



PREFEITURA MUNICIPAL DE CORDEIRÓPOLIS

Estado de São Paulo

Procuradoria Geral do Município

RELATÓRIO E MANIFESTAÇÃO

Procuradoria Geral do Município

Interessado: *Controladoria Geral do Município*

Assunto: *Apontamentos do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo*

Data: 09/11/2020

DO RELATÓRIO

Consulta-nos a Controladoria Geral do Município de Cordeirópolis a respeito do posicionamento jurídico da Procuradoria Geral do Município (PGM) frente aos 3 (três) apontamentos do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, que versam sobre o seguinte:

B.1.8.1. DESPESA DE PESSOAL: dispêndios com o Címetro, que alcançou o total de R\$ 6.199.326,91, não contabilizado como despesa de pessoal para efeito dos limites da LRF;

B.1.9. DEMAIS ASPECTOS SOBRE RECURSOS HUMANOS: provimento de cargos em comissão cujos requisitos não exigem escolaridade condizente com as funções de assessoramento, comprometimento da meta 16.6 dos ODS/ONU;

B.2. IEG-M – I-FISCAL: COBRANÇAS EXTRAJUDICIAIS: falta de diversificação das modalidades de cobranças da Dívida Ativa.

É o relato do necessário.



PREFEITURA MUNICIPAL DE CORDEIRÓPOLIS

Estado de São Paulo

Procuradoria Geral do Município

DA MANIFESTAÇÃO JURÍDICA

B.1.8.1. DESPESA DE PESSOAL: dispêndios com o Cismetro, que alcançou o total de R\$ 6.199.326,91, não contabilizado como despesas de pessoal para efeito dos limites da LRF.

Como se sabe, o Município de Cordeirópolis aderiu ao Consórcio Intermunicipal de Saúde na Região Metropolitana de Campinas (Cismetro) no ano de 2017, passando a usufruir do credenciamento de serviços de saúde.

Contudo, aponta o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo que o Município de Cordeirópolis não teria contabilizado como “*outras despesas de pessoal*” os dispêndios com o Cismetro, o que poderia representar desrespeito aos comandos normativos do §1º, art. 18, da LRF, e do §4º, da Lei Federal 11107/2005.

De rigor, tem-se por definido no art. 18 da LRF o que se entenderia como despesa com pessoal, vinculando os gastos dos entes federativos com pessoal ativo, inativo e os pensionistas, incluindo no §1º os gastos com contratos de terceirização de mão de obra, que devem ser contabilizados como “*outras despesas de pessoal*”.

Vejamos o dispositivo legal:

Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de



PREFEITURA MUNICIPAL DE CORDEIRÓPOLIS

Estado de São Paulo

Procuradoria Geral do Município

Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

§ 1º Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal".

Fora isso, a Lei Federal 11107/2005, que dispõe sobre as normas de contratação de consórcios públicos, no §4º, do art. 8º, estabelece a necessidade de contabilização do contrato de rateio na conta de cada ente integrante do consórcio, na conformidade dos elementos econômicos e das atividades ou projetos atendidos.

Tem-se a norma destacada:

Art. 8º Os entes consorciados somente entregarão recursos ao consórcio público mediante contrato de rateio.

(...)

§ 4º Com o objetivo de permitir o atendimento dos dispositivos da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, o consórcio público deve fornecer as informações necessárias para que sejam consolidadas, nas contas dos entes



PREFEITURA MUNICIPAL DE CORDEIRÓPOLIS

Estado de São Paulo

Procuradoria Geral do Município

consorciados, todas as despesas realizadas com os recursos entregues em virtude de contrato de rateio, de forma que possam ser contabilizadas nas contas de cada ente da Federação na conformidade dos elementos econômicos e das atividades ou projetos atendidos.

Dessa forma, resta evidenciado que os comandos normativos do §1º, art. 18, da LRF, e do §4º, da Lei Federal 11107/2005, se apresentariam como a base jurídica utilizada pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo para o apontamento da suposta contabilização equivocada promovida pelo Município de Cordeirópolis.

