

EXCELENTÍSSIMO SENHOR DOUTOR DIMAS EDUARDO RAMALHO, MD.
CONSELHEIRO RELATOR DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO
PAULO.



PROCESSO TC-1484/026/12
CONTAS MUNICIPAIS 2012
BIRIGUI-SP

WILSON CARLOS RODRIGUES BORINI, Ex-Prefeito de Birigui já qualificado nos autos, tendo tomado conhecimento do relatório da fiscalização da Unidade Regional de Araçatuba dessa E. Corte de Contas, por intermédio de sua bastante procuradora, vem mui respeitosamente à Vossa presença, para com fulcro na Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo apresentar suas **ALEGAÇÕES DE DEFESA** nos termos a seguir consubstanciados.

Em detalhado relatório a fiscalização do TCESP indica uma série de procedimentos que considera como falhos por parte da gestão municipal.

Entretanto, inconformados com a maior parte dos apontamentos, apresentaremos a seguir, argumentos e documentos que comprovarão que as falhas que ainda persistirem, terão sido formais e com possibilidades de serem relevadas pelos ilustres membros dessa Corte de Contas, haja vista que não aconteceu prejuízo ao erário municipal.

Para tanto, será seguida a numeração de itens do relatório de fiscalização.

Pois bem.

A.1 - Planejamento das políticas públicas:

- Acessibilidade em prédios públicos:

Com bem diz a fiscalização, essa administração esforçou-se por promover a acessibilidade aos prédios públicos de nossa cidade.

Infelizmente, como também comprovou a fiscalização, os prédios existentes tem configuração (estrutura antiga, etc.) que para construir a acessibilidade necessária, teriam que ser demolidos e reconstruídos. Impossível.

Uma das soluções encontradas foi a de construir um centro administrativo que irá comportar todas as unidades administrativas. Esse prédio, por óbvio, considera em seu projeto todas as necessidades de acesso.

- Sistema de custo e a criação de indicadores:

É indiscutível que um sistema de custos integrado com a Contabilidade Municipal irá permitir avanços consideráveis nas decisões e avaliações na implementação das políticas públicas existentes.

Nossa LDO considera essa premissa por acreditar ser a providência indispensável.

Porém, é providência que não pode ser tomada única e exclusivamente pela Prefeitura de Birigui. Não pode porque, hoje, tudo depende de sistemas informatizados que não são desenvolvidos pela Prefeitura e, as empresas que os fornecem ainda não conseguiram desenvolver um sistema de custos.

Aliás, nem mesmo o Estado de São Paulo e a União que utilizam sistemas próprios não lograram alcançar esse estágio de desenvolvimento. Pelo menos até onde sabemos. O que existe são projetos ainda incipientes.

Entretanto, com a implantação do novo Plano de Contas com base nas normas internacionais de contabilidade, a questão do sistema de custos passa a ser providência que não mais poderá ser adiada.

- Desempenho das funções e programas de governo:

Essa gestão focou seus esforços nas áreas de Educação, Saúde e Urbanismo, ressaltando que buscou investir boa parte de sua arrecadação em ações que resultaram na aquisição de ativos permanentes.

A fiscalização avalia o período compreendido entre 2009 e 2012, porém, se voltarmos ao último ano de mandato do alcaide que antecedeu esse gestor, perceberemos que o nível de investimento na cidade aumentou exponencialmente. Antes, a administração municipal, praticamente não tinha capacidade de investimento. Essa mudança não acontece por acaso, demandou capacidade de planejamento e organização.

Outra questão importante a ser avaliada é que o foco foi em áreas fundamentais da administração pública (saúde, educação e urbanismo).

A.3 - Do controle interno:

Outra questão antiga que só agora tem sido objeto de apontamento sistemático por parte do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

Prova disso é a disseminação da exigência por intermédio de inúmeras palestras promovidas pelos membros do TCESP.

Em Birigui cumpriu parcialmente suas obrigações.

B.1 - Análise dos resultados:

B.1.2.1 - Influência do resultado orçamentário sobre o resultado financeiro:

B.1.3 - Dívida de curto prazo:

Alega a fiscalização que o Município suplementou o orçamento em percentual superior ao que entendo como razoável o Tribunal de Contas (em torno de 20%).

Acredita-se que aqui ocorreu um equívoco. O percentual de 20% que vem sendo aceito é relativo às suplementações por Decreto decorrentes de autorização genérica na Lei Orçamentária Anual, que para o exercício de 2012 em nossa cidade foi de trinta por cento.

Porém, realizou-se com base nesse dispositivo apenas 13%, número inferior àquele que os membros do TCESP consideram como aceitável. O restante da suplementação ficou por conta de leis específicas, tudo dentro da normatização existente.

Alega ainda que a administração promoveu suplementação por excesso de arrecadação que não aconteceu.

Ocorreu que toda a suplementação por excesso aconteceu por conta de convênios e ou recursos não previstos no orçamento com vinculação específica, ou seja, as despesas criadas por conta desses excessos não gerariam déficit orçamentário, haja vista que foram ou seriam pagas com os recursos específicos transferidos por outros entes. Seguem os Decretos que indicam nominalmente as razões dessas suplementações.

Nesse contexto, como aconteceram receitas específicas, apesar de não ter acontecido o excesso de arrecadação geral, costuma ser aceito a

suplementação por excesso considerando a fonte e sua destinação.

A consequência dessa ação, caso a receita não tenha acontecido e a despesa não tenha sido liquidada, pode ser um déficit orçamentário por conta da não anulação da despesa não liquidada, despesa essa que decorreu de excesso de arrecadação não acontecido.

Nesse sentido indica a fiscalização um déficit orçamentário da ordem de R\$-10.279.518,19 (5,11%). Déficit com o qual não concordamos.

