

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
CORPO DE AUDITORES**

Av. Rangel Pestana, 315 - Centro - CEP: 01017-906 - São Paulo/SP
PABX: (11) 3292-3266 - Internet: <http://www.tce.sp.gov.br>

**SENTENÇA DO AUDITOR ALEXANDRE MANIR FIGUEIREDO SARQUIS**

PROCESSO:	TC-00002590.989.22-4
ÓRGÃO:	CONSORCIO INTERMUNICIPAL CULTURANDO - CIC
	▪ ADVOGADO: DANIEL GUSTAVO TERCINO (OAB/SP 281.493)
RESPONSÁVEL:	LUIZ ANTONIO NOLI - Dirigente
EM EXAME:	Balanço Geral do Exercício de 2022
INSTRUÇÃO:	UR-06

RELATÓRIO

Tratam os presentes autos das contas anuais de 2022 do Consórcio Intermunicipal Culturando - CIC, que tem por finalidade: atuar através de ações no interior paulista, como gestor, articulador, planejador ou executor, nas áreas da educação, saúde, turismo, esporte, assistência social, além da área da Cultura, de acordo com as diretrizes construídas em conjunto entre os entes federativos.

A Fiscalização concluiu pela irregularidade das contas face às diversas ilegalidades que destacou em seu circunstanciado Relatório acostado ao evento 18.50:

ITEM A.1.1. ORIGEM E CONSTITUIÇÃO

- Não foi constatado o cumprimento dos requisitos necessários para o ingresso do Município de Severínia no Consórcio.
- Foi averiguada uma incongruência entre as informações disponibilizadas pelo Consórcio no que diz respeito à retirada dos Municípios de Pitangueiras e Viradouro no exercício em análise.

A.1.2 DA FINALIDADE E DAS ATIVIDADES DESENVOLVIDAS NO EXERCÍCIO

- Divergência entre as atividades previstas no Estatuto Social do Consórcio (cultura, educação, saúde, turismo, esporte e outros serviços sociais) e as previstas em seu Protocolo de Intenções (cultura).
- Prestação de serviços não caracterizados como de interesse comum dos municípios para a gestão associada.
- Precariedade de estrutura para gerir Contratos de Programas, seja por meios próprios, seja por terceiros sob sua gestão administrativa e contratual.

ITEM A.1.3. COMPOSIÇÃO E REMUNERAÇÃO DOS DIRIGENTES E DOS CONSELHEIROS

- **Secretaria Executiva constituída de forma parcial.**
- A deliberação da Assembleia para a extinção do cargo comissionado de Diretor de Comunicações e a criação de cargos efetivos de Diretor de Comunicação e de Auxiliar Administrativo não observou os procedimentos previstos em Estatuto Social.
- Não foram observados os procedimentos previstos no Estatuto Social para a revogação das disposições que tratavam do Conselho Consultivo na estrutura do Consórcio, bem como as justificativas que embasaram a revogação não tiveram como escopo a satisfação do interesse público.
- Não instituição do Conselho Consultivo, em descumprimento ao art. 35 do Estatuto e a recomendações proferidas por esta Corte de Contas em Sentenças de exercícios anteriores.
- Houve apenas duas reuniões da Assembleia Geral em 2022, desatendendo ao art. 21 do Estatuto Social.

ITEM A.1.5. CONSELHO FISCAL

- Ausência de previsão legal de instituição do Conselho Fiscal na estrutura administrativa do Consórcio.

ITEM A.1.6. CONTROLE INTERNO

- Não foi constatado o envio formal dos Relatórios de Controle Interno ao conhecimento do Dirigente do Consórcio.
- Não foram apresentados comprovantes da determinação de providências pelo Dirigente a partir das recomendações emitidas pelo Controle Interno.
- Baixa efetividade na análise de licitações, dispensas e contratos realizada pelo Controle Interno.

ITEM B.1.1. RECEITA - FORMALIZAÇÃO E ARRECADAÇÃO

- Os valores previstos no Balancete da Receita para repasses por meio de contrato de rateio estão dissonantes dos valores previstos em ofício circular disponibilizado aos entes consorciados.
- O Balancete da Receita referente ao mês de dezembro de 2022 apresenta ajustes à previsão inicial de receitas de contrato de rateio no valor total de R\$ 208.100,00 não suficientemente comprovados por meio dos documentos entregues a esta Fiscalização.
- Em relação ao Município de Pitangueiras, não ficou evidenciado se os valores pendentes de repasses se referem a contrato de rateio firmado em exercícios anteriores ao de análise, ao exercício em análise ou a contrato de rateio firmado para o exercício de 2023.
- O Consórcio Público não prestou informações necessárias para subsidiar a elaboração das leis orçamentárias anuais da totalidade dos entes consorciados, bem como não encaminhou aos respectivos Poderes Executivos as informações necessárias à elaboração dos Demonstrativos Fiscais.

ITEM B.1.2. DÍVIDA ATIVA

- Os valores totais inscritos em Dívida Ativa apresentados em documento fornecido pela Origem estão dissonantes daqueles previstos no Balanço Patrimonial e no Balancete Analítico do Consórcio.
- Os valores inscritos em Dívida Ativa não tributária presentes em contas de controle no Balancete do Consórcio diferem dos valores constantes nos demonstrativos contábeis.
- Não foram constatadas tentativas formalizadas de recebimento amigável da Dívida Ativa, bem como não foi constatada a adoção de cobranças dos créditos inscritos na Dívida Ativa por meio de protesto extrajudicial.

ITEM B.2.3. REGIME DE ADIANTAMENTO

- Foram identificados vários desacertos nos trâmites relativos à concessão e prestação de contas dos adiantamentos, tais como: não utilização de dotações específicas nos adiantamentos, parte das notas fiscais estão ilegíveis, ausência de parecer do Controle Interno, ausência de indicação de modelo e placa do veículo utilizado nas viagens, descumprimento do prazo para prestação de contas e ausência de aprovação das contas pelo Setor de Contabilidade.

ITEM B.3.1. REGISTROS CONTÁBEIS

- As Demonstrações Contábeis não refletem com fidedignidade a situação financeira e patrimonial do Consórcio conforme anotado em detalhes nos Itens B.1.1, B.1.2, B.3.3 e F.1.1.

ITEM B.3.2. EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO

- Foi constatada ausência de dotação orçamentária inicial para dar fim às despesas realizadas pelo órgão, caracterizando falta de planejamento na condução da gestão orçamentária do Consórcio.
- Realização de despesas sem dotação orçamentária, em afronta cabal ao art. 167, II, da Constituição Federal.
- Déficit no resultado da execução orçamentária de R\$ 134.550,11, com reversão do resultado financeiro retificado positivo vindo do exercício anterior para negativo.

ITEM B.3.3. RESULTADOS FINANCEIRO, ECONÔMICO E SALDO PATRIMONIAL

- O déficit orçamentário do exercício em exame reverteu o resultado financeiro retificado advindo do exercício anterior.
- Divergência entre os resultados financeiro, econômico e patrimonial apurados no fechamento do exercício anterior e o lançado nas peças contábeis do exercício em exame.

ITEM D.1. FORMALIZAÇÃO E EXECUÇÃO DOS CONTRATOS DE PROGRAMA

- Não foram regulamentados regramentos internos que estabeleçam procedimentos padronizados para a formalização, execução e prestação de contas dos Contratos de Programas firmados entre o Consórcio e os Entes Consorciados.

