



EXCELENTÍSSIMO SENHOR DOUTOR RELATOR DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE PERNAMBUCO, CARLOS PORTO:

PROCESSO TC Nº 17100223-4
PREFEITURA MUNICIPAL DE JOÃO ALFREDO
Prestação de Contas Anual – Exercício 2016
Relatório de Gestão

MARIA SEBASTIANA DA CONCEIÇÃO e SEVERINO AGUINALDO DE LIMA, ambos já qualificados, por meio de seus advogados que subscrevem a presente peça, já habilitados, vem perante Vossa Excelência, apresentar

DEFESA ESCRITA ACOMPANHADA DE DOCUMENTOS

em face do Relatório de Auditoria encaminhado eletronicamente, com base no Princípio Constitucional da Ampla Defesa em sede Administrativa (artigo 5º, inciso LV, da Constituição) e nas disposições da Lei Orgânica desta Egrégia Corte de Contas (artigo 49 e seguintes da Lei Estadual nº 12.600/2004), e nos termos que seguem para, ao final, requerer a aprovação das contas, posto que as falhas apontadas serão plenamente justificadas.

NO MÉRITO

O Relatório de Auditoria elaborado pela Inspeção de Bezerros apontou algumas deficiências na Prestação de Contas do Exercício Financeiro de 2016, da Prefeitura Municipal de João Alfredo. Contudo, como já dito, as falhas apontadas são plenamente justificadas.



O item 2 do Relatório Prévio apresenta os Achadas da Auditoria. Assim, seguiremos a ordem apresentada neste item.

Contudo, o artigo 59, da Lei Estadual nº 12.600/04, que trata da Lei Orgânica do Tribunal de Contas de Pernambuco, diz quando devem ser julgadas regulares as contas, senão vejamos:

Art. 59. **As contas serão julgadas:**

I – regulares, quando expressarem, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis e a legalidade, legitimidade, economicidade, moralidade e publicidade dos atos de gestão dos responsáveis; (destacamos)

Assim, conforme demonstraremos, não há razão pela não aprovação das Contas do Exercício 2016, da Prefeitura de João Alfredo, posto que a Prestação de Contas apresentada expressou, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis e a legalidade, legitimidade, economicidade, moralidade e publicidade dos atos de gestão da Defendente, pelo que deve-se dar total quitação ao Exercício em tela.

[A1.1] Recolhimento não integral das contribuições previdenciárias do Ente ao RPPS

A Equipe de Auditoria aponta em seu relatório que ao analisar o recolhimento de contribuições previdenciárias ao Regime Geral de Previdência (RGPS), verificou-se que foi feito o repasse integral.

Contudo, no tocante às contribuições previdenciárias ao Regime Próprio de Previdência (RPPS), verificou-se o não recolhimento das contribuições Patronais, no montante de R\$ 2.097.212,01.

Importa dizer que os atrasos no pagamento se deram em razão de falta de possibilidade de honrar pontualmente com as obrigações em virtude da crise generalizada em todo o país.

Além disso, para comprovar que não houve prejuízo ao erário, causado pelo atraso, todo o débito citado no Relatório foi objeto de parcelamento, conforme termos de parcelamento e comprovantes de pagamento em anexo, não havendo pendência, tampouco que se falar em prejuízo, tudo conforme documentos em anexo (**Anexo 01**).



Desta forma, restam sanadas as falhas apontadas pela Auditoria, de acordo com as justificativas e comprovações em anexo, fazendo a Defendente uso do poder de autotutela inerente aos Órgãos Administrativos ante meras formalidades não cumpridas, assim refazendo atos anteriormente falhos e tornando-os válidos, agiu de forma a evitar danos aos cofres públicos, tendo por fundamento o Princípio da Legalidade e Eficiência Administrativa, evitando retrabalhos e diligenciando segundo o recomendado.

Diante das considerações feitas, importante invocar o Princípio da Proporcionalidade para julgamento de regularidade do item de responsabilidade da Defendente. De Plácido e Silva¹ bem conceitua:

“Refere-se à adequação que deve existir entre a ação e o resultado ou entre os valores protegidos pelas normas jurídicas.

É critério de interpretação axiológica, quando se põem em confronto valores diversos, devendo o intérprete optar pelo valor que se mostra com maior densidade ou importância.

Denomina-se princípio da proporcionalidade a decorrência do princípio da supremacia da Constituição que tem por objeto a aferição da relação entre o fim e o meio, com sentido teleológico ou finalístico, reputando arbitrário o ato que não observar que os meios destinados a realizar um fim não são por si mesmos apropriados ou quando a desproporção entre o fim e o fundamento é particularmente manifesta.

