



EXCELENTÍSSIMO SENHOR DOUTOR CONSELHEIRO RELATOR DO EGRÉGIO TRIBUNAL DE CONTAS DE PERNAMBUCO – RANILSON RAMOS

PROCESSO TCE-PE nº.: Processo nº 18100185-8

TIPO DE PROCESSO: PRESTAÇÃO DE CONTAS– GESTÃO

UNIDADE JURISDICIONADA : PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMOCIM DE SÃO FÉLIX/PE

EXERCÍCIO: 2017

GIORGE DO CARMO BEZERRA, GIANCARLA DE SANTANA COUTO RANGEL PESSOA E MELO, FLAVIANA MARIA DA SILVA MELO E SÉRGIO LUIZ VIEIRA, por meio de seus patronos, procuração em anexo (doc. 01), que a este subscrevem, vem apresentar

DEFESA

em relação ao Relatório de Auditoria emitido nos autos do processo de número em epígrafe, o que faz em correspondência a cada um dos respectivos itens do relatório de auditoria:

- **2.1.1. Envio de documentos incompletos na prestação de contas anual (exigidos pela Resolução TC nº 25/2017)**

Segundo o relatório de auditoria, a prestação de contas da Prefeitura de Camocim de São Félix, referente ao exercício financeiro de 2017, embora “*recebida tempestivamente por esta Corte de Contas*” “*alguns itens exigidos no Anexo II da Resolução TC n.º 25/2017 foram apresentados de forma incompleta*” conforme discriminação relacionada a seguir:

- O mapa foi anexado à PC com informações incompletas, evidenciando a falta de atualização tempestiva de dados do LICON.

- O mapa de obras disponibilizado na prestação de contas refere-se apenas ao 3º trimestre (jul/set) de 2017.



Trata-se de equívoco involuntário, cujo saneamento imediato fora determinado pelo defendente, não devendo se repetir nos exercícios em curso e nos seguintes.

De todo modo, a falha apresenta menor relevância porquanto as respectivas informações estiveram à disposição da fiscalização dos auditores desta corte, o que se evidencia pela ausência de registro no relatório de auditoria quanto a eventual prejuízo à análise das corespectivas informações.

Portanto, ante a ausência de dano ao erário ou prejuízo à fiscalização, pugna-se seja a falha remetida ao campo de recomendações, sem prejuízo à aprovação das contas, consoante jurisprudência desta Corte de Contas:

PROCESSO T.C. Nº 1102637-6
SESSÃO ORDINÁRIA REALIZADA EM 08/11/2011
PRESTAÇÃO DE CONTAS DO GESTOR DA SECRETARIA DE TRANSPORTES DO ESTADO DE PERNAMBUCO - SETRA (EXERCÍCIO DE 2010)
INTERESSADOS: Srs. EUGÊNIO MANOEL DO NASCIMENTO MORAIS E BRUNO JOSÉ COELHO BARROS
ADVOGADA: Dra. CAMILA ALMEIDA DE GODOY - OAB/PE Nº 26.716
RELATOR: CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL
ÓRGÃO JULGADOR: SEGUNDA CÂMARA
ACÓRDÃO T.C. Nº 852/11

VISTOS, relatados e discutidos os autos do Processo T.C. nº 1102637-6, ACORDAM, à unanimidade, os Conselheiros da Segunda Câmara do Tribunal de Contas do Estado, nos termos do voto do Relator, que integra o presente Acórdão, CONSIDERANDO a **ausência de documentos indispensáveis a este processo, listados na Resolução TC nº 019/2008 nomeadamente, do Mapa Demonstrativo Consolidado de todos os processos licitatórios** instaurados no exercício, da relação de recebimento de recursos mediante convênios com a União Federal, e dos **mapas demonstrativos consolidados das obras e serviços de engenharia, cuja falta, contudo, não ensejara dano injustificado ao Erário;** CONSIDERANDO a investidura de membros da CPL acima do período permitido pela Lei de Licitações, contrariando, portanto, o artigo 51, § 4º, da Lei nº 8.666/93, CONSIDERANDO o disposto nos artigos 70 e 71, II, c/c o artigo 75, da Constituição Federal, nos artigos 59, II, 61, § 1º, da Lei Estadual n 12.600/2004 - Lei Orgânica do TCE; Julgar **REGULAR, COM RESSALVAS**, a Prestação de Contas dos gestores da Secretaria de Transportes do Estado de Pernambuco - SETRA no exercício financeiro de 2010, Sr. Eugênio Manoel do Nascimento Moraes e Sr. Bruno José Coelho Barros, **conferindo-lhes a correspondente quitação.**

Recife, de novembro de 2011.

Conselheiro Valdecir Pascoal Presidente, em exercício, da Segunda Câmara e Relator
Conselheiro Romário Dias
Conselheiro, em exercício, Luiz Arcoverde Filho



2.1.2. Repasse a menor das contribuições previdenciárias devidas ao Regime Geral de Previdência

Apontou-se no relatório de auditoria que deixaram de ser recolhidas ao RGPS as contribuições à conta do INSS da contribuição patronal e das contribuições dos segurados devidas pela Prefeitura, pelo FundoMunicipal de Saúde e pelo FundoMunicipal de Assistência Social no montante de R\$ 864.125,49, conforme quadro resumido abaixo reproduzido:

CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA DOS SERVIDORES			
ÓRGÃO	VALOR RETIDO/CONTABILIZADO R\$	VALOR REPASSADO R\$	DIFERENÇA R\$
PREFEITURA	1.352.503,37	1.350.533,53	1.969,84
FMS	288.994,41	287.782,12	1.212,29
TOTAL			3.182,13

CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA PATRONAL				
ÓRGÃO	VALOR DEVIDO R\$	BENEFÍCIOS PAGOS DIRETAMENTE R\$	VALOR RECOLHIDO R\$	DIFERENÇA R\$
	(a)	(b)	(c)	(a-b-c)
PREFEITURA	2.895.239,26	69.971,61	2.137.000,72	688.266,93
FMS	847.097,73	57.475,31	627.615,73	162.006,69
FMAS	51.339,83	1.117,48	39.552,61	10.669,74
TOTAL				860.943,36

Referida inadimplência, no entanto, conquanto indesejada não possui proporção e, conseqüentemente, gravidade suficiente para macular as contas ora apreciadas considerando que:

- em relação às **contribuições retidas dos servidores**, o percentual não recolhido é proporcionalmente insignificante (próximo ao inexistente): **0,145%**, quanto à **Prefeitura**; e **0,419%**, quanto ao **FMS**;



- que o inadimplemento TOTAL de obrigações previdenciárias ficou adstrito ao RGPS - Regime Geral de Previdência Social, correspondente a **15,89 %** do montante de contribuições devidas (patronal e retida do servidor);

Nesse sentido, transcrevemos abaixo precedente desta Corte de Contas, nos autos do PROCESSO TCE-PE Nº 1202634-7, no qual foram julgas REGULARES, COM RESSALVAS as contasem situação sobremaneira assemelhada, em que o total de obrigações previdenciárias ficou adstrito ao RGPS - Regime Geral de Previdência Social, correspondente a **14,34%**(próximo aos 15,89 % dos presentes autos)do montante de contribuições devidas (patronal e retida do servidor), *in verbis*:

PROCESSO TCE-PE Nº 1202634-7
SESSÃO ORDINÁRIA REALIZADA EM 15/12/2016
PRESTAÇÃO DE CONTAS DOS GESTORES DA PREFEITURA MUNICIPAL DE ITAPISSUMA - (EXERCÍCIO DE 2011)
UNIDADE GESTORA: PREFEITURA MUNICIPAL DE ITAPISSUMA
INTERESSADOS: (...)
RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO MARCOS FLÁVIO TENÓRIO DE ALMEIDA
ÓRGÃO JULGADOR: PRIMEIRA CÂMARA
ACÓRDÃO T.C. Nº 1426/16
VISTOS, relatados e discutidos os autos do Processo TCE-PE nº 1202634-7, ACORDAM, à unanimidade, os Conselheiros da Primeira Câmara do Tribunal de Contas do Estado, nos termos do voto do Relator, que integra o presente Acórdão,
CONSIDERANDO que o Prefeito do Município de Itapissuma, afastando-se da cautela necessária à utilização das receitas públicas, autorizou o desembolso expressivo de recursos destinados à concessão de diárias, perfazendo o montante de R\$ 295.000,00, despendido predominantemente em benefício próprio e dos demais agentes políticos do Poder Executivo (Secretários Municipais), com vistas a participarem de capacitações sucessivas realizadas nos Estados da Paraíba, Alagoas e Rio Grande do Norte, implicando diárias de custo mais elevado ao Município, em detrimento do conjunto de servidores da Administração e de eventos promovidos no âmbito Estado de Pernambuco;
CONSIDERANDO que o Prefeito do Município de Itapissuma, nos termos do artigo 3º, inciso II, alínea b, da Lei Municipal nº 727/2009, é a autoridade pública competente para autorizar a concessão de diárias aos servidores do Poder Executivo;
CONSIDERANDO que o **inadimplemento de obrigações previdenciárias ficou adstrito ao RGPS - Regime Geral de Previdência Social, correspondente a 14,34% do montante de contribuições devidas (patronal e retida do servidor);**
CONSIDERADO que **as demais falhas verificadas pela Equipe Técnica do TCE-PE são de natureza procedimental, não implicando prejuízo ao Erário, devendo ser remetidas ao campo das determinações**, a fim de promover o



aperfeiçoamento da gestão pública, nos termos do artigo 69 da Lei Estadual nº 12.600/2004;

CONSIDERANDO o disposto nos artigos 70 e 71, incisos II e VIII, § 3º, combinados com o artigo 75, da Constituição Federal, e no artigo 59, incisos II, combinados com o artigo 61, § 2º, da Lei Estadual nº 12.600/04 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco), Em julgar **REGULARES, COM RESSALVAS**, as contas do Sr. Cláudio Luciano da Silva Xavier, Prefeito e Ordenador de Despesas da Prefeitura Municipal de Itapissuma, relativas ao exercício financeiro de 2011. APLICAR ao Sr. Cláudio Luciano da Silva Xavier multa no valor de R\$ 3.672,00, prevista no artigo 73, inciso "I", da Lei Estadual n 12.600/04, que deverá ser recolhida, no prazo de 15 (quinze) dias do trânsito em julgado deste Acórdão, ao Fundo de Aperfeiçoamento Profissional e Reequipamento Técnico do Tribunal, por intermédio de boleto bancário a ser emitido no sítio da internet deste Tribunal de Contas (www.tce.pe.gov.br).