Preliminarmente, há de se ressaltar que a fiscalização incluiu nas despesas aquelas relacionadas ao parcelamento de débitos previdenciários que foram canceladas pela Contabilidade Municipal.

Ora se incluirmos essa despesa em 2012, teremos considerada a mesma duas vezes, pois, a partir do momento em que o parcelamento começar a ser pago, os valores a ela relativos serão contabilizados como despesa orçamentária relativa a dívida existente. Como não se pode lançar duas vezes uma mesma despesa é inadequada a reinclusão nas despesas orçamentárias do exercício de 2012 do montante de R\$-2.494.117,19. Em sendo assim, de cara o déficit orçamentário passa a ser de R\$-7.785.401,00 (3,87%);

Além disso, cabe a avaliação de quanto desse déficit resultou de despesas originárias de restos a pagar processados e não processados.

Conforme indica o próprio relatório as folhas 81, item B.1.3, restou em 31 de dezembro de 2012 a importância de R\$-13.072.058,10 de valores não processados, ou seja, os bens e serviços não foram realizados, nem estavam em realização, ou melhor, em liquidação, portanto, não representavam direitos líquidos e certos do credor. A próxima administração teria que proceder à sua execução com base nesses valores pendentes, realizando aqueles que fossem sua prioridade ou revendo os que não fossem.

Até porque Excelência, apesar do prazo de validade das gestões municipais, não é possível administrar um ente tão complexo como um município sem levar em conta o seu futuro.

O que precisamos sim é deixar a possibilidade de escolha para o sucessor, o que valores contratados mas não realizados permitem.

Se restos a pagar não processados e sem disponibilidade financeira deveriam ter sido cancelados e ou anulados com o respectivo reempenho no exercício seguinte. Poderíamos teorizar com fundamentação sobre esse assunto por várias páginas, porém, entendemos que já é questão amplamente discutida e conhecida.

Em assim sendo, se desse montante (R\$-13.072.058,10) fossem cancelados os empenhos não liquidados que resultaram em restos a pagar sem disponibilidade financeira (R\$-10.593.382,76 - déficit financeiro apurado as folhas 81 - item B.1.2.1), o déficit orçamentário de R\$-10.279.518,19 seria transformado num **SUPERAVIT ORÇAMENTÁRIO DE R\$-2.807.981,76.**

Numa análise mais detalhada dos restos a pagar não liquidados em 2012, percebe-se que parte diz respeito a convênios com outros entes federativos e ou transferências fundo a fundo e o restante seria pago com recurso próprio, porém, esse restante diz respeito a despesas relativas à operacionalidade da administração, ou seja, despesas inevitáveis e também de obras contratadas, porém, não executadas.

Pedimos por conta das dificuldades em obter algumas informações por apresentar um detalhamento maior desses restos a pagar como informações complementares no prazo de vinte dias.

Aliás, esse raciocínio é aplicado, inclusive, na análise do artigo 42 que leva em conta apenas as despesas liquidadas.

O resultado financeiro seria positivo caso os empenhos não liquidados também tivessem sido cancelados. O mesmo raciocínio se aplica aos índices do endividamento, pois, despesa não liquidada não constitui direito líquido e certo e, portanto, não pode ser considerado como passivo exigível para fins de apuração da liquidez. Excluindo os não processados do passivo circulante o coeficiente de liquidez apurado pela

fiscalização ficaria muito além do que pode ser considerado como razoável, mesmo se considerarmos a fonte de recurso.

B.1.6 - Dívida Ativa:

A diferença de R\$-45.960,40 entre a contabilidade e o setor da dívida ativa diz respeito a lançamentos de água e esgoto cancelados no exercício conforme indicam documentos em anexo.

B.3.2.2 - Disponibilidade de caixa da saúde:

A fiscalização afirma que ao verificar a relação restos a pagar disponibilidade financeira das diversas fontes, apurou um descompasso entre tais gastos, com prejuízo para os recursos próprios.

Nesse tipo de análise não se pode esquecer que os gastos com recursos das fontes externas não se aplicam a todo tipo de despesa, daí, por vezes acaba faltando na fonte 01 e sobrando nas outras. Portanto, nem sempre é possível destinar recurso da fonte 05 para uma despesa que estaria sendo paga com a fonte 01.

B.3.2.3.1 - Funcionamento do Sistema Municipal de Saúde:

Considera a fiscalização que a cobertura da Estratégia de Saúde da Família na cidade é tímida se comparadas a outras cidades.

Preliminarmente, é importante ressaltar que da meta pretendida - 65%, atingimos 62,82%, quase um empate técnico. Planejamento com erro de 3,35%, o que convenhamos, é margem absolutamente aceitável, irrisória até. Começamos com a ESF em Birigui no exercício de 2010, enquanto em outros Municípios existe desde o início do século. Não se podem comparar situações que convivem com circunstâncias tão distintas.

Quanto a não cobertura de cem por cento do município há que se considerar que em municípios menores é muito mais fácil fazê-lo e que começaram bem mais cedo com a política pública em questão do que Birigui. Além do hiato de tempo entre o início dos trabalhos, as

dificuldades numa cidade como Birigui vão desde a dificuldade de se contratar profissionais até a questão financeira, uma vez que com essa cobertura os gastos com Saúde no Município já estão aquém da capacidade de arrecadação local.

Complementarmente, a administração vinha optando por atender de maneira ostensiva também na média e alta complexidade, questão de política pública com foco no atendimento mais generalizado em termos de atenção básica (ESF) e média e alta complexidade (centro de especialidade e hospital).

