AUDITORIA ESPECIAL REALIZADA NA PREFEITURA DE CHÃ GRANDE,
ABRANGENDO AS ÁREAS DE PESSOAL, LICITAÇÕES, DESPESAS E
CONTROLE INTERNO

Decisão: Irregular
Processo: TC Nº 0203307-0
Relator: Auditor Luiz Arcoverde Filho
Julgado: 12/11/05
Publicado: 17/01/06

RELATÓRIO

Tratam os autos da Auditoria Especial instaurada na Prefeitura Municipal de Chã Grande, relativa ao período compreendido entre 01/01/2002 a 03/04/2002, cujos exames abrangeram as áreas de pessoal, licitações, despesas e controle interno.

Concluídos os trabalhos, as irregularidades apuradas foram apresentadas no Relatório de Auditoria, às fls. 797 a 820 (volume IV).

Após a defesa houve a apreciação por parte da Equipe de Auditoria alguns dos itens foram excluídos, razão pela qual vou indicar os que permanecem após a análise da defesa.

Das irregularidades apontadas, demandam imputação de débito da auditoria, no total de R\$ 39.992,16:

1. Despesas sem comprovação no valor de R\$ 22.135,16;
2. Despesa comprovada com nota fiscal inidônea no valor de R\$ 2.987,60;
3. Renúncia de receita do IRRF no valor de R\$ 1.740,82;
4. Renúncia de receita do ISS no valor de R\$ 13.128,58; Reduzido para R\$ 1.146,51.

Dentre as demais irregularidades, destacam-se:

5. Irregularidades no termo de parceria celebrado com a CEGEPO, no montante de R\$ 1.051.549,94, relativos a seis processos de dispensa para a terceirização de mão-de-obra dos programas de agentes ambientais, ensino e nutrição, agente cidadão, saúde da família, agentes comunitários e controle de endemias:
 - a) OSCIP escolhida pela Prefeitura não está habilitada para desenvolver programas nas áreas educacional, ambiental, social, de saúde, e de controle de endemias, pois o Ministério da Justiça apenas reconheceu a área assistencial (2.1.a.);
 - b) Realização indevida de Processo de Dispensa (item 2.1.b.);

- c) Certificado de Qualificação do requerente como Organização de Sociedade Civil de Interesse Público emitido pelo Ministério da Justiça não foi anexado aos processos de Dispensa (2.1.c.);
 - d) O projeto e o Termo de Parceria não especificam as atividades e trabalhos que serão desenvolvidos nos programas (2.1.d.);
 - e) Burla ao concurso público e desrespeito à Lei de Responsabilidade Fiscal (2.1.e.);
6. Despesa sem licitação relativa a obras, realizadas com as empreiteiras Construtora Agra Ltda. e Renmar Construtora Ltda., perfazendo um montante de R\$ 144.170,20 (item 2.2.e);
7. Aumento salarial para os servidores ocupantes dos cargos efetivos de motorista, médico e operador de máquinas sem que lei específica determinasse (item 2.5.b.);
8. Ausência de prestação de contas e comprovação da destinação dos recursos da previdência que foram recolhidos dos servidores para o Instituto de Previdência dos Servidores de Chã Grande (2.5.f.);
9. A Prefeitura não recolheu ao INSS os valores descontados em folha de pagamento à Previdência (item 2.5.f.1.).

Notificado, o interessado, Sr. Daniel Alves de Lima, Prefeito e Ordenador de Despesas, apresentou sua defesa, às fls. 838 a 862, juntando a documentação às fls. 863 a 1134. Sobre os aspectos relacionados, argumenta:

Quanto às despesas sem comprovação o Defendente apresenta uma série de argumentos e encaminha a seguinte documentação: (a) recibos comprobatórios dos repasses efetuados à CEGEPO – Centro de Geração de Empregos (fls. 889 a 892); (b) contrato de prestação de serviços celebrado com o Banco do Brasil e recibo do pagamento de tarifa sobre a prestação de serviços de pagamento dos proventos dos servidores da Prefeitura (fls. 894 a 898); (c) nota fiscal nº 5919, às fls. 900, que comprova a despesa realizada com a firma João Gouveia Silva Filho. Em relação a esta última, nossa Equipe analisou a despesa constante de uma nota de subempenho, enquanto que a nota fiscal, anexa ao empenho global, corresponde ao total dos pagamentos realizados.