E

Em julgar REGULARES, COM RESSALVAS, as contas dos Srs. Gonçalo da Cunha Amaral (Secretário de Turismo), Josinete Gomes da Silva (Secretária de Ação Social), Aldaneide de Souza Lima (Secretária de Administração), Jefferson Menezes Costa (Secretário de Controle Interno), Paulo de Souza Vicente (Secretário de Desenvolvimento), Marly Marques da Silva (Secretária de Educação), Elano e Silva do Rego (Secretário de Finanças), Paulo Geraldo Xavier (Secretário de Governo), Yaritan Ribeiro de Albuquerque (Secretário de Planejamento) e Suely Maria Guilherme da Costa (Secretária de Obras), dando-lhes, em consequência, quitação, extensiva aos Srs. José Ricardo Silva Oliveira, Paula Pessoa Paiva do Rêgo, Roseli Bonfim da Silva, Jabineel Gomes de Andrade e Josenice Gomes de Andrade Santos (Membros da Comissão Permanente de Licitação), nos termos do artigo 61, § 1º, da Lei Estadual nº 12.600/2004 e alterações.

DETERMINAR, com base no disposto no artigo 69 da Lei Estadual nº 12.600/2004, que o Prefeito do Município de Itapissuma, ou quem vier a sucedê-lo(a), adote as medidas a seguir relacionadas, a partir da data de publicação deste Acórdão, sob pena de aplicação da multa prevista no inciso XII do artigo 73 do citado Diploma legal:a) Disciplinar, por meio de norma interna, os procedimentos a serem observados para a concessão de diárias aos servidores da Prefeitura Municipal de Itapissuma, compreendendo, inclusive, a forma adequada para a prestação de contas do adiantamento concedido e fixando limite máximo, mensal e anual, de diárias a serem concedidas para servidor, com vistas a assegurar a observância dos Princípios da Transparência, da Indisponibilidade do Interesse Público, da Economicidade, da Moralidade e da Razoabilidade;b) Instituir mecanismos de controle interno sobre os gastos com diárias, inclusive os dispêndios relativos à participação em eventos de capacitação, fixando, enquanto não disciplinado por norma interna, limites e critérios para participação em eventos de capacitação realizados fora do Município de Itapissuma, visando a atender os Princípios da Transparência, da Indisponibilidade do Interesse Público, da Economicidade, da Moralidade, do Controle Interno e da Eficiência;c) Em caráter preventivo, não realizar inscrições de servidores em eventos promovidos por empresas cuja possibilidade de fraude esteja sendo apurada em processos, administrativo ou judicial, tais como INATEG (Instituto Nacional de Aperfeiçoamento e TreINNAMENTO para Empr. e Gestores Públicos e Privados), INNAM (Instituto Nacional de Assessoria aos



Municípios), CEBAS (Centro Brasileiro de Aprendizagem e Assessoria Ltda.), CENTRALBRAC (Central Brasileira de Cursos), CEPLAM (Centro de Eventos, Planejamento e Assessoria Municipal Ltda.), CETRAM (Centro de TreINNAMento e Apoio Municipal Ltda.) e IBRACAP (Instituto Brasileiro de Consultoria e Capacitação Ltda.);d)Contabilizar adequadamente e recolher tempestivamente ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e ao Regime Próprio de Previdência do Servidor (RPPS) a totalidade das obrigações previdenciárias devidas (patronal e retida do servidor), sem descumar do adimplemento dos parcelamentos pactuados.

E,
DETERMINAR a remessa dos presentes autos ao Ministério Público de Contas (MPCO), acompanhado de mídia digital contendo a sua cópia integral, a fim de levar ao conhecimento do Ministério Público do Estado de Pernambuco (MPPE) os fatos noticiados no Relatório de Auditoria, em especial aqueles relacionados às despesas com a concessão de diárias e com inscrições de Agentes Políticos e servidores da Prefeitura Municipal de Itapissuma em eventos de capacitação promovidos pela pessoa jurídica INNAM (Instituto Nacional de Assessoria aos Municípios). Recife, 22 de dezembro de 2016.
Conselheiro Ranilson Ramos Presidente, em exercício, da Primeira Câmara
Conselheiro Substituto Marcos Flávio Tenório de Almeida - Relator
Presente: Dr. Gilmar Severino de Lima - Procurador

Também pela aprovação das contas em situação em que reduzida a proporção da inadimplência:

PROCESSO TCE-PE Nº 1603607-4

SESSÃO ORDINÁRIA REALIZADA EM 07/12/2016

PEDIDO DE RESCISÃO

UNIDADE GESTORA: PREFEITURA MUNICIPAL DE BOM CONSELHO
INTERESSADA: Sra. JUDITH VALÉRIA ALAPENHA DE LIRA
ADVOGADO: Dr. LUCICLÁUDIO GÓIS DE OLIVEIRA SILVA - OAB/PE
Nº 21.523

RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO ADRIANO CISNEIROS
ÓRGÃO JULGADOR: TRIBUNAL PLENO

ACÓRDÃO T.C. Nº 1448/16

VISTOS, relatados e discutidos os autos do Processo TCE-PE nº 1603607-4, referente ao PEDIDO DE RESCISÃO PROPOSTO PELA Sra. JUDITH VALÉRIA ALAPENHA DE LIRA, PREFEITA DO MUNICÍPIO DE BOM CONSELHO NO EXERCÍCIO DE 2012, AO PARECER PRÉVIO EMITIDO SOBRE SUAS CONTAS NO CITADO EXERCÍCIO (PROCESSO TCE-PE Nº 1390078-0), ACORDAM, à unanimidade, os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado, nos termos da Proposta de Voto do Relator, que integra o presente Acórdão,

(...)CONSIDERANDO que o **valor total não recolhido das contribuições previdenciárias devidos aos dois sistemas (RGPS e RPPS) no valor de**



R\$ 529.023,02 representa aproximadamente 6,15% do total das contribuições devidas;

CONSIDERANDO que o Município de Bom Conselho, no exercício de 2012, teve **reconhecida formalmente a Situação de Emergência decorrente da estiagem prolongada**, motivo de força maior suficiente para abrandar a mácula e, por consequente, a responsabilidade do gestor pelo recolhimento parcial de obrigações previdenciárias;

CONSIDERANDO que não restou configurado a infringência ao artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal;

CONSIDERANDO o disposto nos artigos 70 e 71, inciso II, combinados com o artigo 75, da Constituição Federal, e no artigo 59, inciso II, combinado com o artigo 61, § 1º, da Lei Estadual nº 12.600/04 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco), Em CONHECER do presente pedido de rescisão, indeferindo o pedido de liminar da interessada e, no mérito, por maioria, **julga-lo PROCENDENTE**, EM PARTE para, reformando o Parecer Prévio vergastado, retirar o considerando relativo a afronta ao artigo 42 da LRF e recomendar à Câmara Municipal de Bom Conselho a **aprovação, com ressalvas das contas da Prefeita**, Sra. Judith Valéria Alapenha de Lira, relativas ao exercício financeiro de 2012.

Recife, 22 de dezembro de 2016.

Outrossim, há de se destacar que as contribuições previdenciárias devidas no exercício foram objeto de parcelamento, estando o município de Camocim de São Félixem situação de regularidade junto ao INSS, conforme se evidencia de CERTIDÃO POSITIVA COM EFEITOS DE NEGATIVA DE DÉBITOS RELATIVOS AOS TRIBUTOS FEDERAIS E À DÍVIDA ATIVA DA UNIÃO em anexo **(doc. 02)**.

Ressalte-se que a circunstância de os débitos estarem parcelados, aliada à pouca expressividade do débito patronal e ao recolhimento das contribuições retidas dos servidores (no presente caso, inadimplência inexpressiva), em plena observância aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, tem sido fundamento ao julgamento pela REGULARIDADE DAS CONTAS em situações similares, *ex vi*:

PROCESSO TCE-PE Nº 1140092-4

SESSÃO ORDINÁRIA REALIZADA EM 16/05/2017

PRESTAÇÃO DE CONTAS DO GESTOR DA PREFEITURA MUNICIPAL DE CHÃ GRANDE (EXERCÍCIO DE 2010)

UNIDADE GESTORA: PREFEITURA MUNICIPAL DE CHÃ GRANDE

(...)

RELATOR: CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR
ÓRGÃO JULGADOR: SEGUNDA CÂMARA

ACÓRDÃO T.C. Nº 0501/17



VISTOS, relatados e discutidos os autos do Processo TCE-PE nº 1140092-4, ACORDAM, à unanimidade, os Conselheiros da Segunda Câmara do Tribunal de Contas do Estado, nos termos do voto do Relator, que integra o presente Acórdão,

(...)CONSIDERANDO que no presente processo existiram apenas as seguintes irregularidades: a) recolhimento intempestivo das contribuições dos servidores ao Regime Próprio de Previdência Social RPPS no montante de R\$ 112.461,59; b) ausência de recolhimento das contribuições patronais ao Regime Próprio de Previdência Social RPPS no montante de R\$ 361.470,30; c) **ausência de recolhimento das contribuições patronais ao Regime Geral de Previdência Social RGPS no montante de R\$ 240.010,98;** e d) **ausência de recolhimento das contribuições dos servidores ao Regime Geral de Previdência Social RGPS no montante de R\$ 91.157,26;**

CONSIDERANDO que **as contribuições retidas dos servidores foram integralmente repassadas para os regimes de previdência**, ainda que de forma intempestiva;

CONSIDERANDO que as contribuições patronais não repassadas para os regimes de previdência **foram objeto de parcelamento;**

(...) Em julgar **REGULARES, COM RESSALVAS**, as contas do Sr. DIOGO ALEXANDRE GOMES NETO, Prefeito e Ordenador de Despesas no exercício financeiro de 2010, dando-lhe quitação. Determinar, com base no disposto no artigo 69 da Lei Estadual nº 12.600/2004, que o atual gestor da Prefeitura Municipal de Chã Grande, ou quem vier a sucedê-lo, adote as medidas a seguir relacionadas, a partir da data de publicação deste Acórdão, sob pena de aplicação da multa prevista no inciso XII do artigo 73 do citado Diploma legal:
(...)

Recife, 19 de maio de 2017.

Conselheiro Valdecir Pascoal Presidente da Segunda Câmara

Conselheiro Dirceu Rodolfo de Melo Júnior Relator

Conselheiro Marcos Loreto

Presente: Dra. Germana Laureano Procuradora

A par das razões acima, também é relevante salientar que fora relevante à quebra de normalidade e desequilíbrio no planejamento financeiro anual do Município a circunstância adversa concernente às sucessões de infortúnios naturais no Município que ensejaram a decretação de **SITUAÇÃO DE EMERGÊNCIA por severa estiagem (doc. 03)**. e, após, por fortes **enxurradas**, com severos estragos, conforme evidenciados em respectivos documentos comprobatórios anexos.



Nesse contexto, prevê a Súmula nº 08 desta E. Corte de Contas, que, embora os parcelamentos de débitos previdenciários não isentem a responsabilidade do gestor que tenha dado causa aos débitos, estes não de **serrelevados em situações de demonstrada força maior**:

Súmula nº 08. Os parcelamentos de débitos previdenciários não isentam de responsabilidade o gestor que tenha dado causa ao débito, salvo se demonstrar **força maior** ou grave queda na arrecadação.