B.3.2.3.2 - Descentralização da gestão dos recursos da saúde:

Em Birigui, na prática, o Secretário Municipal de Saúde só não assinava os cheques. Todo o resto, começando pela autorização da despesa da saúde era feito pelo mesmo, inclusive o empenho conforme atestam cópias em anexo.

A partir do momento em que era a Saúde Municipal quem pedia e autorizava suas despesas assinar o cheque passa a ser um detalhe, pois, o objetivo da norma que estabeleceu a obrigatoriedade ora discutida, foi o de permitir aos gestores da Saúde controlar seus próprios gastos. Ademais, a Secretaria de Saúde sempre elaborou seu próprio planejamento e procedeu ao controle financeiro e administrativo de sua pasta, daí a existência dos servidores administrativos em seu seio. Eles não estão lá por estar, tem uma função.

B.3.2.3.3 - Cobertura e efetividade da atenção primária:

Como a cobertura da ESF no município está restrita a sessenta e três por cento, resta inquestionável que em algumas regiões a relação quantidade de agentes/população alvo estaria comprometida.

A Estratégia de Saúde da Família começou, como já dito, a ser implementada em 2010 na cidade de Birigui. Em dois anos não se pode pretender cobertura cem por cento, relação agentes/população perfeita e resolutividade absoluta. Impossível.

Até porque a saúde pública não lida com números exatos. Lida com pessoas cujas peculiaridades mudam de cidade para cidade, de bairro para bairro, etc.

Com todo o respeito que os agentes de fiscalização merecem, não se pode, em nossa modesta opinião, medir a ausência de resolutividade da ESF pela simples aferição de que os procedimentos no Pronto Socorro Municipal aumentaram.

Primeiro, como a fiscalização mesmo atesta, parte desses atendimentos dizem respeito à urgência/emergência, que muitas vezes, diz respeito a acidentes, endemias como a dengue e problemas decorrentes de doenças crônicas, etc., e não atendimento em consultas comuns.

Outra questão que não pode ser ignorada quando se fala de Prontos Socorros Municipais é de que a população tem o hábito de recorrer a ele para consultas alegando urgência/emergência, não porque não existe oferta na rede, mas, porque podem recorrer a ele no período noturno e ou por simples questão de preferência. Como o PS não pode recusar o atendimento acaba aumentando a quantidade de procedimentos também por essa razão.

Outra coisa, a história de que o atendimento na Saúde Pública deve ser universal, por enquanto, existe apenas na legislação. Na prática o que se observa é a possibilidade de atendimento aos que mais necessitam dele. Ora, se atender por equidade já está complicado, imaginem atender a todos indistintamente. Em sendo assim, e pela própria sobrevivência do sistema na forma como ele funciona na prática, os atendimentos tem que ser por agendamento com uma margem diária para atender à demanda espontânea.

Enfim, essa questão de atendimento e resolutividade na Saúde Pública é complexa e demanda análises mais profundas. Convivemos com um SUS que se é bem construído, peca pela remuneração inadequada dos serviços. Convivemos com uma área totalmente profissionalizada, ou seja, todos que atuam na Saúde pertencem a uma profissão regulamentada e isso num país como o nosso resulta em resistência e dificuldades imensas. Convivemos com os profissionais médicos (principais atores da área) que são

escassos e tem dificuldades para aceitar as mazelas do financiamento existente, etc.

Indica ainda a fiscalização à terceirização da ESF como inadequada.

A questão de a terceirização poder ser complementar ou integral, etc., passa a ser questão secundária, em nossa opinião, quando as dificuldades enfrentadas na realidade prática (no dia-a-dia) são tão grandes.

Contratar médicos e demais profissionais na quantidade e qualidade certa com remuneração razoável é missão quase impossível num Município do porte de Birigui. Fazê-los trabalhar oito horas diárias também é difícil. Acredita-se que ninguém ignora isso.

A terceirização facilita a contratação e a disponibilização dos profissionais pela carga horária necessária. Simples assim.

É obvio que isso não é impeditivo para que se verifique a qualidade e resolutividade dos serviços prestados, o que foi feito.

B.3.2.3.4 - Estrutura física das Unidades e Pronto Socorro:

Essa administração, nos anos em que esteve à frente do governo municipal fez aquilo que conseguiu fazer.

Construiu algumas UBS e aquelas que não conseguiu construir mediante o recurso disponibilizado não foi por conta de incompetência absoluta, mas sim, por conta de dificuldades com as contrapartidas e com a operacionalidade.

Iniciou a construção do Pronto Socorro que deixou em fase de conclusão. A questão da UPA aconteceu depois e a administração pretendia mudar seu objetivo.

B.3.2.3.5 - Contratação direta por meio da Santa Casa:

Todas as contratações em tela aconteceram para atender melhor à população em áreas em que a Rede Municipal não tinha condições estruturais (pessoal, estrutura física, etc.).

A fiscalização fala em demonstrar demanda reprimida em oftalmologia, pois, existe Centro especializado em Buritama para atender a especialidade.

Ora, nos mostre uma especialidade médica na Saúde Pública de Birigui que não esteja com demanda reprimida. Não existe. Desnecessário demonstrar. A realidade já atesta essa situação.

Até porque o Centro de Buritama não consegue atender à sua demanda no tempo e qualidade necessários. Se Birigui, um dos maiores aglomerados populacionais da região encaminhasse cem por cento de sua demanda o Centro restaria inviabilizado.

B.5.3.2 - Aquisição de materiais e serviços de empresa declarada inidônea.

Novamente, questão que na prática se avizinha difícil de verificar.

Honestamente, não é prática corriqueira na administração pública municipal a verificação sobre a existência de declaração de inidoneidade nas contratações diretas, apenas naquelas decorrentes de processos licitatórios.