Sobre a comprovação de despesas com notas fiscais inidôneas, argumenta que aquelas “estavam todas indistintamente com o SELO DE AUTORIZAÇÃO DO FISCO, bem como contendo a validade para a sua expedição”. Tece considerações sobre os fatos relacionados à entrega das mercadorias e alega que a fiscalização “das empresas e das operações mercantis por elas efetuadas é de competência da Secretaria da Fazenda do

Estado de Pernambuco, não cabendo e não devendo o Defendente ser responsabilizado por atribuição própria de terceiros”.

Com relação a esse ponto os argumentos de defesa referente as notas fiscais inidônêas merecem acolhimento na medida em que entendo caracterizada, apenas responsabilidades dos emitentes na forma como foi caracterizado o fato em questão, esta Corte já decidiu em sua jurisprudência pela existência de falha de procedimento, o valor também não era significativo.

Quanto à renúncia de receita do Imposto de Renda, informa que “é possível ter ocorrido que em alguns casos os pagamentos efetuados em um mês tenham sido somados, e nessas hipóteses aplicada uma alíquota superior à que efetivamente deveria ser utilizada, que culminaria por se encontrar um valor superior ao efetivamente tributável e que deveria ser recolhido”. Alega, ainda, os valores devidos ao IR, quando não retidos na fonte, “não escapam do recolhimento ao Fisco, tendo em vista que a PREFEITURA irá, no final do exercício, informar à RECEITA FEDERAL os valores pagos às PESSOAS FÍSICAS sem que tenha feito o correspondente recolhimento”.

Em relação à renúncia de receita do ISS em função de obras executadas, informa que os estabelecimentos dos prestadores de serviços situam-se fora do Município de Chã Grande. E que, desta forma, aplica-se o disposto no inciso I do artigo 45, do Código Tributário Municipal, que determina, que para efeito de incidência do imposto, considera-se local da prestação do serviço aquele do estabelecimento do prestador e que a alíquota é 0,5% e não 5%.

Sobre esse ponto os argumentos da defesa não convém o reajuste impostos anual junto a Receita Federal, não satisfaz a obrigação junto aos cofres do município, contudo, a jurisprudência deste Tribunal não é pacífica na determinação pela devolução pelo que conduz a matéria ao campo das recomendações.

Em relação a escolha da OSCIP denominada CEGEPO, informa:

a) sobre o fato da CEGEPO estaria habilitada para desenvolver programas apenas para a área ASSISTENCIAL, afirma que nossos Auditores encontram-se enganados, pois o rol de atividades da Entidade é definido em seu ESTATUTO, que, dentre os inúmeros objetivos a que se propõe a empresa, incluem-se aqueles de desenvolver atividades específicas nas áreas abrangidas pelos programas examinados por nossa própria Auditoria, ou seja, promoção do desenvolvimento humano, pesquisa, saúde básica, educação e assistência social. Que a Secretaria Nacional de Justiça,

órgão do Ministério da Justiça que reconheceu a qualificação da Entidade, não tem função de mudar a finalidade e o objeto de pessoas jurídicas, tendo a mesma apenas qualificado a CEGEPO como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, nos termos da Lei 9.790/99, conforme lhe competia e de acordo com o CERTIFICADO a este anexado.

b) que a dispensa do processo licitatório fundamentou-se em parecer do Assessor Jurídico do Município (cópia às fls. 883 a 888), e que a dispensa para contratação de instituição qualificada como OSCIP está prevista no art. 12, parágrafo 3º da Lei 9.637/98. Que, além disso, a Lei nº 9.790/99, instituiu o Termo de Parceria como instrumento de vínculo de cooperação entre o Poder Público e a OSCIP para a execução de atividade de interesse público sem fins lucrativos.

c) a respeito da dispensa de concurso, transcreve trecho de decisão do Plenário do Tribunal de Contas da União, de nº 931/1999, no sentido de que:

“a realização de concurso para a seleção de projetos objetos de Termo de Parceria é facultativa (art. 23), deixando à discricionariedade do administrador a decisão de optar ou não pelo certame” (TCU – Decisão 931 - Plenário - Processo nº 14.334/1999, julgado em 15.12.1999 – Relator Ministro Marcos Villaça - Publicado no BTCU 78/1999).

d) conclui, este aspecto, afirmando que não *“há portanto falar em realização de licitação pública para firmar o Termo de Parceria, posto que não existe quaisquer interesse contrapostos. Ao contrário, o Poder Público e a OSCIP atuam como parceiros, com objetivos comuns e coincidentes”*.

e) finaliza, afirmando que *“é evidente que restou assegurado ao Município o direito de contratar direta, válida e legalmente, sem licitação, com qualquer OSCIP, desde que a organização estivesse devidamente habilitada para desenvolver programas nas áreas educacional, ambiental, de saúde e de controle de endemias, e devidamente cadastrada no Ministério da Justiça com o tal, como sói acontecer com a CEGEPO”*.