No caso dos autos, as **situações de emergência (severa estiagem e enxurrada), em seu conjunto**, afiguram-se inequivocamente situação caracterizável como “**força maior**”, porquanto, seja em face à **queda de arrecadação decorrente da redução da capacidade contributiva, seja em face às imprevistas despesas para reparação dos danos e atendimento às necessidades circunstanciais da população afetada, implicaram em quebra de normalidade e desequilíbrio no planejamento financeiro anual do Município.**

Nesse sentido, segundo reiterados precedentes desta Corte de Contas, o comprometimento das finanças e governança do município em decorrência de Situações e Emergência como a tratada nos presentes autos é presumida e, por conseguinte, **constitui causa excludente da responsabilidade do Prefeito** em ocorrência de recolhimento parcial de contribuições previdenciárias, nos termos do **Enunciado da Súmula nº 8 desta Corte de Contas.**

Nesse sentido:

PROCESSO TCE-PE Nº 1403674-5
SESSÃO ORDINÁRIA REALIZADA EM 13/01/2016
RECURSO ORDINÁRIO
UNIDADE GESTORA: PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DO EGITO
INTERESSADO: Sr. EVANDRO PERAZZO VALADARES
ADVOGADOS: Drs. MÁRCIO JOSÉ ALVES DE SOUZA OAB/PE Nº 5.786, CARLOS HENRIQUE VIEIRA DE ANDRADA OAB/PE Nº 12.135, EDUARDO CARNEIRO DA CUNHA GALINDO OAB/PE Nº 27.761, AMARO ALVES DE SOUZA NETTO OAB/PE Nº 26.082, EDUARDO DILETIERE COSTA CAMPOS TORRES OAB/PE Nº 26.760, E MARCO ANTÔNIO FRAZÃO NEGROMONTE OAB/PE Nº 33.196
RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO RICARDO RIOS
ÓRGÃO JULGADOR: TRIBUNAL PLENO
ACÓRDÃO T.C. Nº 0010/16
VISTOS, relatados e discutidos os autos do Processo TCE-PE nº 1403674-5, referente ao RECURSO ORDINÁRIO INTERPOSTO PELO Sr. EVANDRO PERAZZO VALADARES, PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DO EGITO NO EXERCÍCIO DE 2012, AO PARECER PRÉVIO (PROCESSO TCE-PE Nº 1370088-1), ACORDAM, à unanimidade, os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado, nos termos do voto do Relator, que integra o presente Acórdão,



CONSIDERANDO atendidos os pressupostos de legitimidade e tempestividade recursais;

(...)CONSIDERANDO **a situação de emergência decorrente da estiagem prolongada pela qual passou o Município** de São José do Egito durante o exercício de 2012, de notório conhecimento público, reconhecida oficialmente por meio dos Decretos Municipais nº. 005 e 008/2012, ratificada através do Decreto Estadual nº. 38.677/2012, e ainda, reconhecida em âmbito federal através da Portaria nº 189/2012 da Secretaria Nacional de Defesa Civil, fato que constitui causa **excludente da responsabilidade do Prefeito pelo recolhimento parcial de contribuições previdenciárias**, nos termos do Enunciado da Súmula nº 8 desta Corte de Contas;

CONSIDERANDO **a jurisprudência desta Corte para casos análogos**; CONSIDERANDO que as demais irregularidades identificadas pela Auditoria são de natureza procedimental, não havendo indícios de desfalque, desvio de bens ou de valores ou irregularidades em gestão financeira e patrimonial, ou ainda da prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao Erário;

CONSIDERANDO o disposto nos artigos 77, inciso I, parágrafos 3º, 4º, e 78 da Lei Estadual nº 12.600/04 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco),

Em CONHECER, preliminarmente, do presente Recurso Ordinário e, no mérito, por maioria, DAR-LHE PROVIMENTO para, modificando o Parecer Prévio atacado, recomendar à Câmara Municipal de São José do Egito a **APROVAÇÃO, COM RESSALVAS, das contas do Prefeito**, Sr. Evandro Perazzo Valadares, relativas ao exercício financeiro de 2012, de acordo com o disposto nos artigos 31, §§ 1º e 2º, da Constituição do Brasil, e 86, § 1º, inciso III, da Constituição Estadual e do artigo 2º, inciso II, da Lei Estadual nº 12.600/2004 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco), bem como ainda, pela manutenção das determinações exaradas no Acórdão então atacado, tais sejam:

(...)aquelas estabelecidas no § 1º do artigo 8º da LAI.

Recife, 18 de janeiro de 2016.

Destaca-se do citado precedente (PROCESSO TCE-PE Nº 1403674-5) a informação contida no Parecer do MPCO de que, naquele caso, ***“o município deixou de recolher mais de 83% das contribuições previdenciárias, tanto dos servidores (83,08 %), como da patronal (83,34%)”***.

No entanto, o Exmo. Conselheiro Ricardo Rios relator do citado precedente (PROCESSO TCE-PE Nº 1403674-5) corretamente poderou que, em face à situação de emergência provocada pela estiagem, não se afiguraria cabível a emissão de parecer prévio pela rejeição das contas, ante a ocorrência da exceção prevista na Súmula nº 08, consoante se infere do trecho de seu voto abaixo reproduzido, *ex vi*:

“No que pertine ao não recolhimento das contribuições previdenciárias, mister se faz destacar que, após o opinativo do MPCO, os recorrentes protocolou novo memorial no qual alegou a **ocorrência de força maior, tal seja, a situação de emergência instaurada no Município**, em face da “escassez de água para consumo humano em toda a área”.

Asseverou e comprovou documentalmente que a situação de emergência foi formalizada mediante os Decretos Municipais nº. 005 e 008/2012 (fls. 67 e 68), ratificada através do Decreto Estadual nº. 38.677/2012 (fls.69/75), e ainda, reconhecida em âmbito federal através da Portaria nº. 189/2012 a Secretaria Nacional de Defesa Civil (fls.76).



Destacou que o não recolhimento então se mostrou justificado, uma vez que ocorreu por força maior.

Citou, ainda, situação análoga ocorrida no Município de Sanharó, cuja emissão do Parecer Prévio foi pela regularidade com ressalvas.

De fato, **em situações de emergência como a que ora se provou nos autos, esta Casa tem se posicionado com flexibilidade, entendendo pelo afastamento da responsabilidade do Prefeito**, tal como na jurisprudência citada pelos recorrentes Destaco, ainda a posição adotada nas questões de gestão fiscal, onde esta Corte tem decidido que “a calamidade pública prevista no art. 65 deve ser interpretada de maneira extensiva, abrangendo a situação de emergência, tendo em vista o motivo de força maior decorrente da longa estiagem verificada no Sertão e no Agreste de Pernambuco, afetando profundamente a governança municipal, a exemplo também das decisões contidas nos Processos TCE-PE Nº 1540011-6, TCE-PE Nº 1590017-4, TCE-PE Nº 1570000-8, TCE-PE Nº 1590003-4, dentre outros.”

Desse modo, acompanhando a jurisprudência desta Corte, entendo que o processo em análise **deve ser julgado regular, com ressalvas.**”

No caso do Município de Camocim de São Félix, *a fortiori*, se entremostra cabível a regularidade das contas, seja pela inexpressividade proporcional do débito, seja pela concomitância da situação de emergência e

- DO DÉFICIT FINANCEIRO DECORRENTE DA EXECUÇÃO
DOS PROGRAMAS FEDERAIS (SAÚDE E EDUCAÇÃO)

Adicionalmente aos efeitos da queda de arrecadação, há de se destacar outro relevante fator que agravava a crise financeira por que passara o Município de Camocim de São Félix no Exercício de 2017:

Consoante relatório contábil anexo, confeccionado pelo contador do Município, é **elevadíssimo o impacto do déficit financeiro decorrente da execução dos programas (transferências voluntárias) nas área de saúde e educação**, para os quais o Município (gestor) se viu “obrigado” a aportar consideráveis **recursos complementares**, de modo a **comprometer os já parcos recursos próprios/desvinculados que se destinariam, dentre outras despesas preteridas, ao pagamento de contribuições previdenciárias.**

O **déficit financeiro (excesso de gastos em relação ao repassado pelo Governo Federal)** decorrente da execução dos programas do Governo Federal nas áreas de saúde e educação, encontra-se ilustrado na seguinte **tabela (cópia anexa) confeccionada e subscrita pelo contador responsável pela prestação de contas do exercício em análise, José Carlos Batista Santos:**



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMOCIM DE SÃO FÉLIX – PE

EXERCÍCIO 2017

ANEXO I – PROGRAMAS DA SAÚDE

PROGRAMA	RECEITA	DESPESAS COM PESSOAL	OUTRAS.DESPESAS	EXCESSO
PAB	R\$ 1.438.997,84	R\$ 1.398.074,39	R\$ -0-	+R\$ 40.923,45
PSF	R\$ 280.595,00	R\$ -0-	R\$ 422.480,08	-R\$ 141.885,08
PACS	R\$ 263.640,00	R\$ 263.475,00	R\$ 165,00	R\$ -0-
SAMU	R\$ 157.500,00	R\$ 152.006,61	R\$ 32.176,54	-R\$ 26.683,15
VIGILÂNCIA SANITÁRIA	R\$ 27.510,17	R\$ 52.318,34	R\$ 11.081,25	-R\$ 35.889,42
SAÚDE BUCAL	R\$ 130.455,00	R\$ -0-	R\$ 96.114,63	+R\$ 34.340,37
MAC	R\$ 601.521,00	R\$ 2.060.789,67	R\$ 588.872,92	-R\$ 2.048.141,59
NASF	R\$ 100.000,00	R\$ 132.204,84	R\$ 35.144,57	-R\$ 67.349,41
PMAQ	R\$ 183.600,00	R\$ 183.6000,00	R\$ -	R\$ -0-
SAÚDE NA ESCOLA	R\$ 8.676,00	R\$ -0-	R\$ -0-	+R\$ 8.676,00
VIGILÂNCIA EM SAÚDE	R\$ 88.103,24	R\$ 151.433,13	R\$ 4.258,84	-R\$ 67.588,73
TOTAL	R\$ 3.280.598,25	R\$ 4.393.901,98	R\$ 1.190.293,83	-R\$ 2.303.597,56



ANEXO II – FUNDEB

PROGRAMA	RECEITA	VALOR DEVIDO (60%)	DESPESAS COM PESSOAL	EXCESSO 60%
FUNDEB	R\$ 9.944.845,21	R\$ 5.966.907,12	R\$ 10.793.279,31	-R\$ 4.826.372,18
TOTAL	R\$ 9.944.845,21	R\$ 5.966.907,12	R\$ 10.793.279,31	-R\$ 4.826.372,18



José Carlos Dias dos Santos
CPF 386.294.453-53
CRC 012189/PE

Do referido quadro, bem como os demais documentos que o acompanham, extrai-se as seguintes **conclusões** como amparo nos correspondentes esclarecimentos contábeis que acompanham a tabela anexa:

I – DÉFICIT EM PROGRAMAS DA SAÚDE

No exercício 2017o Município de Camocim de São Félix recebeu recursos para execução de programas do Governo Federal na área da saúde no total de R\$ 3.280.598,25 e executou **Despesas** no total de **R\$ 5.584.196,81 (4.393.902,98 + 1.190.293,83)** ocorrendo o **excesso/ déficit** (necessidade de



complementação com recursos próprios) **no total de R\$ 2.303.597,56.**

II DÉFICIT EM PROGRAMA DA EDUCAÇÃO (FUNDEB 60%)

No exercício de 2017, o Município de Camocim de São Félixapurou um *deficit* (excesso) de R\$ 4.826.372,18 na execução de despesas do FUNDEB.