Aliás, presumimos que esse apontamento do Tribunal de Contas foi por conta de alguma circunstância que levou os agentes a verificar especificamente essa empresa. Temos quase que certeza absoluta que existem outras empresas impedidas sendo contratadas nas compras diretas pelas administrações públicas.

Nesse caso não foi diferente.

Quanto à imprevisibilidade há que se considerar que essa empresa fornece peças para máquinas pesadas e, essas, mais do que os demais veículos, por sua restrita quantidade, não podem ficar paradas no pátio municipal. Tem que ser arrumadas e colocadas em

funcionamento para permitir que serviços públicos essenciais sejam prestados.

As suas quebras são geralmente imprevisíveis e suas peças custam caro, exceto nas questões de motor, câmbio, etc., que permitem que seja feito o processo licitatório. Mesmo que tenham sido em dias seguidos, pode tratar-se de peças para máquinas diferentes, haja vista que existem várias e por conta de seu uso quebram com frequência. Acreditamos que cada um dos veículos constitui um objeto, pois, a frota municipal é composta de uma miríade de marcas e modelos. Não é possível tratar toda a frota como um objeto em termos de manutenção.

Em todas as compras procedeu-se à ampla pesquisa de preços e condições.

B.5.4 - Transferência à Fundação Municipal de Ensino:

- Prestação de serviços de implantação, treinamento e manutenção de sistema para gestão da Secretaria Municipal de Educação:

Alega a fiscalização que o trespasse não pode ser considerado convênio, posto que mera prestação de serviços.

Ousamos discordar. A Fundação Municipal de Ensino é entidade mantida parcialmente com recursos do erário municipal e interessa ao Poder Executivo sua operacionalização, assim como interessa a ele oferecer serviços àquele que lhe deu existência e ajuda a mantê-lo. Sinceramente, não conseguimos vislumbrar maior convergência de interesses do que esse.

Os valores envolvidos estão muito aquém do que o mercado cobraria. Além do que, caso se entenda que o convênio não seja possível (com o que não concordamos) vislumbramos a possibilidade de dispensa de licitação por se tratar de ente público criado para o fim do objeto fornecendo a outro ente público, nesse caso, criatura fornecendo para o criador a preços módicos.

- Transferência financeira referente Restos a Pagar dos exercícios de 1996 e 1997:

Indica a fiscalização que fora feito repasse para a Fundação sem lei autorizadora, pois, os restos a pagar existentes, cujos empenhos foram autorizados por leis específicas, teriam sido anulados pela revogação das leis que as autorizou.

Não concordamos, pois, à luz da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto 4.657/42) a lei que revoga tem que respeitar o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada.

"Art. 6º A Lei em vigor terá efeito imediato e geral, respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada. (Redação dada pela Lei nº 3.238, de 1957)

§ 1º Reputa-se ato jurídico perfeito o já consumado segundo a lei vigente ao tempo em que se efetuou. (Incluído pela Lei nº 3.238, de 1957)"

O direito a receber a transferência já estava consolidado nos empenhos realizados antes da revogação das leis que os autorizou.

Ato jurídico perfeito é aquele já consumado de acordo com a lei vigente ao tempo que se efetuou. Exemplo: Contrato celebrado antes da promulgação do Código Civil não é regido por este diploma legal, mas sim pelo Código Civil anterior.

No caso em comento, o empenho da despesa autorizada representava a obrigação de o Poder Executivo transferir o recurso autorizado. Nem mais, nem menos.

Se não foi transferido antes da revogação, permaneceu o direito à transferência por conta de que existia ato jurídico perfeito anterior à vigência da nova Lei.

B.8 - Ordem cronológica:

Toda quebra de ordem foi devidamente justificada e publicada conforme cópias em anexo.

C.2.3 - Execução contratual:

C.2.3.1 - Falta de eficiência:

A questão de atrasos em obras é crônica no Brasil. Se tem notícias de pouquíssimas obras concluídas no prazo contratual inicial.

As questões começam no projeto. Como existe brecha na Lei, poucas obras são licitadas mediante projeto executivo completo. Uns dos resultados dessa ausência são os constantes e reiterados aditivos mediante complementação e ou supressão das planilhas originais. Isso agrava a execução da obra.

Outra questão recorrente são os atrasos relativos às obras financiadas com recursos federais, recursos esses que são intermediados pela Caixa Econômica Federal. A liberação desses recursos é complicadíssima e implica em atrasos constantes nos pagamentos aos empreiteiros, que por sua vez atrasam a execução da obra pelo não recebimento. Atualmente, boa parte das empresas se recusa a participar de licitações cuja origem do recurso seja essa.

Outro aspecto é que a legislação em vigor não permite que os entes públicos consigam evitar a participação e vitória em pleitos licitatórios de empresas que não possuem capacidade de honrar seus compromissos. A solução, diriam alguns, seria rescindir o contrato e aplicar as punições contratuais, porém, nem sempre é tão simples assim, pois, muitas vezes dada à conjuntura é melhor tentar resolver com quem está executando a obra.

Infelizmente, Excelência, não fomos nós a criar a maior parte dessas condições. Tentamos fazer o máximo possível para minimizar os efeitos.

Contrato 6.080/12:

Obra entregue nas condições contratadas.

Contrato 5.945/12:

Considerando a realidade da maior parte das obras, o atraso na construção do pronto socorro, uma vez que a mesma iniciou-se em 05 de janeiro de 2012 com prazo de duzentos e quarenta dias, em 31 de dezembro de 2012 com quarenta e dois por cento da obra executada não era tão grande assim. Infelizmente, essa costuma ser a realidade que lutamos para mudar em nosso mandato, mas, conseguimos muito pouco.