Quanto às despesas sem licitação com obras, encaminha a documentação relativa aos Processos Tomada de Preços nº 004/2000 (fls. 911 a 997) e Convite nº 035/2001 (fls. 998 a 1.078), reclamados no Relatório Preliminar.

Sobre os reajustes salariais sem autorização legislativa, após considerações sobre a natureza jurídica das remunerações dos servidores, informa que ao serem criados NOVOS CARGOS DE PROVIMENTO EFETIVO pela Lei nº 380/2001, de 11/01/2001, instituiu-se 08 (oito) CARGOS de NÍVEL SUPERIOR de MÉDICO PLANTONISTA de R\$ 800,00, e que no edital do concurso público, Nº 1/2001, de 18/01/2001, os valores dos vencimentos reclamados pelos Auditores deste TCE estavam estabelecidos. Fez anexar cópia da Lei nº 380/2001, às fls. 1.092 a 1.100. Os valores apurados pela Equipe deste Tribunal, em relação aos cargos de médico plantonistas e motoristas encontram-se definidos no Edital do Concurso Público, cópia às fls. 1.101 a 1.108. Quanto ao cargo de Operador de Máquinas, não comenta o Defendente o instrumento em que consta o reajuste.

Comunica que o pessoal INATIVO não está recebendo seus proventos através da Prefeitura Municipal, pois o pagamento é feito pela CHÁ PREV. E que, apenas os CONTRA-CHEQUES são processados no Departamento de Pessoal da Prefeitura Municipal. Outrossim, encaminha a documentação às fls. 1.109 a 1.134, composta da relação dos aposentados e pensionistas, discriminação por listagem dos pagamentos do Fundo Municipal e cópias de extratos bancários.

Quanto ao não-recolhimento previdenciário, esclarece o Defendente que durante o exercício sob exame ocorreu a extinção do IPSEP e a promulgação das Emendas Constitucionais nº 19 e 20 Com o advento da publicação da Lei nº 9.717/99, que obrigava os Municípios que não possuíam regime próprios migrarem para o INSS, a AMUPE ingressou na 2ª Vara da Justiça Federal com uma Ação Cautelar, tendo obtido liminar, via decisão judicial interlocutória, prolatada nos autos do Processo nº 01.20.219/99, que, em suma, desobriga os Municípios de cumprir os preceitos do diploma retromencionado. Decidiu a Administração utilizar em suas despesas as importâncias retidas, em razão da indecisão sobre a destinação daqueles valores. Afirma que a Administração adotou Regime Previdenciário Municipal, e que tem plenas condições de sanar qualquer possível pendência.

Através do Memorial de Apreciação de Defesa, cópia às fls. 1.136 e seguintes, a Equipe de Auditoria analisa os aspectos relacionados aos débitos imputados, acatando os argumentos do Defendente relacionados ao item que trata de despesas sem comprovação (R\$ 22.135,16), e parcialmente retificando as conclusões sobre a renúncia de receita de ISS, tendo em vista a legislação municipal que alterou as alíquotas, reduzindo o total do débito para R\$ 1.146,51. Saliento que não houve acréscimo de qualquer fato novo na análise referenciada.

Devolvido ao Departamento de Controle Municipal para notificação – fls. 1.141 - relativa ao Memorial de Apreciação de Defesa, foi adotada esta providência em conjunto com a Prestação de Contas do exercício financeiro de 2002 – Processo TC 0340014-1, despacho para notificação às fls. 1.900 e correspondente ofício às fls. 1.902/1.903, ambos naqueles autos - Não houve resposta do interessado para a notificação citada.

Promovi o encaminhamento destes autos à Coordenadoria de Controle Externo – despacho às fls. 1.143 -, para apuração dos valores pagos a título de taxa de administração, em face do disposto na Decisão TC nº 801/05 e no inciso VI do art. 8º da Resolução TC nº 020/2005. Em resposta, foi elaborado o demonstrativo às fls. 1.167, no qual é apontado o valor de R\$ 180.467,36.

É o relatório.

VOTO DO RELATOR

Os argumentos de defesa relativos às notas fiscais inidôneas merecem acolhimento, na medida em que entendo caracterizada, apenas, a responsabilidade dos emitentes. Na forma como foi caracterizado o fato em questão, já decidiu esta Corte, em sua jurisprudência, pela existência de falha de procedimento.