Ou seja, verifica-se que, sobretudo o **excesso/déficit** decorrente da execução dos programas federais na área de **saúde (R\$ 2.303.597,56)** e a correspondente necessidade de aporte de recursos próprios para o seu complemento **fora determinante parao não pagamento da integralidade das contribuições previdenciárias devidas**, sobretudo quando em concomitância com as demais circunstâncias financeiras adversas já citadas (ex.: débitos de parcelamentos previdenciários, débitos da CELPE, grave queda de arrecadação)

Trata-se, portanto de situação em que o gestor se encontrou em sério **conflito de escolha (“Trade-off”¹)**, no qual, em face à excesso imprevisível de demandas concomitantes (ex: obrigações previdenciárias, atendimento à saúde, educação...) e correspondente insuficiência recursos e, em um juízo de ponderação de valores (proporcionalidade/razoabilidade) **se viu obrigado a optar pela realização de despesas (manutenção e melhoria do atendimento na área de saúde e educação) cuja preterição importaria em maiores danos à população.**

Observe-se, a propósito, que a gravidade do citado déficit e dificuldade de escolha financeira do gestor tem se apresentado notoriamente em todo o país, conforme

¹**Trade-off** e **tradeoffs** são termos da língua inglesa que definem uma situação em que há conflito de escolha. Ele se caracteriza em uma ação econômica que visa à resolução de problema mas acarreta outro, obrigando uma escolha. Ocorre quando se **abre mão de algum bem ou serviço distinto para se obter outro bem ou serviço distinto.**



diversas reportagens divulgadas nos principais veículos de comunicação, nas quais se criticam a posição de gestores municipais que se viram obrigado a abdicar de manter em funcionamento estabelecimentos de saúde por dificuldades financeiras:

- **BOM DIA BRASIL (televisão):**

Brasil tem mais de mil unidades de saúde prontas e sem funcionar:

<http://g1.globo.com/bom-dia-brasil/edicoes/2017/05/08.html#!v/5852960>

- **BOM DIA BRASIL (televisão):**

País tem mais de 500 UPAs sem funcionar por falta de dinheiro

Nem estados, nem municípios têm dinheiro para abrir as UPAs

<http://g1.globo.com/bom-dia-brasil/noticia/2016/08/pais-tem-mais-de-500-upas-sem-funcionar-por-falta-de-dinheiro.html>

Edição do dia 19/08/2016

- **JORNAL ESTADÃO (INTERNET):**

País tem 1.158 novas unidades do SUS que nunca foram abertas

<http://saude.estadao.com.br/noticias/geral,pais-tem-1158-novas-unidades-sus-que-nunca-foram-abertas-custo-foi-de-r-1-bi,70001764226>

No caso do Município de Camocim de São Félix, entre inadimplir parcialmente débitos previdenciários ou manter em funcionamento relevantes programas federais na área de saúde (vide material anexo intitulado “AÇÕES NA ÁREA DE SAÚDE”) o gestor defendente optou por manter a posição menos gravosa à população (manutenção dos programas na área de saúde), o que se impunha em face ao princípio da proporcionalidade.

Pertinente, a propósito, são as ponderações trazidas por José Ivan Rodrigues de Sousa Filho, em profícuo artigo (“*Relativizando o Parágrafo Único do art.*



21 da Lei de Responsabilidade Fiscal”²) divulgado na revista CONTROLE Doutrina e Artigos, do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, *ex vi*

“Se o desequilíbrio fiscal e a trapaça eleitoral impactam o administrado somente de maneira mediata e prospectiva, **a ineficiência dos serviços públicos o faz de maneira imediata e atual**, embora o primeiro impacto possa evidenciar-se tão pernicioso quanto o segundo: **não se pode, portanto, imolar a indispensável utilidade prática dos serviços públicos em fanática adoração da higidez fiscal...**”

Atento à situação escorchante e crise a que vem sendo submetidos os Municípios e o Gestores Municipais em decorrência da postura demagógica e desleal do Governo Federal, que transfere aos Municípios os impactos das despesas com pessoal e despesas de custeio dos programas pelo mesmo (Governo Federal) criados, o **Tribunal de Contas do Piauí**, no julgamento do **processo de Consulta nº TC/010574/2014**, referente a consulta formulada pela APPM – Associação Piauiense dos Prefeitos Municipais, firmou , de forma geral, entendimento pelo qual demonstra sensibilidade à grave realidade financeira e angústia vivenciada pelos gestores municipais, conforme se infere do excerto conclusivo Conselheiro Relator Afrísio Castelo Branco, *ex vi*:

“Quanto ao mérito, após as manifestações apresentadas em audiência pública, no relatório da DFAM e parecer do Ministério Público de Contas, esta Relatoria entende que o TCE não possui competência para modificar a forma de cálculo da LRF. Seria mais **razoável** observar se efetivamente o percentual que excedeu o limite da LRF **se deveu a esses programas federais**.

Atribuir responsabilidade ao gestor, reprovando suas contas, por programas criados pelo Governo Federal, que beneficiam a população e que o gestor não possui ingerência sobre os mesmos, poderia inviabilizar a execução de políticas públicas, pois os municípios se verão forçados a recusar esses recursos porque não podem responder pelas despesas de pessoal.

Diante do exposto, por ser a manifestação mais razoável, voto de acordo com o MPC:

a) Pela impossibilidade de exclusão dos gastos com programas federais do cálculo do índice de despesa com pessoal do Poder Executivo Municipal, previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal;

b) **Não reprovamos as contas de governo sob a alegação de que o índice de pessoal do Poder Executivo Municipal, previsto na LRF, foi descumprido**, quando for observado que o gestor atendeu às seguintes situações:

² Disponível em : <http://revistacontrole.ipc.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/article/view/79> (acesso em 08/06/2017)



- Demonstração cabal de que **o índice da despesa de pessoal foi cumprido com a exclusão dos recursos transferidos pelo governo federal para o custeio dos programas com a saúde da apuração da Receita Corrente Líquida e com a retirada dos gastos com os profissionais de saúde custeados por programas federais da despesa de pessoal:(...)**

No caso dos autos, o **excesso/déficit** decorrente da execução dos programas federais na área de **saúde (R\$ 2.303.597,56)** e a correspondente necessidade de aporte de recursos próprios para o seu complemento **fora determinante para o não pagamento da integralidade das contribuições previdenciárias devidas.**

Portanto, observando-se as profficas conclusões do citado paradigma do Tribunal de Contas do Piauí, no julgamento do processo de Consulta nº TC/010574/2014, Tribunal de Contas do Piauí, não merece o gestor ser apenado não por ter sacrificado a manutenção de programas federais na área de saúde para quitar integralmente as obrigações previdenciárias, visto que **“Atribuir responsabilidade ao gestor, reprovando suas contas, por programas criados pelo Governo Federal, que beneficiam a população e que o gestor não possui ingerência sobre os mesmos, poderia inviabilizar a execução de políticas públicas.”**

Pugnamos, portanto, que esta Corte de Contas aprove as contas do defendente, em homenagem aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, os quais, diante da situação em concreto, recomendam a não rejeição das contas do defendente, notadamente quando provadas sua diligência e boa-fé.

2.1.3. Pagamento de juros e multas decorrentes do recolhimento intempestivo das contribuições previdenciárias ao RGPS

No item 2.1.3, o relatório aponta que: *Verificou-se que as contribuições previdenciárias não foram recolhidas integralmente até o vencimento, o que ocasionou a retenção do valor devido na cota do FPM no mês seguinte, sendo que esta retenção pelo não recolhimento ou pelo seu atraso gera cobrança de juros e multas sobre as parcelas pagas fora do prazo previsto na Lei nº 8.212/1991, artigo 30, inciso I, letra “b”.*



Aponta ainda os seguintes valores constantes em tabela:

TABELA COM JUROS E MULTAS RETIDOS DO FPM – EXERCÍCIO 2017 MUNICÍPIO DE CAMOCIM DE SÃO FÉLIX	
DATA DA RETENÇÃO	PREFEITURA
	VALOR
10/01/2017	308,70
10/03/2017	702,26
10/10/2017	462,50
Total	1.473,46

Fonte: Sistema de Informações do Banco do Brasil e notas de empenho

Ocorre que, conforme relatório anexo, obtido da Receita Federal, as importâncias de R\$ 308,70 e R\$ 702,26 tratam-se de juros oriundos de **inadimplência da Câmara Municipal de Camocim de São Félix**, e não da Prefeitura Municipal, pelo que não pode ser o gestor responsabilizado por encargos de inadimplência de débito que era de sua responsabilidade de quitação, mas que apenas por sistemática de quitação :

AFF01.16 MPAS/INSS - SISTEMA DE ARRECADAÇÃO - DATAPREV 24/05/2019 08:18:14
CONREM - CONSULTA DE REMESSA

Acao:

Inicio Anterior Origem Desvio Restaura Fim

Identificador: Competencia:
Nome: CAMOCIM DE SAO FELIX CAMARA DE VEREADORES

Compet.	Gestor	VL. Segurado	VL. Empresa	VL. Juros
DT. Geracao	Situacao	VL. Segurado Retido	VL. Empresa Retido	VL. Juros Retido
13/2013	98.2369	880,20	0,00	161,52
05/02/2014	5	880,20	0,00	161,52
11/2016	98.2369	3.892,79	0,00	308,70 ✓
05/01/2017	5	3.892,79	0,00	308,70
12/2016	98.2369	3.892,79	0,00	702,26 ✓
07/03/2017	5	3.892,79	0,00	702,26

Sucedo que, de acordo coma sistemática de retenção implementada pela Receita Federal em decorrência da adesão parcelamento instituído pela Lei nº. 12.810/2013, os valores dos CNPJ's vinculados à Prefeitura, incluindo Câmara Municipal, são objeto de retenção pela Receita Federal diretamente do FPM do Município, não sendo, no entanto, encaminhada documentação informativa quanto à origem do débito objeto da retenção.

Assim, ao buscar informações junto à própria Receita Federal, descobriu-se que importâncias de R\$ 308,70 e R\$ 702,26 tratam-se de juros oriundos de **inadimplência da Câmara Municipal de Camocim de São Félix**, pelo que serão objeto da respectiva cobrança à Câmara Municipal para o respectivo ressarcimento.