Contrato 5.282/10:

De fato a obra ainda está em andamento, porém, sem prejuízo ao erário.

Quanto ao pagamento de 1,01% além do medido informamos que não se trata de importância relativa às medições, mas sim, de reajuste do valor, porém, somado pela fiscalização às medições o que não é correto.

Contrato 5.363/10:

Para essa obra já existe laudo provisório de recebimento e o restaurante foi inaugurado.

O que falta agora, circunstância comprovada pela própria fiscalização é a aquisição de equipamentos e pequenas correções para permitir a ligação dos equipamentos.

Contrato 5.930/11, 5.931/11:

Nesse item (contrato 5.930/11), o pagamento a maior relatado pela fiscalização refere-se a Termo Aditivo não considerado pela fiscalização, portanto, os pagamentos estão dentro das medições realizadas. A obra está sendo realizada com recursos federais e próprios, portanto, são planilhas diferentes que não foram observadas

pela fiscalização. Outrossim, no contrato 5.931/11 a Prefeitura ainda não pagou todas as medições.

As obras atrasaram por conta de inúmeras situações, todas já apresentadas à fiscalização, desde problemas com projetos até a condição da empresa contratada, porém, a avaliação na época dos técnicos era de que o estágio da obra dificultava novo processo licitatório.

Cumpre ressaltar que uma das dificuldades é que existem recursos federais envolvidos que resultam no atraso de pagamento às empreiteiras e o conseqüente atraso na execução.

Contrato 5.762/11:

Também obra com recurso federal. A prestação de contas não é aceita por conta das inúmeras e descabidas exigências da CEF, aparentemente, para dificultar a liberação do recurso. Se o recurso não é liberado a empresa não é paga e não acelera os serviços.

Contrato 5.783/11:

Obra com laudo provisório de recebimento. O saldo não pago decorreu de pequeno problema no telhado após o recebimento provisório que estava sendo retido até a solução por parte da empresa.

Contrato 5.802/11:

Assunto a ser tratado em expediente próprio.

Contrato 6.225/12:

Obra já concluída e paga.

C.2.4 - Execução dos serviços de saneamento básico e coleta e disposição final de resíduos sólidos:

Seguem justificativas e documentos que comprovam existir providências nesse sentido (elaborar

plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos), inclusive, ata de Audiência pública para sua realização.

O Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos será contemplado no Plano Municipal de Saneamento Básico com recursos de Convênio firmado com o Fehidro.

D.3.1.1 - Cargos de natureza técnica ocupados por servidores nomeados em comissão:

A questão dos cargos em comissão está submetida ao crivo do Judiciário no âmbito de Ação Civil Pública, que pende de decisão final, encontrando-se, atualmente, aguardando análise de Recursos Especial e Extraordinário.

Em sendo assim, pedimos a essa Colenda Corte de Contas que aguarde o resultado final da discussão judicial em comento, para que não sejamos condenados na esfera administrativa e absolvidos na judicial.

E.1.2 - Aumento da taxa da despesa de pessoal nos últimos 180 dias do mandato:

Nos autos sob epígrafe, a r. Unidade Regional de Araçatuba - U.R. 01, em relatório após exame *in loco* junto a esta Prefeitura, entendeu que teria havido aumento de despesa com pessoal nos últimos 180 (cento e oitenta) dias do mandato do Executivo Municipal encerrado no ano de 2.012.

Ponderou, a r. Agente de Fiscalização responsável pela auditoria que a Prefeitura teria sido alertada acerca de tal aumento.

Argumentou, ainda, a r. Agente, o seguinte:

"(...) Como causa do aumento dos gastos de pessoal, identificamos, entre outros fatores, a expedição de atos de admissão de pessoal ocorridos no período de

restrição.

As admissões em exame, ocorridas todas após 05/07/2.012, contribuíram para o aumento dos gastos com pessoal, enquadrando-se na hipótese do artigo 21, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Anote-se que nos últimos 180 dias final de mandato ocorreram 105 admissões de pessoal efetivo por concurso público, e 126 contratações temporárias, conforme dados do SisCAA. Relações juntadas".

Com o máximo respeito ao apontamento da respeitável auditoria, mas após inquirição junto aos Órgãos competentes da Prefeitura, constata-se que em verdade não houve nem aumento do quadro de pessoal, e nem tanto aumento da taxa de despesa com pessoal nos últimos 180 (cento e oitenta) dias do mandato do senhor Prefeito anterior, conforme se passa a demonstrar.

O artigo tido por violado pela r. auditoria, é o parágrafo único do artigo 20 da Lei Complementar nº 101/2.000 - a Lei de Responsabilidade Fiscal - que assim estabelece:

"Art. 20:

Parágrafo único: Também é nulo de pleno direito o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão referido no artigo 20".

Resta claro o objetivo da norma, em proteger o orçamento das Pessoas Públicas no último período do mandato executivo, época em que poderiam ser realizadas despesas na área de pessoal com propósitos eleitorais.

Nada obstante, não foi o que sucedeu na Prefeitura de Birigui.

Já de plano, impende observar, no tocante ao cálculo no qual se baseou a arguição por parte da r. Unidade Regional, que alguns fatores concorreram para a divergência à maior encontrada pelo Órgão de Fiscalização, impondo-se, por conseguinte, a apresentação de esclarecimentos, e as exclusões de valores que não devem

ser computados no cálculo, nos termos do mesmo parágrafo único do artigo 21.

Inicialmente, impõe-se consignar que no mês de janeiro de 2.012, houve a concessão, a todo o funcionalismo municipal, da revisão geral anual, no percentual de 15% (quinze por cento), incluindo inflação e mais aumento real, conforme Lei Municipal nº 5.501, de 22 de dezembro de 2.011 (doc.j).