- Terceirização de serviços de elaboração de editais de licitação no âmbito do Contrato de Programa nº 82/2022 gerando dúvida quanto à capacidade técnica do Consórcio para gerir os Contratos de Programa.

- Não houve a divulgação dos relatórios de prestação de contas do Contrato de Programa nº 82/2022, bem como não houve a divulgação das cópias dos Contratos de Programas e do Contrato de Rateio firmados com o consorciado.

ITEM D.2. FORMALIZAÇÃO DAS LICITAÇÕES, INEXIGIBILIDADES E DISPENSAS

- Contratação de empresa para a realização de serviços originariamente previstos no Estatuto Social para serem desempenhadas pelo Diretor de Contabilidade.

- Utilização combinada da Lei nº 8.666/1993 e da Lei nº 14.133/2021 na Dispensa de Licitação nº 02/2022. ITEM D.3. EXECUÇÃO CONTRATUAL

- Ineficiência na prestação dos serviços contratados por meio do Contrato nº 02/2022 devido à ocorrência de diversas falhas contábeis e de prestação de contas ao Sistema Audesp.

ITEM E.1. QUADRO DE PESSOAL

- Todos os cargos do Quadro de pessoal do Consórcio são de provimento em comissão, desatendendo recomendação desta Corte de Contas proferida em Sentença de exercício anterior.

- As atribuições dos cargos em comissão de Diretores são de natureza técnica, operacional e burocrática, desatendendo ao art. 37, V, da Constituição Federal e descumprindo recomendação proferida por esta Corte de Contas em Sentença de exercício anterior.

- Terceirização de atribuições integrantes do cargo de Diretor Administrativo e Financeiro e Diretor de Contabilidade, mediante a contratação de prestadora de serviços por meio de dispensa de licitação.

ITEM E.3. ENCARGOS

- Não houve recolhimento total do INSS, PASEP e IRRF, bem como não ocorreu nenhum recolhimento de valores do FGTS.

ITEM F.1.1. TESOUREARIA, ALMOXARIFADO E BENS PATRIMONIAIS

- Não foram abertas contas bancárias específicas para a movimentação dos recursos financeiros provenientes de cada Contrato de Programa celebrado.

- Divergência entre os valores constantes no ativo imobilizado do Consórcio, R\$ 14.039,00 e aqueles constantes no inventário de bens, R\$ 15.440,00, c/c ausência de conciliação físico-contábil dos Bens Patrimoniais no encerramento de 2022 e ausência de informações analíticas de todos os bens existentes.

ITEM F.1.2. LIVROS E REGISTROS

- Ausência de confiabilidade e fidedignidade dos registros em desatendimento aos princípios da competência, transparência e evidenciação contábil.

ITEM G.1. TRANSPARÊNCIA NA GESTÃO DO CONSÓRCIO

- Necessidade de aperfeiçoamento nas funcionalidades do site e do portal da transparência, na divulgação de dados relativos a estrutura e organização do Órgão, na divulgação de informações contábeis, financeiras e orçamentárias, na implantação dos Serviços de Ouvidoria ou SIC, dentre outros.

ITEM G.3. ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

- Descumprimento às Instruções 01/2020 devido à ausência de informações sobre atos de pessoal e contratos e atos jurídicos análogos, sendo autuado processo específico para análise da matéria (TC-013549.989.22).

- Não atendimento às seguintes advertências e recomendações deste Tribunal proferidas no julgamento das contas dos exercícios de 2018 e 2019:

- Regularize a composição da Cúpula Diretiva, em especial a **Constituição do Conselho Consultivo**.

- Atentar para a estrita observância da Lei de Licitações e Contratos nas licitações, dispensas e inexigibilidades.

- Adoção de providências relacionadas à regularização dos cargos em comissão.

- Reincidência na ausência de providências relacionadas à regularização dos cargos em comissão.

Determinei o oficiamento à Origem, nos termos do artigo 29, da Lei Complementar nº 709/93, conforme evento 21.1.

O Consórcio Intermunicipal Culturando, por seu representante legal, em resposta à r. determinação, juntou, no evento 44, sua defesa, bem como documentação comprobatória, alegando o que segue:

- (...)
- Conforme ficará demonstrado, durante o exercício financeiro de 2021 a atual gestão do Consórcio Intermunicipal Culturando adotou diversas medidas administrativas para atender as recomendações apontadas em relatórios do TCE-SP de exercícios anteriores.
- Desta forma, para a análise da resposta ao r. relatório de fiscalização e posterior julgamento deste Egrégio Tribunal de Contas do Estado de São Paulo invoca-se, desde já, o art. 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, que diz:

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. § 3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato. (gf)

- Para mais, destaca-se que o Consórcio Público com as contas em análise desenvolveu, com excelência, inúmeras atividades dentro de seus objetivos e finalidades. Observada a instrução processual aplicável ao julgamento aludido no art. 33 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, a Fiscalização, na conclusão de seus trabalhos, apontou as seguintes ocorrências, sendo que passamos a justificar e esclarecer uma a uma:

ITEM A.1.1. ORIGEM E CONSTITUIÇÃO

(...)

- Em relação ao consorciamento do município de Severínia, esclarecemos que o ingresso deste Ente Federado no quadro consorcial obedeceu a regra trazida na Lei 11.107/2005 e na “cláusula quinta” do Protocolo de Intenções do Consórcio (contrato de criação) na qual traz os seguintes procedimentos a serem seguidos:

“Cláusula Quinta - O ingresso de novo ente da Federação que não subscreva originalmente este Protocolo de Intenções, dependerá de termo aditivo ao CONTRATO DE CONSÓRCIO PÚBLICO, bem como de aprovação da maioria absoluta dos membros da Assembleia Geral e de lei ratificadora do ente ingressante.”

- No entanto, após o apontamento do r. relatório de fiscalização, observou-se uma possível divergência de procedimentos trazido no artigo 20 do Estatuto do Consórcio. Referido artigo estatutário leva a interpretação de que há a necessidade de aprovação de novas leis por parte de todos os municípios e não apenas do Ente ingressante.
- Na prática, a regra do artigo 20 do Estatuto nos parece contradizer outros artigos também que estabelecem a competência deliberativa da Assembleia de Prefeitos (instância máxima de decisão). Assim, para a correção e adequação do referido artigo estatutário, essa demanda de adequação será pautada em assembleia futura.
- Já em relação aos municípios de Pitangueiras e Viradouro, quanto a possível divergência sobre a ata de assembleia e informações repassadas na fiscalização, esclarecemos que essa divergência ocorreu devido a dinâmica prática do funcionamento dos Consórcios Públicos.
- Na oportunidade, referidos municípios estavam em processo de retirada do Consórcio. Contudo, havia um diálogo permanente pela permanência dos mesmos, além de divergências de interpretações sobre alguns procedimentos aplicados em algumas situações específicas que podem ter levado às informações divergentes.

A.1.2 DA FINALIDADE E DAS ATIVIDADES DESENVOLVIDAS NO EXERCÍCIO

(...)

- Quanto ao apontamento da “divergência entre as atividades previstas no Estatuto Social do Consórcio (cultura, educação, saúde, turismo, esporte e outros serviços sociais) e as previstas em seu Protocolo de Intenções (cultura)”, esclarecemos que o Protocolo de Intenções (contrato de criação do Consórcio) foi devidamente adequado no ano de 2018, após aprovação em

Assembleia Geral e ratificação pelos entes consorciados, conforme ata e cópia de umas das leis ratificadoras (do município de Jaboticabal) em anexo.