- **2.1.4. Licitação para Transporte Escolar sem as exigências do Código de Trânsito Brasileiro**

A irregularidade apontada pelo relatório, neste item é: *“Não exigir, no edital de credenciamento, regras específicas do Código de Trânsito Brasileiro, para execução dos serviços de transporte escolar com segurança e qualidade, com veículos adequados e condutores aptos para o desempenho dessa atividade”*.

Ocorre que, conforme item 02.00 do Edital – OBJETO, faz remissão expressa à necessidade de observância, para fins de credenciamento, dos critérios, termos e condições estabelecidos neste edital e seus anexos, *ex vi*:

02.01 - Credenciamento de pessoas físicas para prestação de serviços de locação de veículos com disponibilização de motorista para atender as necessidades da Secretaria de Educação e Cultura do município de Camocim de São Félix/PE, conforme critérios, termos e condições estabelecidos neste edital e **seus anexos**.

O ANEXO III, TERMO DE REFERÊNCIA, por seu turno, exige que apenas sejam utilizados, na prestação dos serviços, veículos que atendam às normas regulamentares correspondentes ao Código de Trânsito Brasileiro:

“5.5 - A Credenciada deverá utilizar veículos em perfeito estado de conservação, limpeza e segurança, obedecidas as normas que regulamentem a utilização de veículos no tocante ao Código de Trânsito Brasileiro.”

A suficiência do referido item editalício a impedir o credenciamento de fornecedores sem veículos que atendessem às disposições do CTB fora tal que, conforme o próprio relatório confirma: a **“licitação foi considerada deserta”**.

Isto se deu justamente porque, em exame prévio da documentação apresentada por interessados, verificou-se previamente que estes dispunham não atendiam ao disposto no Código de Trânsito Brasileiro.

Pelo exposto, observa-se que a disposição editalícia em questão fora eficiente na inibição de credenciamento em contrariedade ao CTB, **não havendo, portanto qualquer mácula na referida licitação** (credenciamento), a qual, por



elemento exclusivamente mercadológico local (escassez de oferta de veículos qualificados à prestação dos serviços nos termos da Lei).

Outrossim, cumpre destacar que a contratação direta, em ação seguinte da Administração, embora resulte da frustração inevitável do certame, não decorreu das disposições editalícias do credenciamento, mas sim da **premente necessidade de conferir continuidade ao serviço público de transporte escolar, o, por seu turno, qual é essencial ao dever básico do Estado: o ensino.**

Ocorre que, em face à absoluta insuficiência dos parcos recursos transferidos pelos governos Federal e Estadual para o custeio do transporte escolar e já estando sobremaneira sacrificados os recursos financeiros próprios com o custeio de outras despesas essenciais, o Município viu-se premido à contratação direta dos veículos necessários ao Transporte escolar que se apresentassem, ao mesmo tempo: interesse em prestar os serviços; habilitação para a condução em transporte escolar; e avaliação positiva favorável em vistoria realizada previamente pelo município, aferindo as respectivas condições de trafegabilidade.

Anexas à presente defesa, seguem declarações de emitidas pela Secretária Municipal de Educação, assim como por Diretores de Escolas Municipais, as quais atestam que durante o EXERCÍCIO DE 2017, puderam “acompanhar a regularidade do serviço de transporte escolar prestado aos alunos” bem como de que não tomaram ciência da existência de interrupção ou falha no citado serviço.

Junta-se também cópia de atas de reuniões promovidas pelo Conselho Municipal de Educação em que se evidencia inexistir qualquer sorte de reclamação contra a qualidade do serviço prestado.

Fora esta, portanto, a única alternativa a, por um lado, fugir-se da modalidade de licitação através de contratação de empresas que têm sido objeto de sucessivas condenações por esta corte de contas por resultar em intermediação onerosa de contratação de veículos locais e, por outro, evitar-se a paralização do serviço essencial de transporte escolar, o qual, como ressaltado, fora realizado em boa qualidade.

Trata-se de situação típica do que doutrina e jurisprudência denominam de “**ESCOLHAS TRÁGICAS**”, onde o gestor se vê forçado à superação de determinados valores (no caso vertente, o formalismo das exigências contidas no CTB) em decisões que objetivem a preservação de ações governamentais que salvaguardem direitos fundamentais (no caso, direito à educação), sob o influxo do princípio da “vedação ao retrocesso” na sua proteção.



Nesse sentido, vide representativo e repercutido julgamento do STF acerca do postulado das “escolhas trágicas”:

E M E N T A(...)- LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DA INTERVENÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO EM CASO DE OMISSÃO ESTATAL NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PREVISTAS NA CONSTITUIÇÃO - INOCORRÊNCIA DE TRANSGRESSÃO AO POSTULADO DA SEPARAÇÃO DE PODERES - PROTEÇÃO JUDICIAL DE DIREITOS SOCIAIS, ESCASSEZ DE RECURSOS E A **QUESTÃO DAS “ESCOLHAS TRÁGICAS” - RESERVA DO POSSÍVEL, MÍNIMO EXISTENCIAL, DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA E VEDAÇÃO DO RETROCESSO SOCIAL - (...) POLÍTICAS PÚBLICAS, OMISSÃO ESTATAL INJUSTIFICÁVEL E INTERVENÇÃO CONCRETIZADORA DO PODER JUDICIÁRIO EM TEMA DE EDUCAÇÃO INFANTIL: POSSIBILIDADE CONSTITUCIONAL(...)** - A intervenção do Poder Judiciário, em tema de implementação de políticas governamentais previstas e determinadas no texto constitucional, notadamente na área da educação infantil (RTJ 199/1219-1220), objetiva neutralizar os efeitos lesivos e perversos, que, provocados pela omissão estatal, nada mais traduzem senão inaceitável insulto a direitos básicos que a própria Constituição da República assegura à generalidade das pessoas. Precedentes. **A CONTROVÉRSIA PERTINENTE À “RESERVA DO POSSÍVEL” E A INTANGIBILIDADE DO MÍNIMO EXISTENCIAL: A QUESTÃO DAS “ESCOLHAS TRÁGICAS”**. - A destinação de recursos públicos, sempre tão dramaticamente escassos, faz instaurar situações de conflito, quer com a execução de políticas públicas definidas no texto constitucional, quer, também, com a própria implementação de direitos sociais assegurados pela Constituição da República, daí resultando contextos de antagonismo que impõem, ao Estado, o **encargo de superá-los mediante opções por determinados valores, em detrimento de outros igualmente relevantes, compelindo, o Poder Público, em face dessa relação dilemática, causada pela insuficiência de disponibilidade financeira e orçamentária, a proceder a verdadeiras “escolhas trágicas”, em decisão governamental cujo parâmetro, fundado na dignidade da pessoa humana, deverá ter em perspectiva a intangibilidade do mínimo existencial, em ordem a conferir real efetividade às normas programáticas positivadas na própria Lei Fundamental**. Magistério da doutrina. - A cláusula da reserva do possível - que não pode ser invocada, pelo Poder Público, com o propósito de fraudar, de frustrar e de inviabilizar a implementação de políticas públicas definidas na própria Constituição - encontra **insuperável limitação na garantia constitucional do mínimo existencial**, que representa, no contexto de nosso ordenamento positivo, **emanação direta do postulado da essencial dignidade da pessoa humana**. Doutrina. Precedentes. - A noção de “mínimo existencial”, que resulta, por implicitude, de determinados preceitos constitucionais (CF, art. 1º, III, e art. 3º, III), compreende um complexo de prerrogativas cuja concretização revela-se capaz de garantir condições adequadas de existência digna, em ordem a assegurar, à pessoa, acesso efetivo ao direito geral de liberdade e, também, a prestações positivas originárias do Estado, viabilizadoras da plena fruição de direitos sociais básicos, tais como o direito à educação, o direito à proteção integral da criança e do adolescente, o direito à saúde, o direito à assistência social, o direito à moradia, o direito à alimentação e o direito à segurança. Declaração Universal dos Direitos da Pessoa Humana, de 1948 (Artigo XXV). **A PROIBIÇÃO DO RETROCESSO SOCIAL COMO OBSTÁCULO CONSTITUCIONAL À FRUSTRAÇÃO E AO INADIMPLEMENTO, PELO PODER PÚBLICO, DE DIREITOS PRESTACIONAIS**. - O princípio da proibição do retrocesso **impede, em tema de direitos fundamentais de caráter social, que sejam desconstituídas as conquistas já alcançadas pelo cidadão ou pela formação social em que ele vive**. - A cláusula que veda o retrocesso em matéria de direitos a prestações positivas do Estado (como o direito à educação, o direito à saúde ou o direito à segurança pública, v.g.) traduz, no processo de efetivação desses direitos fundamentais individuais ou coletivos, obstáculo a que os níveis de concretização de tais prerrogativas, uma vez atingidos, venham a ser ulteriormente reduzidos ou suprimidos pelo Estado. Doutrina. Em consequência desse princípio, o Estado, após haver reconhecido os direitos prestacionais, assume o dever não só de torná-los efetivos, mas, também, se obriga, sob pena de transgressão ao texto constitucional, a preservá-los, abstendo-se de frustrar - mediante supressão total ou parcial - os direitos sociais já concretizados. **LEGITIMIDADE JURÍDICA DA IMPOSIÇÃO, AO PODER PÚBLICO, DAS “ASTREINTES”**. - Inexiste obstáculo jurídico-processual à utilização, contra entidades de direito público, da multa cominatória prevista no § 5º do art. 461 do CPC. A “astreinte” - que se reveste de função coercitiva - tem por finalidade



específica compelir, legitimamente, o devedor, mesmo que se cuide do Poder Público, a cumprir o preceito, tal como definido no ato sentencial. Doutrina. Jurisprudência.

(STF. ARE 639337 AgR, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Segunda Turma, julgado em 23/08/2011, Dje-177 DIVULG 14-09-2011 PUBLIC 15-09-2011 EMENT VOL-02587-01 PP-00125)

No caso vertente, à luz do citado paradigma da Suprema Corte, em sendo a continuidade dos serviços de transporte escolar indispensável à garantia mínima do direito à educação, é indubitável o seu enquadramento como “*direitos fundamentais de caráter social*”, e, por conseguinte, a imposição de providências administrativas que impeçam “*que sejam desconstituídas as conquistas já alcançadas pelo cidadão ou pela formação social em que ele vive*”.

Nesse sentido, o art. 22 Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro – LINDB, incluído pela Lei nº 13.655, de 2018:

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

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

§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a **gravidade da infração cometida**, os **danos que dela provierem para a administração pública**, as circunstâncias agravantes ou **atenuantes e os antecedentes do agente.**

Destarte, se os “*obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo*”, fora o motivo das contratações diretas de prestadores de serviço de transporte escolar e se a ação fora tomada no intuito de evitar “*prejuízo dos direitos dos administrados*”, não seria justa a penalização ou reprovação por tal conduta, que apenas visou o interesse público primário.

Pugna-se, portanto, que, em homenagem aos princípios da “proporcionalidade” e “razoabilidade”, seja afastada a penalidade aplicada ao gestor.