É consabido que o valor de tal revisão geral não pode ser considerado para o cálculo de aumento de despesa com pessoal, porquanto se trata de direito constitucional subjetivo assegurado aos agentes públicos, nos termos do artigo 37, inciso X da Constituição, não havendo margem de liberdade por parte do Poder Executivo no tocante à sua outorga, e não há como contornar sua concessão.

Tal revisão, conforme informa o Departamento de Pessoal, representou aumento na folha de pagamento em R\$ 790.000,00 (setecentos e noventa mil reais) por mês.

Além deste benefício, também nos termos das informações prestadas pelo Departamento de Recursos Humanos, no mês de julho do ano de 2.012, houve a outorga, a todo o funcionalismo municipal, da denominada "promoção bienal, prevista pelo artigo 42 da Lei Municipal nº 3.040/93, e artigo 26 da Lei Municipal nº 3.041/93, e materializada através do Decreto Municipal nº 4.899, de 11 de julho de 2.012.

Tal concessão, segundo informação do Órgão de RH, gerou um acréscimo de despesa em folha de pagamento na monta de R\$ 108.000,00 (cento e oito mil reais por mês).

É de bom alvitre rememorar, que tal benefício, a exemplo da revisão geral anual, por ser previsto em lei, que define inclusive a época de sua concessão, constitui ato vinculado, e uma vez preenchidos os requisitos legais, a Administração está obrigada a conceder a vantagem aos beneficiários, que passam a ter direito subjetivo em relação à mesma.

Por conseguinte, tal despesa

igualmente não pode ser computada no cálculo de despesa de pessoal, para fins de aferição de cumprimento da norma do parágrafo único do artigo 20, sendo manifesto que a outorga da benesse não se tratou de ato discricionário da Administração.

A este respeito, convém transcrever os ensinamentos de Flávio C. de Toledo Júnior e Sérgio Ciquera Rossi¹, ao estudar o dispositivo sob comento:

" Por outro lado, as vantagens pessoais dos servidores (anuênios, quinquênios, sexta-parte) derivam de legislação constitucional ou legal anterior à LRF. Materializam elas o chamado crescimento vegetativo da folha salarial. Nesse caso, não há o ato voluntário, discricionário do ordenador da despesa; ele está, na verdade, vinculado a direito anterior. Em sendo assim, as vantagens pessoais que incidirem em tais centos e oitenta dias poderão ser assumidas, sem que se afronte o comando legal. E nem poderia ser diferente, vez que a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito, e a coisa julgada (art. 5º, XXXVI, da CF)".

Outro componente que também concorreu, de forma decisiva para o incremento da despesa de pessoal no segundo semestre de 2.012, e que não deve ser computado para fins de acréscimo, foi a outorga das progressões funcionais por títulos aos profissionais docentes, lotados na Secretaria Municipal de Educação.

Com efeito, nos termos da Lei Municipal Complementar nº 32, de 17 de setembro de 2.010, desde que cumpridos os requisitos legais, é assegurado ao servidor a possibilidade de ascender funcionalmente, galgando padrões remuneratórios mais elevados, tratando-se, por conseguinte, do instituto da progressão funcional.

A este respeito, prevê o artigo 100 da LC nº 32/2.010:

"Art. 100: A progressão funcional é a passagem do integrante do Quadro de Magistério e do Quadro de Apoio Educacional, titular de cargo em efetivo exercício, para referências retributórias superiores da classe a que

1 TOLEDO JÚNIOR, Flávio C.; ROSSI, Sérgio Ciquera. *Lei de Responsabilidade Fiscal, comentada artigo por artigo*. São Paulo: Editora NDJ Ltda, 2.001, pág. 129

pertence, limitada pela amplitude de referências existentes na tabela de vencimentos, mediante avaliação de indicadores de crescimento de sua capacidade profissional e se dará através das seguintes modalidades:

- I - pela via acadêmica;*
- II - pela via não-acadêmica.*

No período restritivo da Lei de Responsabilidade Fiscal - 05 de julho até 31 de dezembro de 2.012 - consoante informa o Departamento de Recursos Humanos, obtiveram o direito e foram outorgadas as promoções por títulos a 108 (cento e oito) funcionários municipais.

Os valores relativos a tais benefícios podem ser mensurados pelo Departamento de RH, caso se entenda necessário por parte deste e. Tribunal.

Observe-se, por obséquio, que a concessão de tais progressões está condicionada ao preenchimento dos requisitos estabelecidos no artigo 101 e seguintes da Lei Complementar Municipal nº 32/2.010, requisitos estes que, uma vez satisfeitos, fazem nascer ao interessado o direito subjetivo à progressão.

Logo, a exemplo do que sucedeu com a revisão geral anual, e as "progressões bienais" acima informadas, este último benefício também não se submetia a análise discricionária do Executivo, não havendo possibilidade para decidir sobre a outorga ou não da vantagem remuneratória.

O valor gasto com tal progressão, por conseguinte, igualmente não deve ser considerado para os fins de aumento de despesa previsto no parágrafo único do artigo 21, aproveitando-se, em relação a este ponto, as mesmas lições expendidas por Flávio C. de Toledo Júnior e Sérgio Ciqueira Rossi², na mesma obra acima citada:

"Nesse mesmo quadro de exceção ao dispositivo encontram-se as despesas com os profissionais do magistério fundamental, que, às vezes, precisam sofrer elevação, atendendo, com isso, a ordenamento anterior à LRF, a Emenda Constitucional nº 14, de 1996, e a Lei Federal nº 9.424,

2 Ob. Cit., pág. 129.

também de 1.996".