O princípio da proporcionalidade apresenta as seguintes facetas:

- a) a exigência de conformidade ou adequação dos meios, o que pressupõe a investigação a prova de que o ato é conforme os fins que justificam sua adoção (relação de adequação medida-fim), ou seja, se a medida é suscetível de atingir o objetivo escolhido;
- b) o princípio da necessidade ou da menor ingerência possível, consistente na idéia de que os meios eleitos para alcançar determinado fim devem ser os menos onerosos, daí decorrendo a

¹ SILVA, De Plácido. *Vocabulário jurídico*. 26. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005. p. 1.114.



perquirição da: 1. necessidade material; 2. exigibilidade espacial; 3. exigibilidade temporal; e 4. exigibilidade pessoal ou individualização das limitações. O PRINCÍPIO PODE SER DENOMINADO, TAMBÉM, DE 'ESCOLHA DO MEIO MAIS SUAVE'.

c) o princípio da proporcionalidade em sentido restrito, em que meios e fim são colocados em equação mediante um juízo de ponderação, a fim de se avaliar se o meio utilizado é ou não proporcionado em relação ao fim. (...)”.

Com esse entendimento, buscamos que, no caso em apreço, seja usada da razoabilidade e proporcionalidade que o caso merece, entendendo que, se a decisão fosse pela irregularidade das contas em análise, assim o seria por questões de cunho meramente formal, que mesmo sanadas conforme supra apontado, não podem revelar retrabalhos ou danos ao erário.

Assim, busca-se a aplicação dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, para que, analisando-se o caso em tela, inexistindo prejuízo ao erário seja julgado regular o presente item para a aprovação das Contas em tela.

Nestes termos, devem os argumentos acima explicitados serem entendidos de forma global, ou seja, não obstante eventualmente subsistam falhas de cunho meramente formal, devendo ser considerados os argumentos, por não ter trazido qualquer prejuízo ao erário municipal, ou infringido leis, ou mesmo os princípios norteadores da Administração Pública consubstanciados no artigo 37, da Constituição Federal.

[A3.1] TERCEIRIZAÇÃO DE MÃO-DE-OBRA EM ATIVIDADE FIM DA ADMINISTRAÇÃO; e

[A4.1] NÃO COMPROVAÇÃO PELA ADMINISTRAÇÃO DA UTILIZAÇÃO DA TOTALIDADE DA CAPACIDADE INSTALADA DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE, PARA FINS DE CONTRATAÇÃO COMPLEMENTAR

O Relatório de Auditoria aponta nestes itens que se analisou a Chamada Pública nº 001/2015, para a contratação da Empresa PERSOMED SERVIÇOS MÉDICOS LTDA-ME, cujo Contrato teve como objeto “Credenciamento de pessoas jurídicas, prestadoras de



serviços de saúde para realização de PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS ESPECIALIZADOS VISANDO FORMAÇÃO DE REDE COMPLEMENTAR DE SAÚDE PARA FORTALECIMENTO DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE E ATENDIMENTO ÀS PESSOAS E NECESSIDADES DO MUNICÍPIO”.

Os Auditores, então, prosseguem apontando que não seria possível a contratação de serviços médicos pela via da terceirização, por se tratar de atividade-fim do Estado, juntando alguns julgados desta Corte de Contas.

Aduzem que o caso em análise é ainda mais emblemático, uma vez que os serviços se deram apenas no âmbito do atendimento no hospital do município e não para programas sazonais, como os do Governo Federal. Citam que não houve a comprovação da utilização de toda a capacidade instalada dos serviços públicos de saúde, nem justificativa da necessidade da contratação complementar por meio de Plano Operativo da rede própria.

Conclui apontando que não houve a consideração dos valores pagos para a verificação dos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal.

De início, verifique-se que o objeto é claro ao apontar a formação de rede **complementar** de saúde **para fortalecimento** do sistema único de saúde. Assim, o credenciamento se tratou de complementação ao sistema municipal de saúde.

O Município de João Alfredo, na Gestão da Defendente, veio adequando a realidade de mão de obra da municipalidade aos cargos existentes, buscando não deixar de prover a toda a população, os serviços necessários à manutenção da saúde, educação e segurança.

É uma realidade dos Municípios do interior a inexistência de mão de obra para a área médica, onde a escassez de profissionais é muito grande, inclusive no tocante a médicos e enfermeiros efetivos. Os profissionais da área da saúde preferem viver em grandes centros onde a demanda geralmente é maior e há uma melhor remuneração pelos serviços.