O encaminhamento das licitações às fls. 911 a 1.078 supre a constatação elencada no Relatório Preliminar.

Sobre a ausência de recolhimento do Imposto de Renda, os argumentos da Defesa não convencem, posto que o ajuste anual junto à Receita Federal não satisfaz a obrigação junto aos cofres municipais. Contudo, a jurisprudência deste Tribunal não é pacífica na determinação pela devolução, pelo que conduzo a matéria ao campo das recomendações.

O Defendente limitou-se a transcrever o contido no inciso I do artigo 45 do Código Tributário Municipal. Consultando o exemplar do referido diploma legal que consta no Departamento de Informação e Documentação desta Corte, observo que o Defendente apenas transcreveu o dispositivo que servia aos seus argumentos, deixando de igualmente transcrever o contido no inciso III do mesmo artigo 45, no qual é claro a exceção no caso de construção civil, quando para a incidência do imposto deve ser considerado o local da obra. Aliás, esta forma não é exclusiva do Município de Chã Grande, mas é redação comum em todos os códigos tributários municipais.

Além disso, ainda que fosse considerado apenas o disposto no inciso I do art. 45 do CTM, as justificativas não poderiam ser acatadas, posto que inúmeras são as decisões exaradas pelo Superior Tribunal de Justiça no sentido de que a incidência do

ISS ocorre no local da prestação dos serviços, independentemente de sua natureza. Tal posicionamento encontra-se no AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL 334188/RJ, EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA NO RECURSO ESPECIAL 130792/CE e no AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO 595028/RJ, entre outros. Nestes termos, caracteriza-se como renúncia de receita não apenas a ausência de recolhimento dos pagamentos realizados em despesas com obras de engenharia, mas igualmente atingem as despesas com prestação de serviços em festividades. No débito imputado, no montante de R\$ 1.146,50, já considero os termos do Memorial de Análise da Defesa.

As justificativas referentes à Previdência Social encontram-se em condições de serem acolhidas. Ressalvo, apenas, o fato de que no período entre a extinção do IPSEP, a suspensão dos recolhimentos ao INSS e a instituição do Fundo Previdenciário Municipal há evidente prejuízo aos servidores. Contudo, o acompanhamento da decisão final sobre o Processo nº 01.20.219/99, caso ainda não tenha sido exarada, é interesse do INSS, pelo que entendo necessário que o assunto seja levado ao conhecimento daquele órgão previdenciário federal.

Quanto a contratação da OSCIP, o problema inicial apontado por nossa Equipe de Auditoria decorre da qualificação da CEGEPO, posto que em consulta a página da internet do Ministério da Justiça a mesma apenas está relacionada à área assistencial. Entendo que, neste aspecto, possui razão o Defendente, pois, o campo de ação definido no Estatuto da Entidade é bem mais amplo. Aliás, a definição do campo “assistencial” no documento às fls. 12 a 13 mereceria melhor detalhamento, dado a abrangência da expressão.

O que observo é o fato de todas as dispensas, pelas quais foi contratada a CEGEPO, não compreendem o desenvolvimento de atividades de projetos relacionados a programas sociais, como o de Agente Comunitário e o de Saúde da Família. Na verdade, referem-se a contratação de pessoal por via da Entidade em questão, ou seja, mera terceirização de pessoal. Além disso, dentre as contratações realizadas, encontram-se aquelas sob a qualificação de voluntários que, de pronto, entendo como descaracterizada, na medida em que aos mesmos é atribuída remuneração, sob a denominação de reembolso, figura esta que não se sustenta pois os pagamentos são definidos em valores fixos, variando em função da classe do voluntário – da classe A até a classe E, segundo ordem alfabética, quando menor a classe, menor a remuneração atribuída. O entendimento de reembolso afasta qualquer possibilidade de definição de valores fixos, posto que acarretaria em pagamento decorrente de algum gasto efetuado, em valores próprios, que seriam apresentados à Administração; tem, o reembolso, o caráter de compensação por gastos já efetuados. A própria Lei

Federal nº 9.608/98, que regula as atividades de voluntariado, vedam qualquer tipo de remuneração, possibilitando o ressarcimento de despesas, que devem ser comprovadas. Estes fatos reforçam a idéia de terceirização indevida no serviço público, bem como da ilegalidade das despesas executadas com o pagamento de remuneração a voluntários, expressamente contrárias aos termos da Lei Federal nº 9.608/98. No item 2.1.d. do Relatório de Auditoria encontra-se discriminado o valor de R\$ 35.250,00, como total de pagamento de remuneração mensal aos voluntários do Programa Saúde da Família.