- Em relação a “prestação de serviços não caracterizados como de interesse comum dos municípios para a gestão associada e “precariedade de estrutura para gerir Contratos de Programas” temos o seguinte: um consórcio público com a finalidade de atuar na área da cultura e do esporte pode organizar eventos culturais e/ou esportivos. Os consórcios públicos são criados para promover a cooperação entre entes federativos, e isso pode incluir a realização de atividades e projetos culturais e esportivos em benefício dos membros do consórcio e da comunidade em geral.
- Quando se trata de serviços culturais, muitas vezes esses serviços atendem ao interesse e à promoção da cultura em uma região ou localidade, beneficiando diversos municípios simultaneamente. É o caso, por exemplo da mencionada “Festa do Quitute”, de Jaboticabal.
- A cultura desempenha um papel importante na identidade e no desenvolvimento de comunidades e regiões. Portanto, a promoção de atividades culturais, como eventos, exposições, festivais e programas educacionais, pode ser considerada de interesse comum dos municípios envolvidos. Os municípios podem se unir em um consórcio público para cooperar na organização e na prestação desses serviços culturais, aproveitando recursos e conhecimentos compartilhados.
- A Lei 11.107/2005, que regulamenta os consórcios públicos no Brasil, prevê a possibilidade de cooperação entre municípios, estados e a União para a promoção de atividades de interesse comum, o que inclui atividades culturais.

ITEM A.1.3. COMPOSIÇÃO E REMUNERAÇÃO DOS DIRIGENTES E DOS CONSELHEIROS

(...)

- Justificamos que, apesar do Consórcio não ter constituído formalmente o conselho consultivo em 2021, conforme apontado, a Assembleia Geral (que é uma instância maior do que o Conselho Consultivo) fez o papel deste, uma vez que praticamente todas as ações e medidas que poderiam ser deliberadas pelo conselho consultivo foram realizadas na assembleia de prefeitos que, por ser uma reunião aberta, conta com a participação da sociedade civil dos municípios consorciados.
- Quanto as deliberações da Assembleia que não teriam observadas as regras estatutárias, o Consórcio adotará as medidas necessárias para sanar as eventuais falhas apontadas.

A.1.5. CONSELHO FISCAL

(...)

- Em relação a esse apontamento do r. relatório de fiscalização, diante da ocasião, o tema da criação do referido conselho fiscal foi pautado em Assembleia Geral no exercício financeiro anterior. Contudo, conforme ata que consta dos autos, a sua criação não foi aprovada.
- Segundo deliberado pelos prefeitos em Assembleia, tal atribuição já é desempenhada pela Assembleia Geral de Prefeitos, pois de acordo com o art. 47, inciso III, do Estatuto, o setor de contabilidade deverá apresentar a prestação de contas anual à Assembleia Geral e o art. 21 estabelece que a Assembleia Geral é a instância deliberativa máxima, constituída pelos Chefes do Poderes Executivos dos entes Consorciados.

ITEM A.1.6. CONTROLE INTERNO

(...)

- Imprescindível que o esclarecimento em relação a esse apontamento seja analisado sob o prisma do art. 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, onde prevê que “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”.
- Durante o exercício financeiro de 2021 a atual gestão do Consórcio Intermunicipal Culturando adotou diversas medidas administrativas para atender as recomendações apontadas em relatórios do TCE-SP de exercícios anteriores, dentre tais medidas DESTACA-SE A CRIAÇÃO DO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO, conforme a Resolução 01/2021 que consta dos autos.
- Durante o exercício financeiro em análise, o de 2022, logo após a criação do Controle Interno, houve a troca da servidora responsável pela função.
- A baixa efetividade apontada na análise de licitações, dispensas e contratos realizada pelo Controle Interno foi, em grande parte, uma consequência dos desafios enfrentados em virtude da recente criação do órgão de controle e da mudança de controller no período. Além disso, vários fatores contribuíram para essa situação, destacamos: 1) Falta de Experiência Institucional: a criação do Controle Interno foi um passo importante para fortalecer a fiscalização e a transparência das atividades do órgão. No entanto, a falta de uma estrutura estabelecida e de práticas consolidadas dificultou a capacidade do órgão de realizar análises efetivas; 2) Período de Adaptação: a mudança de controller durante o período deu início a um período de adaptação, no qual o novo gestor precisou se familiarizar com os processos, a equipe e as demandas específicas do Controle Interno. Essa transição, muitas vezes, requer tempo para garantir uma liderança eficaz e a efetividade das operações.

- Assim, em relação a estes apontamentos, eventuais falhas módicas não se sobrepõem ao fato que o Consórcio Intermunicipal Culturando criou o Sistema de Controle Interno, demonstrando a boa-fé administrativa, em homenagem aos princípios da administração pública e atendendo a recomendação do TCE-SP.

ITEM B.1.1. RECEITA - FORMALIZAÇÃO E ARRECADAÇÃO

(...)

- Em relação ao apontamento quanto aos valores previstos no Balancete da Receita para repasses por meio de contrato de rateio estão dissonantes dos valores previstos em ofício circular disponibilizado aos entes consorciados, temos o seguinte: houve realmente a divergência entre a quadro publicada no Diário Oficial em 12/08/2021 e o quadro que alimentou o sistema orçamentário em 2022. A diferença está no fato de que no 1ª quadro que foi publicado, neste constava o município de Pitangueiras e não constava o município de Severínia. Já o quadro utilizado para compor o orçamento não constava o município de Pitangueiras e Severínia sim.
- A divergência entre os valores que constam entre os meses de agosto (publicação do orçamento) e o final de 2021 é justificada pelo fato de que o município de Pitangueiras se retirou do consórcio e o de Severínia ingressou no Consórcio.
- Quanto ao apontado "Balancete da Receita referente ao mês de dezembro de 2022 apresenta ajustes à previsão inicial de receitas de contrato de rateio no valor total de R\$ 208.100,00 não suficientemente comprovados por meio dos documentos entregues a esta Fiscalização" esclarecemos que os ajustes à previsão inicial não foram no "contrato de rateio" e "sim no contrato de programa" onde o Agente se equivocou.
- Vejamos abaixo partes do Balancete da Receita em dezembro/2022: (...)
- Em relação ao Município de Pitangueiras a divergência de informações apontada está relacionada à fase de indefinição quanto a continuidade do consorciamento ou não.
- O r. relatório aponta que não foi possível atestar a situação de adimplência dos entes consorciados. No entanto, no quadro que do item 16 (reproduzido acima), os municípios que deixaram de pagar os rateios em dezembro/2022 estão inscritos no relatório da Dívida Ativa (doc.24).

ITEM B.1.2. DÍVIDA ATIVA

(...)

- Esclarecemos que, conforme o balanço patrimonial, os valores da Dívida Ativa que estão em execução judicial são dívidas de longo prazo que são lançadas no Ativo Não Circulante \$1.868.417,57. Os municípios que não pagaram o mês de dezembro/2022 e que pelo histórico de repasse com certeza quitarão em 2023, no sistema contábil da se o nome de dívida de curto prazo que são lançadas no Ativo Circulante \$12.369,62.
- Assim o total da Dívida Ativa (DA) de curto + longo prazo somam o valor de \$1.880.787,20 que coincide com os valores do livro da DA e Balanço Patrimonial.

(...)

ITEM B.2.3. REGIME DE ADIANTAMENTO

(...)