Neste impasse, resta apenas aos municípios interioranos a utilização do instituto da Contratação Temporária para que possibilite a disponibilização de médicos para a população. É de lembrar que tal situação vem sendo há muito combatida por esta Corte, posto que, por diversas vezes, a contratação de profissionais médicos carecem de todos os requisitos para a formalização de tal instituto.



E aí, mais uma vez, os municípios ficam em situação difícil, posto que necessitam dos profissionais da saúde, inexistindo a ocupação de tais profissionais no quadro efetivo da municipalidade, tendo que achar uma forma de contratá-los.

Inclusive, como se sabe, a necessidade dos profissionais médicos é premente, posto que diversos Programas Federais e do SUS exigem a existência de equipes médicas regulares e completas para o efetivo funcionamento e recebimento de recursos para o programa.

Neste passo, cabe ressaltar que a inexistência de médicos/enfermeiros efetivos no quadro de servidores do Município não é culpa da Gestora. A Gestora intentou esforços para a realização de Concurso Público, conforme demonstraremos.

O último Concurso Público realizado pela municipalidade foi suspenso pela Justiça Estadual, conforme se depreende da Decisão Liminar em anexo (**Anexo 03**), proferida nos autos do Processo nº 0000136-06.2008.8.17.0830, que ainda encontra-se tramitando.

No mesmo sentido, esta Corte de Contas, através do Processo TC nº 1603347-4 – Medida Cautelar (**Anexo 04**), determinou a suspensão de uma Seleção Pública Simplificada, para área da Saúde. Só em fevereiro de 2017 é que revogou a Cautelar, determinando o prosseguimento da Seleção, que foi devidamente realizada.

Tais situações, representaram a impossibilidade de convocação de Servidores Efetivos, refletindo negativamente na análise feita nestes autos, referente, inclusive, ao Percentual de Vínculos Precários comparado com Vínculos Efetivos.

Então, importa dizer que a Defendente sempre tomou providências para a regularização da Contratação de Pessoal, mas esta Corte de Contas determinava a suspensão dos procedimentos, depois liberando-os, não podendo ser punida neste tocante.

Não obstante isso, o Município de João Alfredo possui diversos Servidores Efetivos, que atuam na área da Saúde, conforme relatório em anexo (**Anexo 05**). Temos Servidores Efetivos para os seguintes cargos: Dentistas, Enfermeiros, Agentes Comunitários de Saúde, Auxiliares de Consultório Dentário, Técnicos em Enfermagem, Cardiologistas, Fonoaudiólogos, Fisioterapeutas, Nutricionistas, Farmacêuticos, Agentes de Combates a Endemias, Veterinários, etc.



Neste passo, temos que, mesmo com essa quantidade de Servidores Efetivos, necessário se fez a contratação da complementação de exames e procedimentos médicos para o Hospital Municipal, da forma que se apresenta, visando o fortalecimento dos serviços.

Em nenhum momento a Prefeito e/ou o Secretário de Saúde tiveram a intenção de burlar os princípios da investidura no serviço público (Concurso Público). Contudo, havia a necessidade de contratação dos serviços para melhorar a ofertar dos mesmos à população de João Alfredo.

Outrossim, diante da necessidade de fornecer serviços eficientes à população, incluindo neste conceito a redução de custos com a melhoria qualitativa dos produtos oferecidos à sociedade, não é mais possível admitir uma Administração Pública que permite a investidura ilimitada de servidores e empregados públicos no seu quadro de pessoal, engessando a atuação do gestor, no que diz respeito à realização de gastos em áreas mais essenciais.

Demonstramos que a terceirização se deu para fortalecer o quadro de Servidores já existentes na Prefeitura de João Alfredo. Assim, é flagrante não se tratar da substituição de servidores, mas de serviço acessório às atividades fins do órgão ou entidade.

Na União, desde 1967 há previsão para que as atividades consideradas executivas fossem realizadas pela iniciativa privada, conforme dispositivos do Decreto-Lei nº 200/67, descrito a seguir:

Art. 10. A execução das atividades da Administração Federal deverá ser amplamente descentralizada.

§ 1º A descentralização será posta em prática em três planos principais:

- a) dentro dos quadros da Administração Federal, distinguindo-se claramente o nível de direção do de execução;
- b) da Administração Federal para a das unidades federadas, quando estejam devidamente aparelhadas e mediante convênio;
- c) da Administração Federal para a órbita privada, mediante contratos ou concessões.