O assunto e o posicionamento desta Corte nunca constituíram novidade. Através da Decisão TC nº 1.433/01, exarada nos autos do Processo TC nº 0103958-1, este Tribunal já esclarecia que a “admissão de Médicos ou outros profissionais de saúde para o Programa Saúde da Família (PSF) deverá ser concretizada mediante a realização de concurso público ou contratação por prazo determinado, nos termos do artigo 37, II e IX, da Constituição Federal”. E, com a edição da Resolução TC nº 020/2005, esta Corte consolidou seu entendimento, destacando-se a clara vedação ao pagamento de taxas de administração ou outros encargos, *“cuja natureza contratual descaracterize a parceria entre o Poder Público e as organizações de caráter público.”*

A Lei Federal nº 9.790/1999 não criou o instituto do termo de parceria no sentido de terceirizar mão-de-obra e, conseqüentemente, burlar o princípio do concurso público, pois é muito clara ao destinar aqueles termos de parcerias à formação *de vínculo de cooperação entre as partes, para o fomento e a execução das atividades de interesse público*, as quais aquele próprio diploma especifica. Esta relação deve, necessariamente, trazer em si o sentido da complementação. Para as OSCIPs não é atribuído o sentido de *beneficiada*, mas sim de parceria da Administração Pública no atingimento de um objetivo comum, configurando o desenvolvimento de atividades buscando um mesmo resultado. Esta parceria guarda, em si, a idéia de complementação, que fomenta, estimula, incentiva aquelas atividades desenvolvidas pela OSCIP, buscando a satisfação da sociedade, sua meta maior. O que se vê, no tipo de pacto em questão é, tão-somente, forma de contratação de pessoal por entidade privada interposta, o que, por vezes, foi criticada nos outrora contratos com cooperativas. Nenhuma novidade, pois não se pode prender o tipo do contrato e suas conseqüências apenas em função da sua denominação, ou seja, não é o nome que materializa o tipo contratual, mas sim sua forma de execução.

No caso que ora analisamos não há como supor a existência de qualquer parceria – que carrega a idéia de cooperação mútua. Vislumbra-se, tão-somente, forma esdrúxula de contratação de pessoal, que se materializa em mecanismo de terceirização. O que se vê é o fato de que não se pode admitir o desenvolvimento de quaisquer outras atividades

pela CEGEPO senão a de terceirização de mão-de-obra, que, na esteira do Enunciado 331 do TST, deveria estar adstrita à contratação de serviços especializados ligados a atividade-meio do tomador, desde que inexistente relação de pessoalidade e subordinação direta desenvolvida por entidade privada, e que fosse submetida a regular processo de seleção, por licitação, para contratação com a Administração Pública. Aquela Organização não desenvolvia as atividades para as quais foi constituída, posto que, na prática, tratou-se de oferecer nova vestimenta às antigas cooperativas que, na verdade, nunca se comportaram dentro das características essenciais aquele tipo de associação, pois não se configurava a necessária dupla qualidade do cooperado, ou seja, o de ser prestador e beneficiário da cooperativa. As OSCIPS, assim como as Organizações Sociais (OS), surgem como uma nova variação das cooperativas, forma já amplamente combatida por este Tribunal, que tem como conseqüências o desrespeito ao limite das despesas com pessoal definido pela Lei de Responsabilidade Fiscal e ao instituto do concurso público, promovendo o indesejado retorno do empreguismo patrocinado pelo poder público e frustrando a desejada profissionalização do serviço público.

Clara, neste sentido, foi a manifestação desta própria Corte de Contas através da Decisão T.C. nº 1.134/2004. Vejamos trechos da mesma, que bem conduzem à questão ora em estudo:

- “A celebração de termos de parceria com Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público não se presta à contratação pura e simples de pessoas para a execução dos serviços públicos de educação e saúde pelos Municípios, pois refugiria ao objetivo basilar do Estado (lato sensu), quando concede a qualificação de OSCIP a determinadas organizações não-governamentais, qual seja: propiciar o fomento de atividades de interesse público, através do incentivo e ajuda às iniciativas privadas, quando o Estado (sentido largo) se mostrar deficiente na sua prestação direta.
- A participação de instituições privadas na prestação dos serviços sociais do Estado, sejam Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público ou não, dar-se-á exclusivamente em caráter complementar, em suas próprias instalações e com seus próprios recursos humanos e materiais, mediante contrato, convênio ou termo de parceria, quando a estrutura do Poder Público se mostrar insuficiente na prestação destes serviços.
- Uma vez caracterizada a OSCIP como mera pessoa interposta com o fito de intermediar mão-de-obra, as transferências de recursos àquela entidade, nos casos em que as atividades terceirizadas estejam contempladas por cargos iguais ou

similares no plano de cargos ou tratar-se de serviços sociais do Estado, que via de regra são classificadas como “outros serviços de terceiros-pessoa jurídica” ou “subvenções sociais”, devem ser classificadas como “outras despesas de pessoal”, e assim expressar corretamente o comprometimento da despesa total com pessoal, visto tratar-se de uma clara contraprestação direta de serviços executados por profissionais nas instalações da Prefeitura e com materiais adquiridos pela própria Prefeitura”.

Outrossim, a situação verificada é a mesma aquela constatada no Processo TC nº 0440059-8. Mesmo se tratando do exercício financeiro subsequente ao abrangido por esta análise, a contratação da CEGEPO foi analisada quando dos trabalhos referentes a auditoria sobre a Prestação de Contas do Fundo Municipal de Saúde do Município de Chã Grande. O termo de parceria, que em 2003 foi pactuado com o referido Fundo, foi considerado irregular e, ato contínuo, julgadas irregulares as contas daquele, com base na seguinte fundamentação:

- celebração, de forma irregular, de Termo de Parceria com o Centro de Geração de Empregos - CEGEPO - OSCIP e o Fundo Municipal de Saúde de Chã Grande;
- Termo de Parceria firmado caracteriza claramente terceirização de mão-de-obra, decorrente da substituição de servidores públicos;
- Termo de Parceria firmado com o Centro de Geração de Empregos - CEGEPO - OSCIP prestou-se à contratação pura e simples de pessoal, inclusive de servidores cujos cargos existem na estrutura organizacional da Prefeitura Municipal de Chã Grande, para execução de serviços públicos de saúde pelo Estado;

Que são as mesmas que já foram colocadas aqui, no ano seguinte de 2003. O Tribunal de Contas já julgou a prestação de contas do Fundo Municipal de Saúde de Chã Grande e considerou irregular.

Diante desses fatos havia solicitado um levantamento do que já havia sido pago referente a taxa de administração, já que no meu entendimento não deveria imputar todo o valor pago, mais de um milhão de reais pago no exercício, embora tenha sido sobre a forma de serviço voluntário não há comprovação de que os serviços não foram prestados, o que via de regra realmente foram, porque vou adotar em meu voto como imputação seria a parte relativa a taxa de administração, que no meu entendimento é indevida no valor de R\$ 180,467,36.

Ressalto que, mesmo não havendo efetiva expressividade no valor total do débito decorre da ausência de retenção do ISS, impõe-se a sua cobrança em função do conjunto

dos fatos, e a conseqüente posição pela irregularidade das contas, principalmente em razão da indevida terceirização de mão-de-obra, realizada sob o manto dos termos de parcerias celebrados, que perfizeram R\$ 1.051.549,92, em um total de 205 pessoas que irregularmente exerceram funções próprias da Administração, aspecto sobre o qual, como vimos, este Tribunal já emitiu conseqüente decisão.

As justificativas apresentadas para concessão de reajustes sem lei específica não procedem, visto que o edital de convocação para concurso não se constitui em meio hábil para tanto, e isto no caso de cargos de médicos plantonistas e motoristas, pois em relação ao cargo de Operador de Máquinas, nem naquele ato convocatório encontram-se firmados valores de seus vencimentos. A Lei nº 380/2001, às fls. 1.092 a 1.100, não faz referência ao cargo de médico plantonista. Resta, conseqüentemente, a abertura de processo administrativo visando a apuração dos valores concedidos irregularmente, definição dos responsáveis e conseqüente ressarcimento, pelos mesmos, dos valores indevidamente acrescidos.

Quanto as alegações sobre o não-recolhimento do INSS, o Defendente deixa de observar que as críticas recaem sobre as parcelas descontadas dos servidores contratados e comissionados, que, por força da própria regulamentação do CHÁ PREV, não são segurados do mesmo, o que conduz a seu enquadramento no Regime Geral da Previdência. A ausência de recolhimento da contribuição previdenciária pode configurar crime de apropriação indébita previdenciária, nos termos da Lei Federal nº 9.983/2001.