Por conseguinte, com o máximo respeito, excluídas as majorações decorrentes da legislação, e que não devem ser consideradas para efeito do cálculo exigido pelo parágrafo único do artigo 21, resta demonstrado que a referida regra proibitiva não fora violada pela Administração Municipal no final do exercício de 2.012.

Feitas as exclusões *supra*, em termos matemáticos, através de cálculos realizados pela Secretaria de Finanças desta Municipalidade, logrou-se concluir que no período compreendido entre 1º de janeiro a 31 de dezembro de 2.012, efetivamente não houve aumento de despesa com pessoal por parte da Prefeitura de Birigui.

A assertiva é comprovada através do memorial anexado, subscrito pelos órgãos técnicos da Secretaria Financeira da Municipalidade.

Através do aludido descritivo, infere-se que, realizadas as deduções dos valores relacionados nesta peça, o total da despesa com pessoal no período de 1º de janeiro de 2.012 a 31 de janeiro de 2.012, representou um índice de 42,37% (quarenta e dois ponto trinta e sete por cento) da Receita Corrente Líquida.

No relatório da Unidade Regional, a r. fiscalização apontou que no mês de junho de 2.012, o índice da despesa com pessoal em relação à despesa corrente Líquida era de 44,81% (quarenta pontos oitenta e um por cento).

Logo, em confronto com os 02 (dois) índices, conclui-se claramente que não houve aumento de despesa com pessoal no período restritivo.

Importa consignar, ainda, sem prejuízo das deduções não realizadas por parte da r. Unidade Regional, que os valores utilizados na tabela confeccionada pela r. Agente de Fiscalização às fls. de seu relatório, não correspondem aos valores reais de despesas com pessoal efetivamente contabilizados pelos Órgãos Técnicos desta Prefeitura.

Com efeito, após inquirições junto à

Secretaria de Finanças, referido Órgão nos encaminhou Demonstrativo das Despesas com Pessoal e Previdenciária, onde se consignam os valores reais que foram despendidos para o custeio da despesa com pessoal da Prefeitura no exercício de 2.012.

Observa-se, do referido quadro, que a Secretaria Financeira, ao elaborar o memorial, procedeu às deduções impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, demonstrando, de forma clara, o valor real das despesas realizadas no período.

Por conseguinte, com o máximo respeito e acatamento, mas o cálculo apresentado pela r. Unidade Regional, data vênua, não se mostra correto, por duas ordens de fatores: primeiro, por que se valeu de bases de cálculos não correspondentes com aquelas efetivamente realizadas como despesas com pessoal pela Prefeitura; e, em segundo, por que não realizou, para a aferição do cumprimento da LRF, as deduções impostas pela legislação para o cálculo do índice.

Desta forma, que o índice relativo ao exercício de dezembro 2012 foi inferior ao índice pertinente ao de julho de 2012, não tendo havido, por conseguinte, aumento de despesa com pessoal nos último 180 (cento e oitenta) dias do mandato.

Sem prejuízo disto, com vistas a tornar mais clara à legitimidade dos atos de gestão de pessoal da Prefeitura, informa-se, ainda com base nas informações prestadas pelos Órgãos Técnicos, que sequer houve aumento real do quadro de pessoal no período de restrição imposto por Lei.

Com efeito, consoante se logrou apurar junto ao Órgão de Recursos Humanos, todas as admissões levadas a efeito no último semestre de 2.012 não se destinaram ao aumento do quadro de pessoal da Prefeitura; ao contrário, tiveram por finalidade única e exclusiva a reposição de pessoal em razão de exoneração de agentes temporários, e desligamentos decorrentes de exonerações e aposentadorias de efetivos.

Fazendo-se um confronto entre o número de agentes públicos que foram desligados no período arguido, e o número de agentes que foram admitidos no mesmo

período, observa-se que ao final, o saldo de exonerados/demitidos superou o número de admitidos em 03 (três) funcionários.

A assertiva é comprovada pelos informes prestados pelo Departamento de R.H., discriminando, por nome completo e data, em uma planilha, cada agente público que fora desligado, e em outro memorial, cada agente público que fora admitido no período de 05 de julho de 2.012 a 31 de dezembro de 2.012 juntado em defesa de apartado instituído para cuidar do assunto.

Da análise de tais informes, conclui-se que dentro do interregno proibitivo o número de desligamentos superou o de admissões, comprovando-se, matematicamente, que no período vedado pela lei de responsabilidade fiscal *não houve aumento do quadro de pessoal da Prefeitura.*

A respeito desta questão, a r. auditoria, em seu relatório impugnativo, sinalizou que o aumento do quadro, no período, teria sido decorrente, dentre outros, de admissões realizadas com base no concurso público número 01/2.012, concentradamente nos cargos de Professor de Educação Infantil, e Educador de Oficina Curricular de Educação Alimentar (fls. 01 do relatório).

Nada obstante, após questionamentos junto à Secretaria de Educação, os responsáveis pela pasta esclareceram que as admissões realizadas através do aludido concurso, em verdade, não tiveram por escopo o aumento do contingente de profissionais da educação, mas sim substituir os docentes temporários que estavam atuando no âmbito daquela Secretaria, por funcionários efetivos.

A mesma Secretaria informou, ainda, que tais profissionais - admitidos através do concurso nº 01/2.012 - foram admitidos no último semestre de 2.012, em razão de intercorrências havidas no concurso público anterior realizado para o provimento dos mesmos cargos, ocasião em que os mesmos não foram providos em razão da ausência de aprovados, e desinteresse dos classificados.