(...)

§ 7º Para melhor desincumbir-se das tarefas de planejamento, coordenação, supervisão e controle [sic] e com o objetivo de impedir o crescimento desmesurado da máquina administrativa, **a Administração procurará desobrigar-se da realização material de tarefas executivas, recorrendo, sempre que possível, à execução indireta, mediante contrato, desde que exista, na área, iniciativa privada suficientemente desenvolvida e capacitada a desempenhar os encargos de execução.**

§ 8º A aplicação desse critério está condicionada, em qualquer caso, aos ditames do interesse público e às conveniências da segurança nacional.

Nessa senda, a Secretaria do Tesouro Nacional – STN, ao publicar o Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF, estabeleceu critérios cumulativos para exclusão dos gastos com contratos de terceirização do cômputo da despesa com pessoal, conforme texto abaixo transcrito:

“A LRF não faz referência a toda terceirização, mas apenas àquela que se relaciona à substituição de servidor ou de empregado público. Assim, **não são consideradas no bojo das despesas com pessoal as terceirizações que se destinem à execução indireta de atividades que, simultaneamente:**

a) **sejam acessórias, instrumentais ou COMPLEMENTARES aos assuntos que constituem área de competência legal do órgão ou entidade (atividades-meio), na forma de regulamento, tais como: conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática – quando esta não for atividade-fim do órgão ou Entidade – copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações;**

b) **não sejam inerentes a categorias funcionais abrangidas por plano de cargos do quadro de pessoal do órgão ou entidade, salvo expressa**



disposição legal em contrário, ou seja, relativas a cargo ou categoria extintos, total ou parcialmente; e

c) não caracterizem relação direta de emprego como, por exemplo, estagiários. (grifamos)

Destarte, para que a terceirização seja considerada lícita, as atividades devem ser acessórias ou em complementação em relação às atribuições do órgão ou entidade; não deve haver previsão de cargo no plano de cargos de pessoal com atividades correlatas àquela terceirizada e, também, não pode estar caracterizada uma relação empregatícia.

A relação de emprego nos contratos de terceirização se caracteriza principalmente pela existência de subordinação, ou seja, o prestador de serviços recebe ordens diretas da Administração Pública; e pela pessoalidade, caracterizada pela exigência de uma pessoa específica, impossibilitando a troca do profissional por outro para realização das mesmas atividades, o que é o presente caso.

Assim, tendo em vista que a contratação em tela não demonstrou a substituição de Servidores Públicos, onde o contrato em tela se deu em complementação aos serviços de Saúde do Município de João Alfredo, não deve haver o computo para os limites da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Desta feita, merece consideração do presente item, para a aprovação das contas, sem a aplicação de quaisquer penalidades aos Gestores.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ante o exposto, podemos afirmar que ocorreram simples falhas formais na elaboração da Prestação de Contas da Prefeita do Município de João Alfredo, relativo ao Exercício Financeiro de 2016, as quais não ensejam a irregularidade das contas, visto que, não gerou danos ao erário, não foi cometida por dolo ou má-fé, não desviou recursos públicos, sendo passível de enquadramento como falha formal, nos termos do artigo 59, inciso II, da Lei Federal nº 12.600/04.



Outrossim, temos que o Relatório Prévio de Auditoria apresentou apenas algumas pequenas inconsistências durante todo o Exercício Financeiro de 2016, onde os Defendentes acreditam que tais falhas não são capazes de macular suas contas, tendo em vista que são irregularidades de ínfima monta.

Este Tribunal por diversas vezes vem decidindo que as falhas de pequena monta não são capazes de gerar a irregularidades das contas. Em outras decisões, uma vez que a diferença apontada foi de pequena monta, não haveria, como se julgar irregulares as contas do Defendente por tal falha ser totalmente sanável, *ex vi*:

RECURSO ORDINÁRIO

INTERESSADO: Sr. AUGUSTO CÉSAR ELIHIMAS DE CARVALHO

ADVOGADO: Dr. EWERTON KLEBER DE CARVALHO FERREIRA – OAB/PE
Nº 18.907

RELATOR: CONSELHEIRO VALDECIR FERNANDES PASCOAL

ÓRGÃO JULGADOR: TRIBUNAL PLENO

ACÓRDÃO T.C. Nº 0063/09

Recurso conhecido por atender aos pressupostos de admissibilidade.
No mérito, provido em parte.