Por fim, cabe ressaltar a necessidade de que sejam apresentadas a esta Corte a prestação de contas anual da autarquia previdenciária municipal, em virtude da exigência prevista no art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, assim como nos arts. 19 e 33 da Lei Estadual nº 12.600, de 15/06/2004.

Considerando que foi constatada renúncia de receita pela não retenção do ISS de prestadores de serviços, no montante de R\$ 1.146,51;

Considerando que o Termo de Parceria firmado com o Centro de Geração de Empregos – CEGEPO, prestou-se exclusivamente à terceirização de mão-de-obra, fato este igualmente constatado quando da análise e julgamento do Processo de Prestação de Contas do Fundo Municipal de Saúde de Chã Grande – Processo TC nº 0440059-8, e que não existe lei municipal com o objetivo de regulamentar a relação constituída;

Considerando que, conseqüentemente, foi desrespeitada a regra constitucional do Concurso Público;

Considerando que, em razão da utilização indevida do termo de parceria, o Município deixou de contabilizar diversas despesas como “despesas de pessoal”,

contrariando frontalmente o disciplinamento imposto pelos arts. 18 a 23, 52 e 55 da Lei de Responsabilidade Fiscal;

Considerando que a Lei Federal nº 9.608/98, que regula as atividades de voluntariado, veda qualquer tipo de remuneração, possibilitando apenas o ressarcimento de despesas, que devem ser comprovadas;

Considerando que os pagamentos efetuados aos voluntários não ocorreram em função do ressarcimento de despesas efetuadas, mas sim de forma prévia e em valores fixos calculados em razão da classe a que pertenciam os mesmos – classes A até E, da maior a menor remuneração;

Considerando que o fato de terem sido denominados os pagamentos de reembolso não é alterada a sua natureza e, conseqüentemente, o desrespeito à Lei Federal nº 9.608/98;

Considerando que o pagamento de taxa de administração no montante de R\$ 180.467,36 é ilegal, posto que descaracteriza a parceria entre o Poder Público e as organizações de caráter público;

Considerando que, em respeito ao Princípio da Legalidade, os reajustes dos vencimentos dos servidores públicos devem ser precedidos de lei municipal específica, não constituindo, os editais de convocação de concursos públicos, meios hábeis para tanto;

Julgo irregular a presente Auditoria Especial, determinando que o Sr. Daniel Alves de Lima, restitua aos cofres municipais R\$ 181.613,87, corrigida monetariamente, a partir do primeiro dia do exercício financeiro subsequente ao das contas analisadas, segundo os índices e condições estabelecidos na legislação local para atualização dos créditos da Fazenda Pública, no prazo de 15 dias do trânsito em julgado desta decisão, encaminhando cópia da Guia de Recolhimento a este Tribunal para baixa do débito. Não o fazendo, que Certidão do Débito seja encaminhada ao Chefe do Executivo Municipal, deverá inscrever o débito na Dívida Ativa e proceder à sua execução, sob pena de responsabilidade.

Ainda, determino à atual Administração daquele Poder:

1. Remessa a este Tribunal, dentro das normas estabelecidas, das prestações de contas anuais do Instituto da Previdência dos Servidores Públicos do Município de Chã Grande – CHÃ PREV;
2. Abertura de Processo Administrativo Municipal no sentido de apurar os fatos referidos visando mensurar os valores concedidos irregularmente, definição dos responsáveis e conseqüente ressarcimento, pelos mesmos, dos valores indevidamente acrescidos.

Por fim, que se remeta cópia deste Processo ao Ministério Público Estadual, em

razão de possível ilícito penal de apropriação indébita previdenciária.

O CONSELHEIRO FERNANDO CORREIA VOTOU DE ACORDO COM O RELATOR.

CONSELHEIRO ROLDÃO JOAQUIM:(PRESIDENTE)

Sr. Conselheiro V.Exa. Quando procura em relação às OSCIPS, entender como regulares os serviços prestados, então por que devolver todo dinheiro repassado pela OSCIP, na medida em que os serviços foram prestados, mas se detém principalmente na chamada taxa administrativa, não é isso?