Outrossim, há ainda elementos normativos a se afastar a reprovação da conduta do Gestor Municipal, considerando os parâmetros legais fixados no § 2º do art. 22 da LINDB:



- **gravidade da infração cometida:** INEXISTENTE, porquanto demonstrada a finalidade pública da ação do gestor (garantia do acesso à educação);

- **danos que dela provierem para a administração pública:** INEXISTENTES, do, não houvera qualquer indício de sobrepreço apontado no relatório de auditoria, e, por outro, as declarações anexas evidenciam a boa qualidade da prestação dos serviços:

- as **circunstâncias agravantes:** NÃO há;

- **atenuantes:** Várias são as **circunstâncias atenuantes (boa qualidade do serviço; inexistência de sobrepreço; eficiência da opção adotada de assunção; primeiro ano de gestão);**

- **os antecedentes do agente:** NÃO há antecedente negativos do gestor;

2.1.5. REALIZAÇÃO DE DESPESA SEM LICITAÇÃO

Segundo o item do relatório em comento, a Prefeitura Municipal “*realizou despesas com aquisição de frutas, verduras e polpa de frutas, cujo montante atingiu o valor de R\$ 147.047,19 e não formalizou processo de dispensa, inexigibilidade ou licitação em quaisquer de suas modalidades relativamente às despesas realizada*”, tendo como credora a Cooperativa de Desenvolvimento da Agricultura Familiar do Estado de Pernambuco.

Junta-se cópia do procedimento antecedente de Chamamento para *aquisição de frutas, verduras e polpa de frutas* destinados à agricultura familiar, o qual, por seguir os procedimentos orientados pelo FNDE, afastam a irregularidade apontada no Relatório.

2.1.6. CONTRATAÇÃO IRREGULAR DE SERVIÇOS TÉCNICOS DE ADVOCACIA ATRAVÉS DA AMUPE

A) DA NECESSIDADE E ADEQUAÇÃO DOS SERVIÇOS PRESTADOS

Primeiramente, há de se destacar a mais absoluta necessidade que norteou o firmamento do convênio de cooperação técnica firmado com a AMUPE.



Referida necessidade decorre da a elevada demanda diária por consultoria (verbal e escrita) e assessoria jurídica (elaboração de minutas e procedimentos diversos) seja pelo próprio Gabinete do Prefeito, seja pelas várias secretarias municipais (Administração, Finanças, Saúde, Educação, Obras....) e departamentos (Recursos Humanos, Licitação...) as quais não poderiam ser plenamente atendidas pela Procuradoria Municipal, seja pela pequena estrutura da procuradoria, com apenas um (1) procurador, seja pela complexidade de algumas demandas, que requerem **maior especialidade do profissional**, indispensável a conferir-se maior segurança quanto às soluções administrativas e jurídicas a serem adotadas.

É importante destacar que, nomandato do gestor defendente, em 2017, a atuação especializada da AMUPE, através de escritório especializado credenciado há mais de 10 anos à AMUPE (Azevedo Saraiva Advogados Associados) fora fundamental em decisões e providências estratégicas em diversas áreas deste Município, seja no sentido de recomendar procedimentos adequados à lei e à orientação do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, seja no sentido prevenir irregularidades através de mediante fundamentados esclarecimentos preventivos.

Anexa, segue relação exemplificativa de processos judiciais (físicos e eletrônicos), em primeira e segunda instância, perante a Justiça Estadual e Federal, assim como administrativos junto ao TCE/PE de interesse do Município de Camocim de São Félix, para os quais, quantitativamente, dado o elevado volume, a Procuradoria composta por um só procurador é insuficiente para a prática de todos os respectivos atos necessários em nome do Município.

Acresça-se que, além da Procuradoria Contenciosa, o Procurador Geral Municipal encontra rotina assoberbada por atividades de assessoria e consultoria cotidiana, envolvida por inúmeras reuniões com agentes e órgãos diversos do Município, de modo a orientar procedimentos, esclarecer dúvidas, dirimir consensualmente conflitos internos e externos, elaborar minutas ... Para esta atividade consultiva, pelo elevado volume, de igual forma, é quantitativamente insuficiente a pequena estrutura da Procuradoria Municipal, composta apenas por um Procurador Geral.

Ressalte-se, nesse sentido, que, pela pouca habitualidade redacional e até mesmo de formação de grande parte dos servidores municipais, há constante necessidade de elaboração de minutas de documentos internos (ex.: atas, comunicados...) e externos (ex: ofícios para outros entes da federação; órgãos de controle externo, como MPE, MPF, TCE, TCU...) .

Há, também, de se destacar a infinitude de denúncias, ações e procedimentos que houveram de ser deflagrados, e acompanhados, em face ao ex-gestor em virtude de uma incomum quantidade de ilícitos e irregularidades verificadas, sobretudo



envolvendo convênios federais, para os quais a concorrência da atuação especializada de advogados credenciados à AMUPE fora fundamental em face às significativas peculiaridades e elevadas responsabilidades envolvidas.

Nada obstante, embora o aspecto quantitativo, por si só, já evidenciasse a impossibilidade da prestação, exclusivamente pela Procuradoria, do serviço proposto pelo escritório Azevedo Saraiva Advogados Associados, destacamos que, em diversas ocasiões cotidianas, em face à **complexidade das matérias** inerentes a processos (judiciais e administrativos), conflitos e demandas por providencias, revela-se fundamental à celeridade e eficiência das respostas apresentadas pela Administração o apoio e a atuação complementar de escritório e, sobretudo, de advogado com ampla e sólida expertise e segurança na matéria.

Anexos, seguem documentos exemplificativamente acostados à título de amostragem da complexidade dos serviços desempenhados pela AMUPE.

Destaque-se que, em face à ausência de codificação plena em importantes áreas abrangidas pelo Direito Municipal (notadamente, Direito Administrativo e Financeiro...), a busca da solução concreta, no mais, demanda tempo sobrecomum, o qual costuma ser exercido por maior eficiência e celeridade por profissionais com vasta experiência acumulada.

A este propósito, é importante destacar a peculiaridade específica da assessoria à Comissão Permanente de Licitação que, embora envolva, em parte, pareceres e atividades corriqueiras, verificamos, na prática, desde o exercício de 2017, uma significativa quantidade de situações de maior complexidade e responsabilidade, de modo que a contratação direta de um escritório para cada uma das demandas mais complexas seria ineficiente (com relevante perda de tempo e, quiçá, desperdício de recursos humanos e ante a necessária tramitação burocrática de cada contratação) e certamente antieconômica, ante a perda economia de escala da proposta de advocacia contínua englobante de áreas diversas do Direito (Administrativo, Financeiro e Constitucional).

Quanto à necessidade e relevância da atividade consultiva cotidiana, destacamos que o Tribunal de Contas da União possui entendimento, seguido em julgamento desta Corte de Contas Estadual, no sentido de que o fato de ter o agente ordenador de despesas agido sob orientação de pareceres jurídicos não os torna imunes à responsabilização por contratações contrárias à lei, *ex vi*:

*“44.13. Ainda **acerca da responsabilidade da autoridade que agiu com base em parecer jurídico, cabe citar excerto do Voto proferido pelo Ministro Walton Alencar Rodrigues e que resultou no Acórdão 1.337/2011-Plenário:***

*‘O fato de terem agido sob orientação de pareceres jurídicos não os torna imunes à **responsabilização por contratações contrárias à lei. É pacífica a jurisprudência a respeito.** Cito*



excerto do voto proferido pelo Ministro Benjamin Zymler, no processo 006.260/1999- 3, Acórdão 19/2002 – Plenário:

“Também não aproveita ao recorrente o fato de haver parecer jurídico e técnico favorável à contratação. Tais pareceres não são vinculantes ao gestor, o que não significa ausência de responsabilidade daqueles que os firmam. Tem o administrador obrigação de examinar a correção dos pareceres, até mesmo para corrigir eventuais disfunções na administração(...).” (GRUPO I – CLASSE I – Plenário TC-012.829/2003-0 Apensos: TC-006.728/2008-2, TC-015.432/2005-3 e TC-011.078/2001-0. Data da Sessão: 30/4/2014 – Ordinária)

Ora Exa., esse grau de responsabilidade do gestor, independente do parecer jurídico que o respalda, revela o nível de confiança e a dependência necessária de acerto da consultoria prestada pelos advogados que atuam na prática de serviços jurídicos especializados, visto que o equívoco dos profissionais contratados conduz à inarredável responsabilização do gestor. A fidúcia, portanto, se sobreleva..

Desta forma, seja pela pequena estrutura da Procuradoria em face à elevada demanda municipal (contenciosa, de assessoria e consultiva), seja pela constatação prática de relevantes demandas de maior complexidade no dia-a-dia da Administração Municipal, que requererem apoio complementar de advocacia especializada, seja a relação de fidúcia/confiança existente entre o Gestor Municipal e o escritório conveniado à AMUPE restar demonstrada aimpossibilidade da prestação do serviço por parte do Procurador Geral Municipal integrante do poder público (comissionado), bem como a correspondente necessidade de contratação direta.

B) DA NÃO

No item do relatório ora respondido, recomenda-se que *“os serviços jurídicos, aí incluída a defesa judicial ou extrajudicial dos interesses do Município, contratados através da AMUPE, têm natureza de atividade administrativa permanente e contínua, sendo **recomendável, portanto, que haja o correspondente cargo efetivo no quadro de servidores do Município para atender tal função**, com provimento mediante concurso público nos termos do Art. 37 da Constituição Federal”*.

Entretanto, não existe a obrigatoriedade constitucional de implantação de procuradorias comporta de servidores efetivos, consoante seguintes parâmetros hermenêuticos constitucionais:



1- Os textos dos artigos 131 e 132 da Constituição Federal possuem disposições expressamente voltadas ao disciplinamento da obrigatoriedade de estruturação de carreiras em cargos da advocacia pública, **exclusivamente** em relação, respectivamente, à **União, Estados e Distrito Federal**:

Art. 131. A **Advocacia-Geral da União** é a instituição que, diretamente ou através de órgão vinculado, representa a União, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo.

§ 1º. A Advocacia-Geral da União tem por chefe o Advogado-Geral da União, de livre nomeação pelo Presidente da República dentre cidadãos maiores de trinta e cinco anos, de notável saber jurídico e reputação ilibada.

§ 2º. O ingresso nas classes iniciais das carreiras da instituição de que trata este artigo far-se-á mediante concurso público de provas e títulos.

§ 3º. Na execução da dívida ativa de natureza tributária, a representação da União cabe à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, observado o disposto em lei.

Art. 132. Os **Procuradores dos Estados e do Distrito Federal**, organizados em carreira, na qual o ingresso dependerá de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases, exercerão a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº -19, de 1998)

Parágrafo único. Aos procuradores referidos neste artigo é assegurada estabilidade após três anos de efetivo exercício, mediante avaliação de desempenho perante os órgãos próprios, após relatório circunstanciado das corregedorias. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

Referidos dispositivos compõem, em seu conjunto, uma estrutura normativa sistêmica disciplinada em sessão específica da Constituição Federal intitulada: “*Sessão II - DA ADVOCACIA PÚBLICA*”(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998³).