- Em relação a dotação específica para empenho das despesas de adiantamento, esclarecemos que no empenho não aparece o histórico inteiro da natureza do subelemento como vemos no empenho abaixo: (...)
- Entretanto, na consulta de empenho orçamentário o histórico aparece por inteiro suprimindo a regularidade apontada. (...)
- O r. relatório aponta ausência de notas de liquidação, no entanto, no sistema Eddydata pelo qual é feita a contabilidade do consórcio, a liquidação aparece na própria nota de empenho sendo que os dados do pagamento é lançado manualmente. Vejamos: (...)
- Em relação ao apontamento de que "parte das notas fiscais estão ilegíveis, ausência de parecer do Controle Interno, ausência de indicação de modelo e placa do veículo utilizado nas viagens, descumprimento do prazo para prestação de contas e ausência de aprovação das contas pelo Setor de Contabilidade", esclarecemos que o Consórcio está adotando medidas administrativas para apurar eventuais falhas e possíveis ressarcimentos, requerendo, desde já, a juntada posterior de documentos comprobatórios.

ITEM B.3.1. REGISTROS CONTÁBEIS

- Requer desde já, a juntada posterior de documentos comprobatórios das correções necessárias.

ITEM B.3.2. EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO

- Segundo o relatório de fiscalização, foi constatada ausência de dotação orçamentária inicial para dar fim às despesas realizadas pelo órgão, caracterizando falta de planejamento na condução da gestão orçamentária do Consórcio.
- Esclarecemos que a dotação orçamentária da despesa foi contabilizada, mas no Balanço Orçamentário o sistema da Eddydata não buscou os valores, provocando referido erro.
- Quanto ao déficit no resultado da execução orçamentária de R\$ 134.550,11, com reversão do resultado financeiro retificado positivo vindo do exercício anterior para negativo, O consórcio ainda não conseguiu sair do Déficit Orçamentário mas está caminhando para isso pois em 2021 o Déficit foi de 20,17% e em 2022 foi de 3,08%, um ganho de 17,09%. (...)

ITEM B.3.3. RESULTADOS FINANCEIRO, ECONÔMICO E SALDO PATRIMONIAL

- O Balanço Patrimonial deixado pelo outro profissional contábil com o sistema anterior "Fiorilli" estava totalmente inadequado onde o Ativo estava com os valores negativos, que na norma contábil esses valores negativos são inaceitáveis.
- Os valores lançados em "Créditos a Curto Prazo" que representa a Dívida Ativa a receber referente ao rateio dos municípios a favor do consórcio, sendo negativo representa que o consórcio que deve aos municípios, totalmente desacertado.
- Na auditoria in-loco do exercício de 2021 acertei os valores e entreguei para o auditor, mas ele não substitui o Balanço Patrimonial e agora ficou com os dados divergentes.
- (...)

ITEM D.1. FORMALIZAÇÃO E EXECUÇÃO DOS CONTRATOS DE PROGRAMA

- Inicialmente esclarecemos que o Consórcio em análise está comprometido com a promoção da transparência e da acessibilidade de informações públicas, e reconhecemos que o nosso site e o portal da transparência desempenham um papel crucial na disseminação de informações relevantes para a comunidade e os cidadãos. Neste contexto, estamos adotando medidas de aperfeiçoamento nas funcionalidades do site e do portal da transparência para a divulgação de documentos e informações relacionadas a execução dos contratos de programa.
- Nesse contexto, também, após apontamento do r. relatório de fiscalização, iremos adotar medidas no sentido de promover regimentos internos que estabeleçam procedimentos padronizados para a formalização, execução e prestação de contas dos Contratos de Programas.
- Em relação a contratação de uma assessoria especializada para a elaboração de editais e processos licitatórios pelo consórcio, justificamos que esta foi uma medida que se justifica por diversas razões cruciais: quantidade de demanda de contratações; redução de riscos jurídicos; economia de recursos; aumento da eficiência e transparência; experiência técnica: conhecimento das melhores práticas; economia de tempo; foco nas atividades principais; melhoria na qualidade dos serviços e fornecedores; e conformidade com as normas.

ITEM D.2. FORMALIZAÇÃO DAS LICITAÇÕES, INEXIGIBILIDADES E DISPENSAS

- A Fiscalização consignou em seu relatório que em que pese existir a possibilidade da contratação de assessorias contábeis em casos específicos, verificou que houve vacância no cargo de Diretor de Contabilidade, que ainda não estava provido e as funções típicas do profissional contábil estavam sendo exercidas pela empresa terceirizada.
- Esses argumentos, jamais poderão ser acolhidos, senão vejamos:
- É certo que houve, no ano de 2022, o falecimento de Bruno, que estava lotado no cargo de Diretor de Contabilidade, sendo certo que, por motivos financeiros (comprovados inclusive nesses autos, que a Origem enfrenta crise financeira, com déficit orçamentário), visando atender o princípio da economicidade, ainda não houve possibilidade de preenchimento do cargo de Diretor de Contabilidade, que será feito em momento mais oportuno financeiramente à Origem.
- Outrossim, destacamos que em anos anteriores houve a contratação de empresa especializada em serviços contábeis, pois ante a alta demanda, bem como à alta complexidade dos casos que são submetidos à Origem, é inviável que todas as funções sejam realizadas por apenas um servidor.
- Assim, não houve qualquer violação à legislação que rege a matéria.
- Ainda, não houve a aplicação combinada da Lei nº 14.133/2021 e da Lei nº 8.666/1993, pois todo o contrato e procedimento licitatório firmado entre a Origem e a Empresa Aquarion S Contabilidade Auditoria Controladoria e Perícia Contábil Ltda foi com fundamento na Lei nº 8.666/1993 (doc. 42, pág. 05), sendo certo que a menção art. 75, II, da Lei nº 14.133/2021 c/c o § 2º do mesmo artigo no Parecer Jurídico do Diretor do Consórcio (doc. 41, pág. 10), decorreu de erro material, assim, devendo ser considerada apenas a Lei nº 8.666/1993, que fundamentou de forma exclusiva a contratação.
- Não houve, portanto, a inobservância da Lei de Licitações e Contratos e nem descumprimento de recomendações exaradas na Sentença que julgou as contas de 2018 (TC-002835.989.18, doc. 05, transitado em julgado em 01/06/2022).

ITEM D.3. EXECUÇÃO CONTRATUAL

- Consta do Relatório de Fiscalização que foi constatado por meio de documentos, que a empresa terceirizada Aquarion S Contabilidade Auditoria Controladoria e Perícia Contábil Ltda prestou serviços ao Consórcio, não havendo portanto, qualquer ato irregular, haja vista que a empresa cumpriu com todas as suas obrigações contratuais.
- As supostas falhas contábeis e de prestação de contas relatadas neste relatório relacionadas a "Receitas", "Dívida Ativa", "Adiantamentos", "Execução Orçamentária", "Resultados Econômico, Financeiro e Saldo Patrimonial", "Bens Patrimoniais" e "Envio de Informações ao Sistema Audep", itens B.1.1, B.1.2, B.2.3, B.3.2, B.3.3, F.1.1 e G.3, respectivamente, jamais poderão fazer concluir que os serviços contratados não foram prestados de forma eficiente, pois todas as supostas falhas apontadas foram justificativas no presente.
- Ademais, em razão do falecimento de Bruno, que estava lotado no cargo de Diretor de Contabilidade, existiram diversas dificuldades para o acerto contábil e de prestação de contas da Origem, não podendo ser responsabilizada a empresa terceirizada.