AUDITOR LUIZ ARCOVERDE FILHO, CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO:

Na verdade, entendi como irregular todo o procedimento da contratação da OSCIP, de forma indevida, como forma de terceirizar mão-de-obra, isso por si só no meu entendimento já seria motivo para julgar irregulares as contas. Com relação ao débito imputado entendi que não caberia a devolução, até que numa análise mais rigorosa até seria possível uma vez que foram contratados como voluntários, quando na verdade recebiam remuneração, mês a mês, no mesmo valor, a meu ver descaracteriza a questão do voluntariado. Que a lei do voluntário exige apenas o reembolso com despesa que a pessoa teria com o desenvolvimento daquelas atividades. Mas por ser conhecedor da realidade do município, nós sabemos que foi uma forma de contratar pessoas por um meio indevido, que esse serviço foi para realizar vários programas, por suposição estou colocando como efetivamente foram realizados. Embora não haja prova de que foram nem de que não foram. Como não há provas de que não foram estou entendendo por não imputar o débito total dos valores repassados as OSCIPS. Apenas estou imputando como débito o valor pago à administração, por entender que diante de tanta burla, diante de tantas ilegalidades, pelo menos a taxa de administração deve ser devolvida num eixo totalmente incabível, porque o termo de parceria é uma parceria entre dois entes com fins específicos não cabendo pagamento de taxa de administração.

CONSELHEIRO ROLDÃO JOAQUIM (PRESIDENTE):

Não discordo de V.Exa., só que já tenho em outro processo tomado decisões de certo modo diferentes. Na medida em que em janeiro o Tribunal de Contas apresentou aos novos Prefeitos a posição com relação às OSCIP, e agora nós temos uma Resolução, onde define realmente o nosso entendimento. Resolução essa a que V.Exa. foi um dos co-

responsáveis.

Entendo que até janeiro, portanto, deve ser relevado esse problema de OSCIP, que se reconheça que o serviço foi prestado, e em tese há uma previsão de que não tenha ocorrido prejuízo ao erário. Então, inclino-me a só considerar essa ilegalidade a partir de janeiro, mas era uma observação que gostaria de fazer a V.Exa.

AUDITOR LUIZ ARCOVERDE FILHO: CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO:

Tenho conhecimento da Decisão, inclusive, a que foi publicada recentemente foi da Prefeitura de Pesqueira, e particularmente discordo dessa orientação nos trabalhos de finalização da Resolução, nas discussões, não ficou fechada a questão de como iríamos julgar caso a caso, mas o que se discutiu foi de que a Resolução veio apenas consolidar uma série de entendimentos do Tribunal que estavam em diversos processos, tanto que há nesse mesmo município a prestação de contas de 2003, do Fundo Municipal de Saúde, foi julgada irregular por este Tribunal, justamente por conta do termo de parceria firmado com OSCIP, então, confirmando o meu voto, e apenas lembro que retirando essa parte, ficaria apenas no meu voto uma renúncia de receita pela não-retenção do ISS no valor de R\$ 1.146,51, que vai ser incluído uma vez que a prestação de contas vai ser julgada irregular, no meu entendimento, havendo devolução de um montante significativo da taxa de administração, além desse, retirando esse talvez não seja o caso de julgar irregular apenas por esse motivo exclusivamente.

CONSELHEIRO ROLDÃO JOAQUIM (PRESIDENTE):

O pedido de vênua está concedido, só que no meu entendimento seria o seguinte: até 10 de janeiro deste ano, ou até a nossa Resolução as prefeituras não tinham parâmetros, até porque não há entendimento pacificado desde do Ministério até o posicionamento dos nossos Auditores, em posições divergentes, mas a partir de agora na reunião de janeiro e da Resolução da qual V.Exa. participou da elaboração, aí sim, nós poderíamos com mais rigor exigir. Estou manifestando-me porque o meu entendimento será exatamente nessa direção, até para justificar um problema de coerência.

AUDITOR LUIZ ARCOVERDE FILHO, CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO:

A prestação de contas da Prefeitura Municipal a que me referi à decisão é do exercício 2003 e da prestação de contas Fundo Municipal de Saúde, que também firmou termo de parceria no exercício 2003.

CONSELHEIRO ROLDÃO JOAQUIM (PRESIDENTE):

Acompanho o Relator, excluindo às OSCIPS, na medida em que entendo que, até janeiro com elaboração da cartilha pela nossa CCE, que foi distribuída aos nossos Prefeitos com a Resolução que hoje está definindo os parâmetros das linhas básicas de OSCIPS, não havia um entendimento pacificado dentro do Ministério, dos Tribunais de Contas, da própria justiça e dos nossos próprios Auditores. Em função disso, só a partir de janeiro, a partir desse ano e que nós podemos fazer exigências maiores com relação às OSCIPS, portanto acompanho V.Exa. retirando as irregularidades com relação às OSCIPS.

Portanto, o processo foi aprovado por dois votos contra um.