Houve, portanto, um silêncio proposital em relação aos Municípios quanto à extensão da exigência de procuradorias relativamente aos seus respectivos patrocínios judiciais e consultoria.

Com efeito, se houvesse de se tratar e de se instituir a obrigatoriedade de criação de procuradorias, certamente tal previsão estaria ali na citada “*Sessão II - DA ADVOCACIA PÚBLICA*” e não em outro *locus* como no art.

³Antes da EC nº 19/98 o título da Sessão era: **DA ADVOCACIA PÚBLICA DA UNIÃO**



37, II da Constituição Federal (defendido equivocadamente por associações de procuradores municipais).

O art. 37, II da Constituição Federal impõe regra de “*investidura em cargo ou emprego público*”, afirmando que para tanto depende de aprovação prévia em concurso público.

Não impõe, no entanto, o art. 37, II da CF, a obrigatoriedade de concurso público para funções que não correspondem a cargos ou empregos públicos, notadamente em relação à advocacia municipal, em que o respectivo silêncio na “*Sessão II - DA ADVOCACIA PÚBLICA*” (arts. 131 e 132) evidencia não ser obrigatória a criação de cargos de procuradoria tocante.

2 – A Carta Magna de 1988 possui característica notoriamente “**analítica**”, **não padecendo do mal de ser lacônica ou omissa**, e certamente **não o seria em relação a matéria (advocacia) que a própria outorga tamanha relevância** aos demais entes federativos (União, Estados e DF), em seus arts. 131 e 132.

A propósito, os **Municípios não foram negligenciados** em quaisquer das situações nas quais a paridade de tratamento com os demais entes da federação se fez necessário, *v.g*:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e **Municípios** e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos(...)

Art. 13. (...)§ 2º Os Estados, o Distrito Federal e os **Municípios** poderão ter símbolos próprios.

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os **Municípios**, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

Art. 19. É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos **Municípios**:



Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os **Municípios** poderão instituir os seguintes tributos:

Nesse aspecto, cumpre destacar que, quando o Poder Constituinte quis verdadeiramente estender aos Municípios o dever de estruturação de carreiras em cargos públicos, o fez de modo expresso como no art. 144, § 10, inciso II (incluído pela EC nº 82, de 2014):

Art. 144. (...)

§ 10. A segurança viária,(...)

II - compete, no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e **dos Municípios**, aos respectivos órgãos ou entidades executivos e seus agentes de trânsito, **estruturados em Carreira**, na forma da lei.

Reforça-se, pois, a compreensão quanto à clara a opção constituinte pela não obrigatoriedade da instituição de procuradorias em municípios, como ocorre em relação aos Estados, DF e União, nos termos dos art. 131 e 132 da CF.

3 – O esclarecimento quanto à inexistência de “lacuna constitucional” também encontra ressonância mediante investigação através do “**critério histórico**” de hermenêutica constitucional, em que se destacam os seguintes marcos interpretativos relevantes:

3.1- O art. 132 da CF fora objeto de **posterior rediscussão pelo Poder Constituinte Derivado**, o qual editou a **EC 19/1998** modificando o teor do seu *caput* e acrescentando-lhe o parágrafo único, **novamente sem fazer referência à extensão da obrigatoriedade de procuradorias municipais**.

3.2- Posteriormente, a **PEC nº 17, de 2012** inaugura tentativa de extensão da obrigatoriedade inexistente na redação constitucional originária, conforme a nítida **pretensão modificativa** revelada em sua emenda: “*Altera a redação do art. 132 da Constituição Federal para **estender** aos Municípios a obrigatoriedade de organizar carreira de procurador (para fins de representação judicial e assessoria jurídica), com ingresso por concurso público*”.O vocábulo “**estende**” evidencia a única interpretação lógica do texto do art. 132 da CF no sentido da **não abrangência da obrigatoriedade aos Municípios**.



3.3- A PEC nº 17, de 2012 foi ARQUIVADA sem apreciação, o que evidencia a inexistência de vontade parlamentar (com quórum mínimo) suficiente a verter o conteúdo originário da decisão política fundamental (usando a expressão de Carl Schmitt);

3.4- Fora recentemente proposta, no Senado Federal, nova Proposta de Emenda à Constituição (PEC 7/2019) com o mesmo objetivo de alterar o art. 132 da Constituição Federal “para incluir as procuradorias municipais”.

Os próprios pressupostos motivadores desta nova proposta confirmam claramente a compreensão óbvia quanto à “INEXISTÊNCIA de norma constitucional impositiva de procuradorias concursadas no âmbito municipal, como se destaca de pontos de sua JUSTIFICAÇÃO (anexo da PEC 7/2019) :

- a) O texto reconhece a **autonomia municipal**, enquanto capacidade de auto-organização: “(...)Nos termos do art. 18 da Constituição Federal, a organização político-administrativa do País contempla a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, **todos autônomos para o exercício de suas respectivas competências, observados os termos estabelecidos na Carta Magna**”;
- b) Constata a inexistência ATUAL de obrigatoriedade de procuradorias concursadas nos municípios ao consignar que “**o disposto nos arts. 131 e - 132 da Constituição Federal, mesmo com aperfeiçoamentos feitos pelo constituinte derivado, mantém tratamento diferenciado à advocacia pública dos municípios, sem qualquer justificativa plausível. Nos dispositivos constitucionais elencados, apesar da relevância de suas atribuições, consta menção apenas à advocacia pública da União, dos Estados e do Distrito Federal, responsável pela representação judicial e pela consultoria jurídica de tais entes federativos, concretizada por servidores públicos aprovados em concurso público de provas e títulos. Há, a nosso ver, tratamento desigual a situações que deveriam receber tratamento idêntico, sobretudo se consideramos a relevância de tais atribuições para a defesa da moralidade administrativa**”.

Ou seja, conquanto o texto justificativo da PEC 7/2019 defenda como “não plausível” a diferenciação de tratamento à advocacia pública nos municípios, o certo é que a própria justificativa da proposição reformatória parte do reconhecimento do seguinte estado das arte constitucional: o “**tratamento diferenciado à**



advocacia pública dos municípios” decorre do texto expresso da própria Constituição Federal de 1998.

Assim, como é cediço **não existir norma constitucional originária inconstitucional**, a alegação de ausência de “justificativa plausível” para a não obrigatoriedade de instituição de procuradorias em municípios é um questionamento a ser tratado **de lege ferenda** pelo Poder Constituinte Derivado, como o foi tentado com a até então arquivada PEC nº 17, de 2012.

- 4 – A não obrigatoriedade de procuradorias concursadas nos municípios fora ressaltada no julgamento do RE 656558/SP em que o Min. Dias Toffoli ressaltou **:(...)não vislumbro na Constituição Federal, primo ictuoculi, a obrigatoriedade de que, em todo município, seja criada uma procuradoria municipal para a representação judicial, extrajudicial, ou para a atividade de consultoria jurídica, embora tal desiderato fosse o ideal. (STF, RE 656558/SP, voto do Rel. Min. Dias Toffoli, em 14/06/2017)** Também no RE 690.765/MG voto do Min. Ricardo Lewandowski, sufraga posição de que: “**Quanto à alegada obrigatoriedade dos municípios instituírem órgãos de advocacia pública em suas administrações, o acórdão recorrido harmoniza-se com o que assentado pelo Plenário desta Suprema Corte no julgamento do Recurso Extraordinário 225.777/MG, Redator para o acórdão o Min. Dias Toffoli, pois não há na Constituição Federal previsão que os obrigue a essa instituição.** (STF, RE 690.765/MG, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJe 08/08/2014). No mesmo sentido, o Min. Roberto Barroso manifestou sua compreensão, no julgamento do RE 888327, de que “*nem todo município tem que ter uma carreira de procurador do município. Às vezes, não se justifica*”.(STF, RE 888327 AgR, 1ª Turma, Rel. Min. Rosa Weber, DJe 17/09/2015.

C) DA PRÁTICA ADMINISTRATIVA REITERADA DE AMPLO CONHECIMENTO PÚBLICO

É do conhecimento desta Corte de Contas que, no exercício de 2017, mais da metade dos Municípios do Estado de Pernambuco mantinham convênios tais como os tratados no presente item do relatório de Auditoria.



No caso do Município de Camocim de São Félix, observa-se que, no **mandato anterior**, no **exercício de 2016**, o valor do convênio da AMUPE quanto aos mesmos serviços era de **R\$ 12.600,00**, conforme consulta no portal Tome Conta anexo.

Acresça-se ao fato de que, conforme informações obtidas no portal TOME CONTA (extratos anexos), no mesmo período (exercício de 2016), além do valor correspondente ao convênio firmado com a AMUPE (de R\$ 12.600,00), **havia outros 2 contratos paralelos:**

- contrato firmado com o escritório **BARBOSA COUTO ADVOGADOS ASSOCIADOS** correspondente ao **Empenho Nº 000038**, no valor de **R\$ 6.000,00**, relacionado a “ASSESSORIA E CONSULTORIA NA ÁREA DE DIREITO ADMINISTRATIVO, FINANCEIRO, CONSTITUCIONAL”

- contrato firmado com o escritório **BARBOSA COUTO ADVOGADOS ASSOCIADOS** correspondente ao **Empenho Nº 000037**, no valor de **R\$ 5.675,00**, relacionado a “ASSESSORIA JURÍDICA CONSULTIVA E PREVENTIVA À COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÕES, PREGOEIRO...”

Observa-se, portanto, que, na gestão anterior, o município despendia para os mesmos serviços especializados propostos (consultoria e assessoria na área de Direito Constitucional, Administrativo, Financeiro), a importância total de R\$ 24,275,00.

Ademais, a título de demonstração da compatibilidade de preços (não questionada no relatório) em pesquisa no Diário Oficial dos Municípios, colhe-se os seguintes parâmetros comparativos de preços praticados por outros escritórios da advocacia, conforme publicações anexas, abaixo :

- MUNICÍPIO DE VICÊNCIA: Valor Anual: 180.000,00 (R\$ 15.000,00 mensais); Escritório Contratado: Almeida Paula Advogados Associados;



- MUNICÍPIO DE BUIQUE: Valor Anual: 186.000,00 (R\$ 15.500,00 mensais); Escritório Contratado: EDUARDO TEIXEIRA ADVOGADOS ASSOCIADOS;
- MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO: Valor Anual: 252.000,00 (R\$ 21.000,00 mensais); Escritório Contratado: PETRIBÚ, SIMÕES ADVOGADOS ASSOCIADOS;

D) DAS NORMAS E VETORES HERMENÊUTICOS TRAZIDOS PELA Lei Federal Nº 13.655, de 25 de abril de 2018 ACERCA DA INCIDÊNCIA DO PRINCÍPIO DA SEGURANÇA

Recentemente, o legislador ao editar a Lei Federal de 13.655, de 25 de abril de 2018, fora explícito e enfático ao prestigiar a aplicação do princípio da segurança jurídica no ordenamento pátrio⁴, o que se anuncia desde a sua ementa, *in litteris*: “**Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre *segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público*” .**

Quanto à aplicação do princípio da segurança jurídica na atividade dos agentes públicos, destacamos os seguintes dispositivos incluídos pela Lei Federal de 13.655/2018 ao Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro):

“Art. 23. A decisão administrativa, controladora ou judicial que estabelecer **interpretação ou orientação nova** sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito, deverá prever **regime de transição** quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais.