ITEM E.1. QUADRO DE PESSOAL

- Quanto aos cargos comissionados apontados no r. relatório, cumpre-nos destacar que os cargos em comissão do Consórcio Culturando possuem funções de assessoramento dos prefeitos e prefeitas que integram o quadro consorcial, estão previstos no contrato de criação de consórcio público, ratificado pelas leis municipais dos entes que o integram, além de previsão no estatuto do consórcio, sendo de livre nomeação da Assembleia Geral como um todo, e não apenas do presidente.
- Em setembro de 2018, a CNM – Confederação Nacional dos Municípios, publicou um documento intitulado "OS CONSÓRCIOS PÚBLICOS E A JURISPRUDÊNCIA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS". O documento traz, em sua página 69 e 70 o capítulo "4.8 Cargo em comissão". Nele, o texto de que "o TCE/SP chama a atenção dos gestores para a circunstância de que as nomeações para cargos em comissão são consideradas regulares desde que as atribuições da função estejam previamente especificadas na lei de criação ou no ato normativo correspondente, permitindo, assim, que os controles interno e externo realizem o juízo de legalidade." Vejamos a decisão em questão: (...)
- Assim, em que pese o fato de o Consórcio concordar com o a utilização de servidores efetivos a serem cedidos pelas prefeituras ao Consórcio Público, principalmente para melhorar a gestão, certamente com o apoio técnico destes, os cargos comissionados existentes foram criados no documento inicial subscrito pelos chefes dos Poderes Executivos e ratificados pelos legislativos locais.
- A regra constitucional é a admissão de servidores públicos por meio de concurso, e a nomeação discricionária, ou seja, de livre escolha e exoneração, é para os cargos em comissão que se restringem às atribuições de direção, chefia e assessoramento (art. 37, II e V, da CF).
- Destaca-se a particularidade do trabalho das diretorias do Consórcio em análise. O Secretário Executivo lida no dia a dia com os prefeitos dos Entes consorciados, fazendo a ponte política entre todos.
- Os diretores de projetos e de convênios circulam os municípios consorciados, articulam emendas parlamentares, projetos através das leis de incentivo, captação e recursos junto a iniciativa privada e toda uma gama de ações conjuntas, de acordo com os objetivos e finalidades do Consórcio.
- No que diz respeito ao cargo de Diretor Jurídico do Consórcio Público, entendemos estar enquadrado dentro da exigência constitucional prescrita no art. 37, inciso V da Constituição Federal, preenchendo os requisitos da confiança e assessoramento, não havendo, portanto, qualquer mácula na forma de provimento do respectivo cargo.
- Além das funções especificadas no contrato de consórcio público e estatuto, o Diretor Jurídico, nomeado pela Assembleia de Prefeitos e Prefeitas, exerce função de assessoramento dos prefeitos, de articulação junto às procuradorias jurídicas das prefeituras e câmaras legislativas dos municípios consorciados, realiza reuniões e viagens para São Paulo, Brasília e outros locais, realiza reuniões em diversos períodos e constantes agendas externas em todo o território de atuação do Consórcio, que compreende o território dos municípios consorciados.
- Em caso semelhantes, a mesma cartilha de jurisprudência da CNM supracitada, traz que a jurisprudência predominante do TCE/RS admite possibilidade do provimento comissionado do cargo de Assessor Jurídico, ou Procurador Jurídico" em Consórcios Públicos. Para isso, citou como precedentes os processos: 4811-02.00/09-2; 1303-02.00/09-3; 1280-02.00/09-1; e 1640-02.00/09-7. Vejamos a decisão em questão: (...)
- (...)
- Mesmo assim, ainda sobre o tema dos cargos comissionados da secretaria executiva, conforme ata de Assembleia Geral de 2021 que se encontra nos autos, o tema esteve em pauta para a mudança da forma de provimento de alguns dos cargos. Contudo, naquele momento, em 2021, os prefeitos deliberaram por manter referidos cargos como comissionados.
- No início de 2022, no mês de fevereiro, a Assembleia Geral aprovou a mudança na forma de provimento para "efetivo" os cargos de coordenador de comunicação e de "diretor de administração e finanças".
- Para demonstrar a adoção dessa medida, juntamos em anexo a ata da Assembleia Geral de fevereiro de 2022.

- Por fim, em relação a alegada “Terceirização de atribuições integrantes do cargo de Diretor Administrativo e Financeiro” esta não procede, vejamos:
- O Consórcio contratou uma prestadora de serviços, microempreendedora individual, pelo valor de R\$ 1.500,00 (mil e quinhentos reais) mensais, para serviços de preparação de documentos e apoio administrativo na sede do Consórcio (Dispensa nº 03/2021). Portanto, funções simples, de organização de documentos e apoio administrativo.
- Já a Diretoria Administrativa e Financeira possui atribuições muito mais complexas, conforme descritas no Estatuto do Consórcio:

Seção I

Da Diretoria Administrativa/Financeira

Art. 42 À Diretoria Administrativa/ Financeira, além do previsto no Contrato de Consórcio Público e nos dispositivos deste Estatuto, compete:

I - responder pela execução das atividades administrativas do CONSÓRCIO;

II - responder pelas diretrizes das atividades contábil financeiras do CONSÓRCIO;

III - elaborar a prestação de contas dos auxílios e subvenções concedidos e/ou recebidos pelo CONSÓRCIO;

IV - responder pelas diretrizes do balanço patrimonial/fiscal do CONSÓRCIO;

V – providenciar a publicação do balanço anual do CONSÓRCIO na imprensa oficial;

VI - movimentar as contas bancárias, em conjunto com o Secretário Executivo e/ou Presidente, mediante delegação;

VII - responder pela execução das compras e de fornecimentos, dentro dos limites do orçamento aprovado pela Assembleia Geral;

VIII - autenticar livros de atas e de registros próprios do CONSÓRCIO;

IX – elaborar, em conjunto com o Assessor Contábil, a peça orçamentária anual e plurianual;

X - programar e efetuar a execução do orçamento anual;

XI – ordenar despesas;

XII - controlar o fluxo de caixa, elaborando boletins diários de caixa e de bancos;

XIII - prestar contas de projetos, convênios, contratos e congêneres;

- Portanto, em relação a esse apontamento, o Consórcio Intermunicipal Culturando reafirma a boa-fé administrativa diante da complexidade do tema.

ITEM E.3. ENCARGOS

- Requer desde já, a juntada posterior de documentos comprobatórios do recolhimento dos referidos encargos.

ITEM F.1.1. TESOURARIA, ALMOXARIFADO E BENS PATRIMONIAIS

- Em relação a abertura de contas específicas para a movimentação dos recursos financeiros provenientes dos contratos de programa, esclarecemos que foi providenciado a abertura de 10 (dez) novas contas bancárias durante o período, conforme relação abaixo: (...)
- Quanto a divergência entre os valores constantes no ativo imobilizado do Consórcio, R\$ 14.039,00 e aqueles constantes no inventário de bens, R\$ 15.440,00, esclarecemos o seguinte. Em 2021 está registrado no Balanço Patrimonial o valor de R\$11.499,00; em 2022 foi adquirido apenas uma mesa em MDF 2,70 x 1,20m no valor de R2.540,00. Na soma dos 2 exercícios dá-se um valor total de R\$ 14.039,00, onde confere com o Ativo Imobilizado no Balanço Patrimonial.
- Assim, estamos providenciando a correção no livro de inventário, com o lançamento da depreciação dos bens e o valor ficara a maior.