VISTOS, relatados e discutidos os autos do Processo TC nº 0300994-4, referente ao RECURSO ORDINÁRIO INTERPOSTO PELO SR. AUGUSTO CÉSAR ELIHIMAS DE CARVALHO, PREFEITO, À ÉPOCA, DO MUNICÍPIO DE SERRA TALHADA, AO PARECER PRÉVIO, DESTE TRIBUNAL, QUE RECOMENDOU À CÂMARA DO CITADO MUNICÍPIO A REJEIÇÃO DAS CONTAS DO PREFEITO, REFERENTES AO EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 1996, E À DECISÃO TC Nº 0110/03, ACORDAM, à unanimidade, os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado, nos termos do voto do Relator, que integra a presente decisão,

CONSIDERANDO os termos do opinativo do Ministério Público de Contas - Parecer MPCO n.º 471/2008, fls. 07 a 14 dos autos, o qual se acompanha;

CONSIDERANDO que as irregularidades encontradas no exercício de 1996, **face aos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, não maculam as contas anuais do ordenador de despesas,**

Em CONHECER do presente Recurso e, no mérito, DAR-LHE PROVIMENTO PARCIAL para, modificando a parte dispositiva da Decisão TC nº 0110/03, julgar **Regulares**, com Ressalvas, as contas do Ordenador de Despesas, Sr. Augusto César Elihimas de Carvalho, relativas ao exercício financeiro de 1996, **dando-lhe, em**



**BARBOSA
& COUTO**
ADVOGADOS ASSOCIADOS

Documento Assinado Digitalmente por: FÉLIX AUGUSTO DE VASCONCELOS CARACIOLLO
Acesse em: <https://stc.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: 9f4f93d0-b9ec-4b49-bc56-22af3c4be94

conseqüência, quitação, e emitir Parecer Prévio recomendando à Câmara Municipal de Serra Talhada a Aprovação, com Ressalvas, das suas contas como Prefeito, no citado exercício.

PROCESSO T.C. Nº 0450045-3
PRESTAÇÃO DE CONTAS DA PREFEITURA MUNICIPAL DE TRIUNFO
(EXERCÍCIO DE 2003)
INTERESSADO: SR. LUCIANO FERNANDO DE SOUZA
ADVOGADO: DR. NILTON GUILHERME DA SILVA - OAB/PE Nº 14.853
RELATOR: AUDITOR MARCOS NÓBREGA, CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO
ÓRGÃO JULGADOR: PRIMEIRA CÂMARA
DECISÃO T.C. Nº 0177/05

CONSIDERANDO que as falhas apontadas são de pequena monta e não tem o condão de macular a presente prestação de contas;

CONSIDERANDO o disposto nos artigos 70 e 71, inciso II, c/c o artigo 75 da Constituição Federal, e artigo 59, inciso II, da Lei nº 12.600/04,

DECIDIU a Primeira Câmara do Tribunal de Contas do Estado, à unanimidade, em sessão ordinária realizada no dia 17 de fevereiro de 2005, Julgar REGULARES, COM RESSALVAS, as contas do Ordenador de Despesas, SR. LUCIANO FERNANDO DE SOUZA, relativas ao exercício financeiro de 2003, dando-lhe, em consequência, a quitação.

Assim, requer o acatamento das justificativas acima, para que as contas sejam julgadas regulares sem a aplicação de quaisquer penalidades aos Defendentes, dando-lhes total quitação do exercício auditado.

DOS REQUERIMENTOS

Diante do exposto, conforme argumentação retro e documentação acostada, restou provado que as falhas apontadas pela Ilustre Auditoria dessa Colenda Corte de Contas não constituem óbice à emissão de decisão pela aprovação das contas dos Defendentes, a merecer reconsideração do Relatório de Auditoria, para que sejam julgadas regulares as contas em análise, sem aplicação de multa ou qualquer outra penalidade aos Gestores.



Outrossim, requer a produção de todas as provas em direito admitidas, e, vistas dos autos, caso sejam juntadas peças não submetidas ao exame dos Defendentes, bem como do Memorial de Apreciação de Defesa, elaborado pelos técnicos desta Corte de Contas.

Estes são os termos em que pede e espera deferimento.

Caruaru, quinta-feira, 16 de agosto de 2018.

**FELIPE AUGUSTO DE VASCONCELOS
CARACIOLO**
OAB/PE 29.702

WANESSA LARISSA DE OLIVEIRA COUTO
OAB/PE 30.600

BERNARDO DE LIMA BARBOSA FILHO
OAB/PE 24.201

WALLES HENRIQUE DE OLIVEIRA COUTO
OAB/PE 24.224