Parágrafo único. (VETADO).”

⁴ O princípio da segurança jurídica já encontrava-se positivados em outros dispositivos no ordenamento jurídico pátrio, como, p.ex.: art. 2º, *caput*, da Lei Federal nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, *caput*; art. 926 e 927, §§2º, 3º e 4º do novo CPC.



“Art. 24. A revisão, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa cuja produção já se houver completado **levará em conta as orientações gerais da época**, sendo vedado que, com base em mudança posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas.

Parágrafo único. Consideram-se orientações gerais as interpretações e especificações contidas em **atos públicos de caráter geral ou em jurisprudência judicial ou administrativa majoritária**, e ainda as **adotadas por prática administrativa reiterada e de amplo conhecimento público**.

Relevante entendemos a transcrição de excerto do parecer da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados quanto ao Projeto de Lei nº 7.448, de 2017, que resultara na Lei Federal de 13.655/2018, ao justificar a inserção de normas de direito público no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, antes nomeado como “*Lei de Introdução ao Código Civil*”, mas que hoje intitula-se como Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro:

“ (...)No tocante aos arts. 23 e 24 do projeto, verificamos neles a clara preocupação com o respeito ao princípio da segurança jurídica. Este, um dos mais relevantes princípios do Direito, é o garantidor da estabilidade das relações jurídicas, conferindo aos cidadãos a confiança de que, no caso de novas interpretações ou orientações sobre determinada norma que interfiram na validade de atos ou contratos, sejam preservadas situações já devidamente constituídas no tempo e garantida uma transição razoável quando inevitável a exigência do novo dever ou do novo condicionamento de direito.

Nas palavras do professor Celso Antônio Bandeira de Mello:

Bem por isto, o Direito, conquanto seja, como tudo o mais, uma constante mutação, para ajustar-se a novas realidades e para melhor satisfazer interesses públicos, manifesta e sempre manifestou, em épocas de normalidade, um compreensível



empenho em efetuar suas inovações causando o menos trauma possível, a menor comoção, às relações jurídicas passadas que se perlongaram no tempo ou que dependem da superveniência de eventos futuros previstos.

É nesse sentido, portanto, **em respeito à segurança jurídica e aos próprios princípios da lealdade e da boa-fé**, que se trouxe no projeto a necessidade de sempre se estabelecer uma transição em caso de mudança de interpretação, mesmo que não haja regime previamente estabelecido, permitindo-se que, a partir do diálogo entre o interessado e a autoridade prolatora da decisão definidora de nova orientação, seja negociada a referida transição, com a celebração de um compromisso para o ajustamento.(...)

”

C.2) DO CONTEXTO DA PACTUAÇÃO DE SERVIÇOS JURÍDICOS PELA AMUPE e DA SUA ANÁLISE À LUZ DA Lei Federal Nº 13.655, de 25 de abril de 2018 ACERCA DA INCIDÊNCIA DO PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA

Inicialmente, quanto à irregularidade atribuída à pactuação entre AMUPE e Município de Camocim de São Félix, há de ressaltar que é de conhecimento , há mais de 20 anos, a AMUPE tem prestado, mediante convênios específicos, serviços na esfera jurídica aos municípios do Estado de Pernambuco, em suprimento à inexistência ou insuficiência das respectivas procuradorias.

A inquestionável reputação ético-profissional da AMUPE já fora, inclusive, objeto de reconhecimento elogioso por esta Corte de Contas, nos autos do PROCESSO TCE-PE Nº 1340158-0, nas percucientes linhas do voto do Exmo. Conselheiro Relator Adriano Cisneiros, das quais transcrevemos excerto conclusivo, *ex vi*:

*“A meu ver, a entidade acima referida **tem grande representatividade na esfera estadual e vem desempenhado suas tarefas de maneira bem sucedida através da realização de convênio com os municípios.** O questionamento feito pela*



auditoria a respeito da ausência do acordo especificado (Cláusula Terceira, II, a do Convênio; fls. 863) para que a associação pudesse representar o Município judicial e extrajudicialmente, não é suficiente para macular a prestação dos serviços.

*Ao contrário do que afirma a equipe técnica, **nem sempre é mais adequado para o Município realizar provimento para quadro efetivo** no exercício de determinadas funções. Devido a estabilidade que possuem, **muitas vezes os funcionários públicos tem produtividade menor em relação aos terceirizados**, que, **neste caso, vêm desempenhando suas atribuições de forma satisfatória**. Além disso, não houve comprovação por parte da auditoria na presente Prestação de Contas de que os serviços não foram efetivamente prestados. Assim, deixo de imputar a devolução do montante de R\$ 114.000,00."*

Destaque-se, a propósito, ao longo dos citados 20 anos, mais da metade dos Municípios do Estado de Pernambuco já firmaram convênios como os ora apreciados, havendo, por longo período, sido submetidos à auditoria desta Corte de Contas e aceitos, sem imputação de irregularidade tampouco suspensão cautelar,

Apenas recentemente, após o firmamento do convênio ora apreciado, é que foram emitidas por esta Corte de Contas apreciações contrárias ao formato de pactuação, o que, inclusive, a bem da segurança jurídica, ensejara a apresentação, autorizada pela Presidência da AMUPE, de minuta de Termo de Ajustamento de Gestão, cuja cópia segue anexa.

Nesse sentido, importantes foram as ponderações levantadas pelos Conselheiros Ranilson Ramos e Conselheira TheresaDuere na 22ª SESSÃO ORDINÁRIA DA PRIMEIRA CÂMARA REALIZADA EM 24/04/2018, consignadas nas notas taquigráficas do PROCESSO TCE-PE Nº 1725125-4 (cópia anexa):

<i>CONSELHEIRO</i>	<i>RANILSON</i>	<i>RAMOS:</i>
<i>Senhor Presidente,</i>	<i>Conselheira Teresa Duere,</i>	<i>ouvi,</i>
<i>atentamente,</i>	<i>a explanação de Vossa Excelência e apenas indago se</i>	
<i>teria algum caminho para que este processo, em que uns dos achados</i>		
<i>que levaram à conclusão do voto de Vossa Excelência era exatamente a</i>		
<i>contratação de advogados, de consultorias, com ou sem a participação</i>		
<i>da Associação Municipalista, tenha a chance de ser sobrestado até</i>		



esse entendimento de Vossa Excelência, com relação a esse tema, estar pacificado. Entendo que Vossa Excelência está em busca de uma pacificação desse assunto e estaríamos antecipando uma conclusão de um processo que poderia ter outro caminho após a pacificação do tema

CONSELHEIRA TERESA DUERE – RELATORA:
Até **agradeço ao Conselheiro Ranilson Ramos a oportunidade de explicar esse ponto.** Primeiro, não estamos tratando de mérito porque é um embargo de declaração, esse é o primeiro ponto. Ainda há uma possibilidade de recurso em relação a este processo. **E, em segundo momento, já está pronto; nós temos um Termo de Ajuste de Conduta com a OAB, e com a participação desses advogados, e já está pronta para começar sua vigência,** e evidentemente o que trataremos, e isso com esta Corte, será essa questão do passivo anterior; a caracterização de uma irregularidade de um passivo anterior que, na minha opinião, **o Termo de Ajuste de Conduta já demonstra que esse tema tem que ser pacificado e de forma a não retroagir, levando prejuízo àqueles que querem, hoje, acertar e entrar em outro caminho;** mas isso vem, possivelmente, em um processo de recurso. Então, não há por que sobrestar o processo, que, na verdade, já encaminhou - já está totalmente considerado pelas partes como apto a ser assinado - **o Termo de Gestão, inclusive pelo próprio Relator Dr. João Campos e pela OAB, como amicus curiae, e, portanto, acredito que este processo sendo votado hoje será um passo bastante definitivo para a solução desse problema a partir desta semana, até em relação à assinatura desse termo.**

Desta feita, temos que, nos termos do *caput* do art. 24 da LINDB⁵ (acrescido pela Lei Federal de 13.655/2018), levando-se “**em conta as orientações gerais da época**” do firmamento do convênio ora apreciado e tendo em consideração que o respectivo termo reproduz formato de pactuação entre AMUPE e Municípios, , vigente há 20 anos, correspondente a “*prática administrativa reiterada e de amplo conhecimento*

⁵Art. 24. A revisão, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa cuja produção já se houver completado **levará em conta as orientações gerais da época**, sendo vedado que, com base em mudança posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas.

Parágrafo único. Consideram-se orientações gerais as interpretações e especificações contidas em **atos públicos de caráter geral ou em jurisprudência judicial ou administrativa majoritária**, e ainda as adotadas por **prática administrativa reiterada e de amplo conhecimento público**.



público” (parágrafo único do art. 24 da LINDB), temos que não merece ser tida por ilícita referida prática administrativa lavrada na mais absoluta boa-fé.

Adicionalmente, esclarece-se que a AMUPE tem o Município como parte integrante, na qualidade de associado, além de ter o desenvolvimento institucional dos municípios associados como seu objetivo primordial (arts. 3º e 4º do Estatuto da AMUPE), o que resulta, inclusive, na **faculdade de dispensa de licitação** (art. 24, XIII, da Lei 8.666/93⁶), por ter **inquestionável reputação ético-profissional e não ter fins lucrativos**.

Pelo exposto, pugna-se não seja considerado irregular o termo de convênio em apreço, notadamente por ter sido elaborado em conformidade com a *“prática administrativa reiterada e de amplo conhecimento público”* (parágrafo único do art. 24 da LINDB).

2.1.7. Registros incompletos no LICON

Tratam-se de falhas oriundas de dificuldades operacionais no início do exercício, que forma objeto de determinação de correção para não repetição nos exercícios subsequentes.

III - DOS REQUERIMENTOS E PEDIDOS

Face ao exposto, é o presente para, em consideração aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, bem como às razões acima expostas e documentos acostados, requerer que seja emitido parecer prévio pela APROVAÇÃO das contas do defendente referentes ao exercício auditado (2017), sobretudo diante da inexistência de ato de má-fé e dano ao patrimônio público.

NESTES TERMOS,
PEDE DEFERIMENTO.

Recife, 03 de junho de 2019.

LEONARDO AZEVEDO SARAIVA
OAB/PE 24.034

⁶Art. 24. É dispensável a licitação:

XIII - na contratação de instituição brasileira incumbida regimental ou estatutariamente da pesquisa, do ensino ou do **desenvolvimento institucional**, ou de instituição dedicada à recuperação social do preso, desde que a contratada detenha **inquestionável reputação ético-profissional e não tenha fins lucrativos**;