ITEM F.1.2. LIVROS E REGISTROS

- Novamente, esclarecemos que esses demonstrativos já foram corrigidos pelo novo sistema contábil da Eddydata. Requeremos a juntada posterior dos documentos comprobatórios.

ITEM G.1. TRANSPARÊNCIA NA GESTÃO DO CONSÓRCIO

- Em relação a este item, estamos comprometidos com a promoção da transparência e da acessibilidade de informações públicas, e reconhecemos que o nosso site e o portal da transparência desempenham um papel crucial na disseminação de informações relevantes para a comunidade e os cidadãos. Neste contexto, estamos adotando medidas de aperfeiçoamento nas funcionalidades do site e do portal da transparência por diversas razões fundamentais,

conforme demonstrado abaixo e que pode ser constatado no endereço eletrônico www.consorciooculturando.com.br: (...)

ITEM G.3. ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

- O Consórcio Intermunicipal Culturando esclarece que já adotou e vem adotando medidas, conforme se comprova pelos documentos em anexo, para sanar os apontamentos e para o atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Assim, destacamos as seguintes medidas adotadas:
 - 1- Implantação do sistema de controle interno em agosto de 2021;
 - 2- Mudança na equipe responsável pela contabilidade e do sistema de gestão contábil;
 - 3- Mudança na equipe com designação de responsável para o atendimento do sistema AUDESP, sendo que a fase III e IV encontram-se em dia;
 - 4- Parcelamento da dívida tributária com 60% de desconto junto à Receita Federal e pagamento de tributos em dia no atual exercício;
 - 5- Regularização do lançamento da dívida ativa com posterior cobrança judicial, destacando que o consórcio já possui precatórios a receber dos municípios de Barretos, Pontal e Taquaritinga;
 - 6- Alteração do Estatuto com a exclusão do Conselho Consultivo, passando a função a ser exercida em Assembleia Geral;
 - 7- Alteração do Estatuto passando alguns cargos a serem de provimento efetivo;
 - 8- Adequação do site à transparência na gestão do Consórcio;
 - 9- Os municípios consorciados estão em dia com o rateio de manutenção.
- Portanto, considerando os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo; considerando todas as medidas adotadas para sanar as falhas, sendo as já comprovadas com os documentos em anexo e as que ainda serão atestadas; e considerando as importantes ações desenvolvidas pelo Consórcio Intermunicipal Culturando durante todo o exercício financeiro de 2022, REQUER a aprovação das contas do respectivo exercício financeiro, com ou sem ressalvas, como medida de JUSTIÇA!

Encaminhados os autos com vistas ao Ministério Público de Contas, o processo não foi selecionado para análise específica, nos termos do Ato Normativo PGC 006/2014, de 03.02.2014, publicado no DOE de 08.02.2014.

As contas dos últimos exercícios encontram-se na seguinte conformidade:

EXERCÍCIO	PROCESSO	DECISÃO	RERELATOR
2017	TC- 002512.989.17	IRREGULARES, publicada no DOE de 08/02/2022, RO TC- 6792.989.22-0 PROVIDO PARCIALMENTE para excluir multa, TJ em 16/09/2022.	Auditor Josué Romero
2018	TC- 002835.989.18	IRREGULARES, publicada no DOE de 22/06/2021, RO TC- 15138.989.21 NÃO PROVIDO, TJ em 01/06/2022.	Auditor Alexandre Manir Figueiredo Sarquis
2019	TC-003199.989.19	IRREGULARES, publicada no DOE de 26/02/2021, RO TC - 7680.989.21 NÃO PROVIDO, TJ 31/05/2022.	Auditor Antonio Carlos
2020	TC-004709.989.20	IRREGULARES, publicada no DOE de 01/11/2023, TJ 28/11/2023.	Auditor Josué Romero
2021	TC- 003192.989.21	EM TRÂMITE	Auditor Valdenir Antonio Polizeli

DECISÃO

Em preliminar, acerca da aplicabilidade do art. 22 da LINDB^[1], no sentido de ponderar acerca da “observância da realidade do gestor público”, para o fim de considerar as reais dificuldades encontradas pelo administrador e as circunstâncias que limitaram ou condicionaram sua atuação, é ônus do gestor indicar quais

seriam as dificuldades encontradas, prová-las, bem como concatenar os argumentos lógicos segundo os quais os empecilhos de fato encontrados teriam determinado a conduta do gestor.

A fim de aclarar tal entendimento, transcrevo excerto assentado nos autos do TC - 16951.989.18 (Rel. Cons. Sidney Estanislau Beraldo, 1ª Câmara, em sessão de 05-02-19):

“Os obstáculos e dificuldades reais do gestor, aludidos no artigo 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, referem-se aos eventuais embaraços por ele experimentados, o denominado “primado da realidade”, assim considerados os aspectos demográficos, naturais/ambientais, políticos, sociais e econômicos do município. Pressupõem, portanto, a comprovação de circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente, impondo-se, assim, a juntada de elementos que facultem avaliar as particularidades incidentais na escolha de determinada medida (ou da falta dela) na esfera de sua gestão.”

De outra banda, embora tenha as minhas ressalvas sobre a rígida e isolada aplicabilidade do “princípio da anualidade”, nesta oportunidade, noto que nas contas de 2018 (TC-2835.989.18) o CIC já havido sido alertado acerca de que “(...) a notícia de adoção de medidas cujos reflexos extrapolam o período de gestão de interesse devem naturalmente constituir objeto de inspeção ordinária em próximos trabalhos de campo e serem consideradas para efeito de exame tão somente das correspondentes contas, em nome da primazia do Princípio da Anualidade.” (TCE/SP, 2ª Câmara, TC-1210/026/11, Rel. Exmo. Cons. Edgard Camargo Rodrigues, Trânsito em Julgado 25/11/2014). Portanto, não há que se falar em desconhecimento da expectativa deste Tribunal quanto ao comportamento que o jurisdicionado deve seguir, especialmente levando-se em consideração as recomendações e determinações deste Tribunal quando da prática dos seus atos de gestão.

Sopeso o esforço para gerir e dar bom andamento ao serviço público, mas **a falta de recolhimento de encargos previdenciários previdenciário é falta de grande gravidade**, não só porque prejudica os direitos dos trabalhadores, mas porque incorre em juros e multas a serem suportadas pelo erário. Em não sendo o quadro suportável do ponto de vista financeiro, deve o Consórcio cogitar um programa de demissão incentivada.

Também é de bom alvitre deixar consignado que **a chamada à responsabilidade de todos chefes do Poder Executivo de cada municipalidade consorciada se impõe e deve cobrada pelo Município-sede**, nos termos do art. 15 da Lei nº 709/93, sabendo que **a falta do pagamento devido ou quebra de eventual acordo** deve ser tratada, de imediato, **em assembleia extraordinária** do Consórcio Intermunicipal Culturando - CIC, sob pena de responsabilização solidária.

A previsão contida no parágrafo único do art. 10 combinado com o §2º do art. 12 da Lei nº 11.107/05 estabelece os exatos limites do gestor dos entes consorciados, senão vejamos:

Art. 10, parágrafo único. Os agentes públicos incumbidos da gestão de consórcio não responderão pessoalmente pelas obrigações contraídas pelo consórcio público, mas responderão pelos atos praticados em desconformidade com a lei ou com as disposições dos respectivos estatutos. (g.n.)

