neste quesito, a Douta Fiscalização colacionou os seguintes apontamentos:



- a) A Prefeitura Municipal não possui um Plano Diretor de Tecnologia da Informação (PDTI) vigente que estabeleça diretrizes e metas de atingimento no futuro, o que pode comprometer o diagnóstico, o planejamento e a gestão dos recursos dos processos relacionados a Tecnologia da Informação
- b) A Prefeitura Municipal não possui e nem divulga documento formal que estabeleça procedimentos quanto ao uso da TI pelos servidores municipais, conhecido como Termo de Responsabilidade/Compromisso. Em acórdão, o TCU salienta a obrigatoriedade de assinatura de Termo de Compromisso ou Acordo de Confidencialidade por parte dos prestadores de serviços, contendo declarações que permitam aferir que os mesmos tomaram ciência das normas de segurança vigentes no órgão (Acórdão 2023/2005 - Plenário, 9.1.13.6.)
- c) Prefeitura Municipal não dispõe de política de cópias de segurança (backup) formalmente instituída como norma de cumprimento obrigatório, contrariando a proteção da informação tratada no artigo 6º, inciso II, da Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação).
- (d) A Prefeitura Municipal ainda não regulamentou o tratamento de dados pessoais segundo a LGPD (Lei Federal nº 13.709, de 14 de agosto de 2018). A LGPD tem como objetivo proteger os direitos fundamentais de liberdade e de privacidade e o livre desenvolvimento da personalidade da pessoa natural.

A priori, insta frisar que mesmo diante dos apontamentos lançados, o índice IGM – Gov – TI do Município de Olímpia é pontuado com “B”, 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.



Em relação a suposta ausência de “*documento formal que estabeleça procedimentos quanto ao uso da TI pelos servidores municipais*”, a Origem esclarece que possui e divulga amplamente aos servidores o conteúdo do DECRETO N.º 6.129, DE 03 DE SETEMBRO DE 2015, que versa sobre a utilização dos equipamentos, e-mail, senhas de sistemas, proibições, ações e omissões¹³. Para além da divulgação do normativo, existe um documento formal, denominado “Termo de Utilização”, que visa assegurar a ciência das responsabilidades de cada usuário do sistema, cujo modelo ora se carrega aos autos. (Doc. 28)

No que pertine a suposta ausência de política de cópias de segurança, a Origem esclarece que detém tal política e que, diante do apontamento da zelosa Fiscalização, adotará as medidas para sua ampla divulgação.

Por derradeiro, no tocante a regulamentação da Lei Geral de Proteção de Dados – 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.

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.

4.20 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’S

¹³ Disponível em: < <https://leismunicipais.com.br/a1/sp/o/olimpia/decreto/2015/613/6129/decreto-n-6129-2015-dispoe-sobre-politica-de-seguranca-da-informacao?q=6129> >. Acesso em 18.02.2022.



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.

Por tal razão, 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.

4.21 Item H.2. Denúncias/Representações/Expedientes

Neste quesito, a Douta Fiscalização consignou as seguintes ocorrências:



Expediente (TC-012022.989.20) parcialmente procedente; Expediente (TC-015400.989.20) parcialmente procedente; Expediente (TC-015394.989.20) não procedente; Expediente (TC-018491.989.20) prejudicado por perda do objeto; Expediente (TC-027539.989.20) não procedente; Expediente (TC-000196.989.20) parcialmente procedente; Expediente (TC-027203.989.20) encaminha documentação emitida; Expediente (TC-025425.989.20) solicita informações sobre repasses públicos.

Desde logo, grife-se que o tópico em exame não traz apontamentos propriamente ditos, mas apenas de registros de ocorrências, haja vista que em cada processo específico a Origem já apresentou as devidas informações/justificativas, já tendo sido todos julgados/finalizados e estando devidamente arquivados.

Desta feita, e por tratar-se de meras constatações sem qualquer evento de irregularidade ou prejuízo ao Erário, requer-se seu integral afastamento das razões de decidir para a formação acerca do juízo desta Egrégia Corte nas Contas do Exercício ora em exame.

4.22 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 haja vista o julgamento das Contas dos Exercícios de 2018 e 2019 terem ocorrido após o exercício ora em exame – de 2020, não houve tempo hábil para o cumprimento de tais recomendações, conforme se verifica do excerto abaixo colacionado, extraído do relatório da D. Fiscalização.



Exercício	TC	DOE	Data do Trânsito em julgado
2019	004890.989.19	01/07/2021	13/08/2021
Recomendações: Não houve tempo hábil ao atendimento das recomendações deste Tribunal.			

Exercício	TC	DOE	Data do Trânsito em julgado
2018	004549.989.18	11/12/2020	25/02/2021
Recomendações: Não houve tempo hábil ao atendimento das recomendações deste Tribunal.			

Isto posto, de rigor tal apontamento não seja considerado 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 2020 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, 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, 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 de fiscalização.

Termos em que,
Pede deferimento.

São Paulo, 23 de fevereiro de 2022.

JOÃO NEGRINI NETO
OAB/SP N° 234.092

ANA CRISTINA FECURI
OAB/SP N° 125.181

LEANDRO MORAES LEARDINI
OAB/SP N° 452.788