Porém, verifica-se que os editais de credenciamento promovido pelo Cismetro não se vinculam à “*terceirização de mão de obra*”, mas à contratação de serviços (*ações de promoção e prevenção em saúde; procedimentos com finalidade de diagnóstico; procedimentos clínicos; e procedimentos cirúrgicos*), o que afastaria a incidência do disposto no §1º do art. 18 da LRF.

No Edital de Credenciamento, apresentado na sequência, podemos claramente observar que houve o credenciamento de pessoa jurídica da área de saúde para prestação de serviços, e não de pessoa jurídica para fornecimento de mão de obra.

EXTRATO DE EDITAL

EDITAL DE CREDENCIAMENTO Nº 01/2019

O CONSORCIO INTERMUNICIPAL DE SAÚDE DA REGIÃO METROPOLITANA DE CAMPINAS – NORTE, CISMETRO, com sede e foro na cidade de Holambra – SP, a Rua Amâncio, 118, Jardim Holanda, Holambra – SP, CEP 13.025-000, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ 19.947.646/0001-84, representado por sua superintendente, Ana de Elisabete Filomeno, com fundamento no “caput” do artigo 25 da lei federal nº 8.066/83, e conforme aprovado em Assembleia Geral do CISMETRO, TORNA PÚBLICA a realização de Credenciamento de Pessoa Jurídica da área de saúde, para a prestação de serviços, de janeiro de 2019 a dezembro de 2019, nas seguintes especialidades da Tabela de Procedimentos do Sistema Único de Saúde SIA/SUS.

GRUPO 01 – Ações de Promoção e Prevenção em Saúde

GRUPO 02 – Procedimentos com finalidade de diagnóstico

GRUPO 03 – Procedimentos Clínicos

GRUPO 04 – Procedimentos Cirúrgicos



PREFEITURA MUNICIPAL DE CORDEIRÓPOLIS

Estado de São Paulo

Procuradoria Geral do Município

Por assim ser, salvo melhor juízo, entende-se que o Município de Cordeirópolis cumpriu satisfatoriamente a norma disposta no §4º, do art. 8º, da Lei Federal 11107/2005, na medida em que contabilizou os dispêndios com o Címetro "(...) na conformidade dos elementos econômicos e das atividades ou projetos atendidos", o que justifica a não contabilização dos dispêndios do Címetro como despesa de pessoal.

B.1.9. DEMAIS ASPECTOS SOBRE RECURSOS HUMANOS: provimento de cargos em comissão cujos requisitos não exigem escolaridade condizente com as funções de assessoramento; comprometimento da meta 16.6 dos ODS/ONU.

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo relaciona a meta 16.6 dos ODS/ONU com a necessidade de exigência de escolaridade para o cargo em comissão de assessoramento, entendendo que o Município de Cordeirópolis, por não constar na lei municipal tal exigência, estaria comprometendo a aludida meta.

Com efeito, a meta 16.6 dos ODS/ONU vincula a necessidade de "desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis", mas não faz afirmação específica quanto à necessidade de exigência de escolaridade para o cargo em comissão de assessoramento.

O fato concreto é na Administração Pública devemos seguir o regramento objetivo, que tem início na norma constitucional, seguindo por simetria para as demais normas, levando em consideração, ainda, as decisões judiciais vinculantes.



PREFEITURA MUNICIPAL DE CORDEIRÓPOLIS

Estado de São Paulo

Procuradoria Geral do Município

Por assim ser, tem-se estabelecido em nosso país que ingresso no serviço público ocorre por meio de concurso público, conforme norma insculpida no inciso II, do art. 37 da Constituição Federal.

Como exceção à regra, o mesmo dispositivo constitucional faz a ressalva de que haverá nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração, estabelecendo no inciso V, do art. 37, que os cargos em comissão se destinam às atribuições de direção, chefia e assessoramento.

Percebe-se que não há na norma constitucional a vinculação de pré-requisitos para a nomeação no cargo em comissão de assessor, até porque se trata de cargo com viés político e não com características administrativas, operacionais ou técnicas.