[...]

Art. 12, § 2º Até que haja decisão que indique os responsáveis por cada obrigação, os entes consorciados responderão solidariamente pelas obrigações remanescentes, garantindo o direito de regresso em face dos entes beneficiados ou dos que deram causa à obrigação. (g.n.)

Para corroborar a assertiva extraio excerto da decisão adotada no TC-14761.989.21, que abordou questão da espécie, da lavra do Conselheiro Robson Marinho, sessão da 2ª Câmara, que assim dispôs:

“Oportuno destacar que a questão relacionada à responsabilização solidária foi discutida na análise do Agravo TC-006244.989.213 : “[...] infiro que a ausência de designação formal de um Presidente não exime as responsabilidades da própria Assembleia Geral, em si considerada, de maneira que a sua inércia – notadamente quanto à eleição formal de seu Presidente, à prestação de contas e mesmo aos procedimentos para a extinção do órgão – não lhe pode servir de proveito, porquanto, analogicamente, ‘a ninguém é dado beneficiar-se da própria torpeza’. Tendo em mira os normativos acima citados, há incidência dos termos do Código Civil de 2002, precipuamente, do art. 265, no sentido de que a solidariedade não se presume, resulta da lei ou da vontade das partes. Reconheço, assim, a responsabilidade solidária dos apenados, consubstanciada na omissão ao dever de prestar contas, pois os municípios consorciados deixam de promover eleição da Presidência para o exercício de 2019, havendo, ainda, nexo causal entre a conduta omissiva e a violação às normas editadas por este Tribunal [...].” (g.n.)

O art. 3º, incisos I ao X, do Estatuto Social prevê que o Consórcio Intermunicipal Culturando - CIC tem por finalidade precípua o planejamento, a adoção e execução de programas e projetos destinados a promover e acelerar o desenvolvimento socioeconômico das regiões compreendidas no território dos Municípios consorciados, o que não vem acontecendo, de forma reiterada, sendo sua regularização medida de extrema urgência. Aliás, o cenário que ora se apresenta faz-me questionar a viabilidade da manutenção do CIC, cujas estruturas física e operacional geram ônus pago com o dinheiro público.

No que diz respeito ao mérito, observo que os demonstrativos não estão em boa situação, notadamente se averiguarmos que a situação do Consórcio Intermunicipal Culturando - CIC se arrasta por alguns exercícios consecutivos, com falhas gravíssimas, especialmente aquelas ligadas à consecução dos objetivos da instituição, fidedignidade das demonstrações contábeis, ausência de realização de concurso público para o provimento de cargos efetivos do consórcio e a falta de recolhimento de contribuições sociais.

No que diz respeito atividade finalística, o Consórcio Intermunicipal Culturando - CIC deve observar as diretrizes do acordo firmado na Assembleia Extraordinária de 20/04/2018, publicada no DOE de 27/04/2018 (EV. 44), conforme trecho a seguir:

“CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL CULTURANDO - CNPJ 12.011.520/0001-89 EXTRATO DA ASSEMBLÉIA EXTRAORDINÁRIA DE 20/04/2018 Na assembleia extraordinária realizada em 20/04/2018, em Jaboticabal, foi deliberado pelo seguinte: 1 - ampliação das finalidades do Consórcio em seu contrato de criação; 2 - aprovação da realização de contratos de programa; 3 - nomeação do Diretor de Convênios - Amarildo Dudu Bolito e Diretor de Projetos - Luiz Mozzambani Neto; 4 - medidas administrativas diversas. A íntegra da ata será disponibilizada no site [www. consorcio culturando.com.br](http://www.consorcio culturando.com.br) e no Diário Oficial do Município de Jaboticabal, sede do Consórcio.”

Acerca da sua origem e constituição necessário se faz buscar a adequação do seu regramento estatutário aos requisitos necessários para o ingresso do Município de Severínia no Consórcio, demanda que conforme anunciado será pautada em futura assembleia. Da mesma forma, a retirada, exclusão e a admissão de integrantes no quadro consorcial deve observar os requisitos previstos no art. 7º do Estatuto Social e os princípios da transparência e da fidedignidade na Gestão do Consórcio; assim, em virtude das justificativas apresentadas acerca da retirada dos Municípios de Pitangueiras e Viradouro, em 2022, excepcionalmente relevo o apontamento, com a determinação de que, doravante, na mais se repita.

Ainda recomendáveis, a fiel observância ao artigo 35 do Estatuto Social que estabelece a “Secretaria Executiva” como parte da estrutura do CIC e ao artigo 37, inciso XIX, que exige a deliberação de Assembleia Geral para a extinção do cargo comissionado de Diretor de Comunicações e a criação de cargos efetivos de Diretor de Comunicação e de Auxiliar Administrativo. Devendo ainda, os chefes do Poder Executivo dos entes Consorciados reunirem-se, ordinariamente, uma vez por mês, consoante prevê o artigo 21 do mesmo regulamento.

Aceitáveis também as justificativas acerca do Conselho Fiscal, como aliás já ocorreu no exercício de 2019 (TC-3199.989.19), uma vez que a Assembleia Geral de Prefeitos é responsável por receber do setor de contabilidade a prestação de contas anual, nos termos do art. 47, inciso III, do Estatuto. Entretanto, importante deixar consignado a imprescindibilidade do Conselho Fiscal para exercer o controle e a fiscalização das contas, bem como a administração do CIC, que atualmente conta com inúmeros desafios de ordem financeira e fiscal, além de estar com o cargo de Diretor de Contabilidade em aberto em função do falecimento do funcionário que o exercia.

Da mesma forma o Controle Interno, objeto de apontamento desde as contas de 2017 (TC-002512.989.17), criado no exercício financeiro de 2021, pela Resolução 01/2021, carece de acompanhamento nas próximas inspeções a fim de averiguar a efetividade das operações de implantação do sistema.

Acerca da divulgação das informações contábeis (item G.1) cabe ao CIC estreita obediência aos termos da Lei de Acesso à informação, bem como à LC nº 101/2000, com vistas a garantir observância ao princípio da transparência, cuja regra determina que haja ampla divulgação de sua gestão em meio eletrônico de acesso público porque a entidade recebe recursos do orçamento, conforme prevê Lei Federal nº 12.527/2011, artigo 2º:

“Art. 2º Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, às entidades privadas sem fins lucrativos que recebam, para realização de ações de interesse público, recursos públicos diretamente do orçamento ou mediante subvenções sociais, contrato de gestão, termo de parceria, convênios, acordo, ajustes ou outros instrumentos congêneres. Parágrafo único. A publicidade a que estão submetidas as entidades citadas no caput refere-se à parcela dos recursos públicos recebidos e à sua destinação, sem prejuízo das prestações de contas a que estejam legalmente obrigadas.”

Quanto aos apontamentos realizados nos itens: D.1 (Formação e Execução dos Contratos e Programas), D.2 (Formalização das Licitações, Inexigibilidades e Dispensas) e D.3 (Execução Contratual), excepcionalmente, acolho as justificativas de defesa; entretanto, lembro que a publicidade e a acessibilidade às informações dos relatórios e contratos, por obviedade, se impõe tanto pela transparência como pela legalidade a que estão adstritos. Quanto à falta de mão de obra para realizar as atividades do CIC, como visto no item E.1 o preenchimento das funções demandam de prévio concurso público, como veremos mais adiante.