Para maior clareza, transcreve-se, abaixo, o teor da informação prestada pela Secretaria

de Educação:

"Assunto: Memorando nº 210/2013

Interessado: Departamento de Relações do Trabalho

Atendendo ao memorando supramencionado algumas questões demandam esclarecimentos, quais sejam:

No ano de 2011 a Prefeitura Municipal de Birigui, por meio da Secretaria de Educação, abriu concurso público - denominado Concurso Público 01/2011 - para provimento de diversos cargos da área da educação entre eles o cargo de Professor de Educação Infantil e Educador de Oficina Curricular de Educação Alimentar;

O referido concurso oferecia 15 (quinze) vagas iniciais para o cargo de Professor de Educação infantil e 1 (uma) vaga inicial para o cargo de Educador de Oficina Curricular de Educação Alimentar;

Como resultado do concurso tivemos 1 (uma) candidata aprovada para o cargo de Professor de Educação infantil e 2 (duas) candidatas aprovadas para o cargo de Educador de Oficina Curricular de Educação Alimentar;

Ocorreram as convocações dos candidatos para ambos os cargos na seguinte conformidade: Educador de Oficina Curricular de Educação Alimentar, por meio do Edital nº 71/2011, de 30/09/2011 e Professor de Educação Infantil, por meio do Edital nº 84/2011, de 29/12/2011;

Por meio do Edital nº 87/2011, de 18/10/2011, dois candidatos ao cargo de Educador de Oficina Curricular de Educação Alimentar foram convocados para a sessão de escolha de vagas, porém, a candidata de nº 1 não compareceu e a candidata de nº 2 desistiu da vaga;

O Edital nº 02/2012, de 23/01/2012, convocou a única candidata classificada para o cargo de Professor de Educação Infantil, porém a mesma não compareceu a sessão de escolha, declinando da vaga;

Findada a lista de candidatos aprovados para os dois cargos a Secretaria Municipal de Educação solicitou ao Senhor Prefeito que fosse realizado novo concurso público,

pois as vagas estavam sendo ocupadas por professores contratados em caráter temporário - ACT;

Com o objetivo de substituir os contratos temporários por servidores efetivos do quadro do magistério, no ano de 2012 realizou-se o Concurso Público nº 01/2012. Dessa maneira, os candidatos convocados para as vagas de Professor de Educação Infantil: Daiane Francine da Silva Lima, Raquel Maria R. dos anjos, Graziela Ribeiro Neves, Alessandra Gomes Ferraretti, Aline Cristina Bom Ferreira, Juliana Maria da Silva, Anfreia Paulo de Souza, Luciana Maria Rinaldini, Cássia Jaqueline Potje, Sandra Maria Rosseto Marques, Adriana Lopes de Carvalho, Fabíola Valareto Lopes e Danieli Basseto Trevizan, e os candidatos convocados para as vagas de Educador de Oficina Curricular de Educação Alimentar: Adriana Macena dos santos e Gisele Cristina Lopes Pavão, passaram a ocupar as vagas que até aquele momento eram ocupadas por professores temporários;

O docente efetivo possui benefícios garantidos pela Lei complementar nº 32/2010, a partir de seu ingresso no cargo, sendo um deles a Progressão funcional. Trata-se de benefício que concede enquadramento automático em níveis retributórios superiores, mediante requerimento do servidor acompanhado da apresentação de diploma ou certificado de conclusão do curso, relacionado à área de Educação;

Ressalta-se que não houve aumento de pessoal, tampouco aumento nos gastos. O que ocorreu foi à admissão de pessoal efetivo no lugar de contratos temporários - ACT's.

Colocamo-nos à disposição para melhores esclarecimentos".

De igual modo, no tocante as demais admissões apontadas pelo Órgão de Fiscalização - 105 nomeações para cargo efetivo, e 126 para agentes temporários - extrai-se, das planilhas do RH, que as mesmas se destinaram estritamente à reposição de pessoal, não havendo aumento do quadro, e nem tanto aumento de despesa em decorrência das mesmas.

Vê-se, portanto, que as admissões realizadas através dos atos arguidos pela r. auditoria, a exemplo de todas as outras questões, encontram-se

plenamente justificadas e esclarecidas, tendo-se demonstrado que não houve aumento de despesa com pessoal no período proibido pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

E.2.2 - Despesas com publicidade e propaganda oficial:

As despesas empenhadas a partir de 07 de julho, referem-se como pode ser comprovado no próprio relatório da fiscalização, a panfletos de campanhas obrigatórias e de outdoors indicando obras que são obrigatórios. Nenhuma delas indicou publicidade por parte da administração municipal.

Quanto aos gastos no exercício, duas observações. Primeira, a fiscalização considerou o gasto no exercício todo, quando o cediço é que se considere apenas o primeiro semestre. Segunda, mesmo que se desconsidere essa questão do período, o valor que excedeu o limite calculado pela fiscalização, foi tão irrisório, que à luz de princípios como o da materialidade e ou relevância pode ser relevado por Vossa Excelência.

Por fim Excelência, em ano de final de mandato com inúmeras dificuldades adicionais, dentre elas a questão de queda de arrecadação e aumento de despesas, conseguimos encerrá-lo com obediência massiva aos limites infra e constitucionais, com resultado orçamentário que denotou controle e responsabilidade, com obediência ao artigo 42 e ao gasto com pessoal nos últimos cento e oitenta dias além de percentual expressivo de investimentos, razões pelas quais pedimos para que como medida de JUSTIÇA pugne pela regularidade de nossas contas do exercício de 2012.

TC-001484/026/12
372

Nestes Termos

Pede e Aguarda Deferimento

Birigui-SP, 13 de Maio de 2014.


~~FÁTIMA APARECIDA DOS SANTOS~~

OAB/SP: 161.749