É obvio que a eficiência no serviço público é uma meta de todos, não havendo dúvida quanto a isso, mas a Suprema Corte Brasileira estabeleceu o entendimento de que na Administração Pública as funções administrativas, operacionais e técnicas devem ser exercidas pelos profissionais nomeados por concurso público, o que equivale dizer que estas sim exigem a definição objetiva dos pré-requisitos para a investidura no cargo, dentre os quais a escolaridade.

Vejamos a decisão do Supremo Tribunal Federal:

REPERCUSSÃO GERAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO (452) 1.041.210

ORIGEM: 20742017020168260000 - TRIBUNAL DE
JUSTIÇA ESTADUAL

PROCEDÊNCIA: SÃO PAULO



PREFEITURA MUNICIPAL DE CORDEIRÓPOLIS

Estado de São Paulo

Procuradoria Geral do Município

EMENTA

Criação de cargos em comissão. Requisitos estabelecidos pela Constituição Federal. Estrita observância para que se legitime o regime excepcional de livre nomeação e exoneração. Repercussão geral reconhecida. Reafirmação da jurisprudência da Corte sobre o tema.

1. A criação de cargos em comissão é exceção à regra de ingresso no serviço público mediante concurso público de provas ou provas e títulos e somente se justifica quando presentes os pressupostos constitucionais para sua instituição.

2. Consoante a jurisprudência da Corte, a criação de cargos em comissão pressupõe: a) que os cargos se destinem ao exercício de funções de direção, chefia ou assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais; b) necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado; c) que o número de cargos comissionados criados guarde proporcionalidade com a necessidade que eles visam suprir e com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos no ente federativo que os institui; e d) que as atribuições dos cargos em comissão estejam descritas de forma clara e objetiva na própria lei que os cria.

3. Há repercussão geral da matéria constitucional aventada, ratificando-se a pacífica jurisprudência do Tribunal sobre o tema. Em consequência disso, nega-se provimento ao recurso extraordinário.



PREFEITURA MUNICIPAL DE CORDEIRÓPOLIS

Estado de São Paulo

Procuradoria Geral do Município

4. Fixada a seguinte tese: a) A criação de cargos em comissão somente se justifica para o exercício de funções de direção, chefia e assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais; b) tal criação deve pressupor a necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado; c) o número de cargos comissionados criados deve guardar proporcionalidade com a necessidade que eles visam suprir e com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos no ente federativo que os criar; e d) as atribuições dos cargos em comissão devem estar descritas, de forma clara e objetiva, na própria lei que os instituir.

Decisão: O Tribunal, por maioria, reputou constitucional a questão, vencido o Ministro Marco Aurélio. Não se manifestou o Ministro Gilmar Mendes. O Tribunal, por maioria, reconheceu a existência de repercussão geral da questão constitucional suscitada, vencido o Ministro Marco Aurélio. Não se manifestou o Ministro Gilmar Mendes. No mérito, por maioria, reafirmou a jurisprudência dominante sobre a matéria, vencido o Ministro Marco Aurélio. Não se manifestou o Ministro Gilmar Mendes.

Ministro DIAS TOFFOLI Relator

Lembrando que o inciso II, do art. 37, da Constituição Federal vincula a necessidade do concurso público ocorrer de acordo com a natureza e a complexidade do cargo, o que significa dizer,



PREFEITURA MUNICIPAL DE CORDEIRÓPOLIS

Estado de São Paulo

Procuradoria Geral do Município

inclusive, a exigência de escolaridade para a inscrição específica no cargo administrativo, operacional, e técnico. Em contrapartida, o mesmo inciso estabelece que o cargo em comissão de assessor se apresenta como de livre nomeação.

Nestas condições, não seria demais compreender que a relação da meta 16.6 dos ODS/ONU com a necessidade de exigência de escolaridade para o cargo em comissão de assessoramento, por deveras, não ocorre objetivamente em nosso ordenamento jurídico, se apresentando como um ponto de vista interessante, mas que não se apresenta como obrigatória a introdução no ordenamento jurídico local.

B.2. IEG-M – I-FISCAL: COBRANÇAS EXTRAJUDICIAIS: falta de diversificação das modalidades de cobranças da Dívida Ativa

A partir de agosto de 2019, tendo em vista a efetivação dos comandos da Lei Complementar Municipal nº 281/2019, a dívida ativa municipal passou a ser coordenada pela Procuradoria Geral do Município (PGM), que deu início a um processo de avaliação da situação encontrada, chegando à conclusão de que o cadastro municipal necessitaria de melhoria, para que fosse possível avançar com segurança jurídica no processo de cobrança judicial e extrajudicial.

Nesse sentido, houve a identificação de que alguns setores municipais conseguiriam contribuir para o aprimoramento do cadastro, em vista do acesso aos cidadãos, razão pela qual foi dado início ao processo de conscientização interna sobre a importância de se manter um cadastro atualizado e completo, com vistas a identificar com precisão os contribuintes e devedores.



PREFEITURA MUNICIPAL DE CORDEIRÓPOLIS

Estado de São Paulo

Procuradoria Geral do Município

Por outro lado, a Procuradoria Geral do Município (PGM) compreendeu que não poderia esperar o avanço no cadastro para, só assim, tomar alguma atitude concreta, o que conduziu a assumir postura ativa na cobrança administrativa, razão pela qual implantou um sistema de "Call Center", sobretudo voltado aos parcelamentos de dívida rompidos, no afã de recuperar os pagamentos, por meio da efetivação de novos parcelamentos.

Há que se pontuar que em Cordeirópolis existe a autorização legislativa para parcelamento ordinário da dívida ativa, mesmo aquelas que já tenham sido executadas, representando, na prática, retorno significativo, especialmente após a citação do processo judicial.

Além disso, encontra-se em andamento estudo para a viabilização de legislação municipal para o estabelecimento de valor mínimo para a cobrança judicial da dívida ativa, o que conduzirá a que as dívidas de pequeno valor sejam cobradas por meio do protesto de título, após a confirmação dos dados cadastrais.

Salienta-se que o Município de Cordeirópolis já conta com autorização legislativa para a cobrança da dívida por protesto de título, mas tal autorização será aprimorada na lei municipal que estabelecer o valor mínimo da cobrança judicial.

Não seria demais compreender que, a partir da mudança de coordenação da dívida ativa, o Município de Cordeirópolis se encontra numa nova fase da cobrança, com o olhar voltado ao aprimoramento, buscando a diversificação das modalidades de cobranças, com segurança jurídica, com o intuito de prestigiar as oportunidades de geração de receita municipal, com vistas ao fortalecimento do erário municipal.



PREFEITURA MUNICIPAL DE CORDEIRÓPOLIS

Estado de São Paulo

Procuradoria Geral do Município

DA CONCLUSÃO

Diante do exposto, entendendo como fundamental o trabalho do controle externo dos atos administrativos locais, esta Procuradoria Geral do Município apresenta manifestação sobre os apontamentos encaminhados pela Controladoria Geral do Município, salientando que o órgão jurídico municipal emite parecer sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar na conveniência e na oportunidade dos atos praticados no âmbito da Administração, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa, além disso, este parecer é de caráter meramente opinativo, não vinculando, portanto, a decisão do Gestor Municipal (TCU, Acórdão nº 2935/2011, Plenário, Rel. Min. WALTON ALENCAR RODRIGUES, DOU de 17/05/2011).

São estas as considerações que se entende por oportunas para o momento, frisando que se trata de mera opinião jurídica e não de ato decisório, submetendo-as à apreciação superior do Prefeito Municipal.

Cordeirópolis, 09 de novembro de 2020.


MARCO ANTONIO MAGALHÃES DOS SANTOS

OAB/SP nº 259.210

Procurador Geral do Município


GRASIELLA BOGGIAN LEVY

OAB/SP nº 238.093

Procuradora Municipal