Quanto à contratação da Empresa Aquarion S Contabilidade Auditoria Controladoria e Perícia Contábil Ltda e sua decorrente execução contratual - Dispensa de Licitação nº 02/2022, a qual versou sobre a contratação de serviços de assessoria na área de contabilidade e finanças públicas, Sistema Audesp e prestação de contas junto aos órgãos de controle, no valor de R\$ 80.300,00, com validade de dez meses, a partir de 01/03/2022, verifico que o falecimento do Diretor de Contabilidade pode, de fato, ter imposto situação emergencial e necessidade específica para o momento, além caracterizar-se como serviços de consultoria e assessoramento, dotada de especificidade e singularidade, o que é aceito por este Tribunal. De tudo se extrai que a contratação direta não excursionou para fora do permissivo legal.

No mais, os apontamentos graves acerca das falhas contábeis e da real situação patrimonial, pessoal, financeira e previdenciária do CIC conduzem ao julgamento pela irregularidade destas contas, eis que impedem o controle social, interno e externo sobre a gestão do Consórcio, mormente quanto à regular aplicação dos recursos públicos, em afronta direta aos princípios da evidenciação contábil (artigo 83 e 85 da Lei Federal nº 4.320/64) e da transparência (artigo 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal), bem como ao artigo 70 e seguintes da CF/1988. Como aliás, já foi alertado por mim ao julgar as contas de 2018 (TC-2835.989.18).

Nesse sentido, destaco os apontamentos constantes nos itens B.1.1 (Receita – Formalização e Arrecadação), B.1.2 (Dívida Ativa), B.2.3 (Registro de Adiantamento), B.3.1 (Registros Contábeis), B.3.2 (Execução do Orçamento), B.3.3 (Resultados Financeiro e Econômico e Saldo Patrimonial), E.1 (Quadro de Pessoal), E.3 (Encargos) e F.1.1 (Tesouraria, Almoxarifado e Bens Patrimoniais), F.1.2 (Livros e Registros).

Com relação aos demonstrativos contábeis, observo que a Entidade apresentou **déficit orçamentário** de R\$ (134.550,11) no exercício, equivalente a 3,08%. O Resultado Financeiro de R\$ (98.779,08), embora melhorado, foi calculado com informações resultantes do exercício anterior constantes no relatório das contas de 2021 (extraídos dos eventos 13.3 a 13.6 do TC-003192.989.21) que diferem dos dados do exercício anterior constantes nos balanços contábeis de 2022 entregues para a Fiscalização.

O **Saldo Patrimonial de R\$ 988.575,94 também representou uma piora em relação ao saldo do exercício anterior, no valor de R\$ 1.493.446,45**. O Consórcio se absteve de identificar as variações patrimoniais que resultaram dos ajustes relativos ao parcelamento de dívidas, contribuições sociais e dívida consolidada, bem como não registrava em seu **Balanço Patrimonial a existência de dívidas em seu Passivo Não-Circulante** até o exercício de 2021 (evento 13.5 do TC-003192.989.21).

Com relação ao **item B.1.1 - Receita**, o CIC deveria ter elaborado declaração negativa de recebimento dos valores em dívida ativa e pendências em aberto; cabendo também obediência ao previsto no art.7º da Portaria STN nº 274/20162, que diz:

“Art. 7º O consórcio público deverá prestar as informações necessárias para subsidiar a elaboração das leis orçamentárias anuais dos entes consorciados pelo menos trinta dias antes do menor prazo para encaminhamento dos respectivos projetos de lei ao Poder Legislativo.”

Acerca da Dívida Ativa (item B.1.2), constatou-se um aumento de 14,10% no seu montante em relação ao exercício anterior, passando de R\$ 1.637.492,35 para R\$ 1.868.417,57. Diante dos desacertos anunciados deve o CIC cumprir fielmente os princípios da transparência (art. 1º, § 1º, da LRF) e da evidenciação contábil (art. 83 da Lei Federal nº 4.320/1964), bem como buscar tentativas formalizadas e amigável para o recebimento da Dívida Ativa e adotar cobranças dos créditos inscritos na Dívida Ativa por meio de protesto extrajudicial, nos termos da Lei nº 9.492/1997.

No que diz respeito à Tesouraria deve o CIC **EFETUAR** conciliações regularmente, de forma que os registros contábeis e financeiros estejam convergentes com os extratos bancários. Necessário ainda, fazer o levantamento dos bens móveis e verificar se estão corretamente contabilizados, o que deve ser verificado nas próximas fiscalizações. Deve também atestar a situação de adimplência dos entes consorciados na formalização de sua arrecadação (item B.1) e prestar contas do regime de adiantamento consoante as disposições expressas da Resolução nº 03/2022 e a regras de adiantamento previstas no Comunicado SDG nº 19/2010.

O panorama delineado pelas inconsistências nos registros contábeis compromete a confiabilidade e a transparência dos demonstrativos contábeis, falha reincidente e já rechaçada por mim em 2018 (TC-2835.9879.18), segue trecho:

“Refiro-me ao fato de que os demonstrativos contábeis da entidade não refletem com fidedignidade sua real situação financeira e patrimonial e impede, por consequência, o devido controle social, interno e externo sobre a gestão do Consórcio, mormente quanto à regular aplicação dos recursos públicos, em afronta direta aos princípios da evidenciação contábil (artigos 83 e 85 da Lei Federal nº 4.320/64) e da transparência (artigo 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal), bem como ao artigo 70 e seguintes da Carta Magna.

LF 4.320/64

Art. 83. A contabilidade evidenciará perante a Fazenda Pública a situação de todos quantos, de qualquer modo, arrecadem receitas, efetuem despesas, administrem ou guardem bens a ela pertencentes ou confiados.

Art. 85. Os serviços de contabilidade serão organizados de forma a permitirem o acompanhamento da execução orçamentária, o conhecimento da composição patrimonial, a determinação dos custos dos serviços industriais, o levantamento dos balanços gerais, a análise e a interpretação dos resultados econômicos e financeiros.

LC 101/200

Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidadas e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.”

Também recorrentes e sérias as falhas acerca do recolhimento de encargos sociais (que muito embora a defesa diz juntar os comprovantes, mas não o fez) e a composição do seu quadro de pessoal. O primeiro, se não regularizado, tem o potencial falta de gerar escala de novos passivos ao Consórcio, agravando a situação financeira acima descrita e o segundo contraria a regra do concurso público (art. 37, II da Constituição Federal). Circunstâncias igualmente censuradas por mim em 2018 (TC-2835.989.18, TJ em 01/06/2022), conforme segue:

“Outra grave irregularidade refere-se à ausência de recolhimento dos encargos sociais (INSS e FGTS), bem como PIS/PASEP e IRRF relativos às competências do exercício, e o não pagamento das parcelas incidentes em 2018 relativas aos parcelamentos efetuados com a Receita Federal.

Ressalto que o não recolhimento de encargos sociais é tema sensível à Administração Pública diante das consequências danosas, tanto sociais como econômicas, dele decorrente.

O inadimplemento de obrigações tributárias submete os entes da Administração ao pagamento de multas e juros moratórios, assim como os sujeita a medidas administrativas pelos órgãos fazendários. Em outras palavras, eventual e superveniente regularização da questão não se dá sem adicional ônus para os cofres públicos.

Por isso, a ausência de integral recolhimento de encargos sociais é falha suficiente para impor, por si só, rejeição destas contas, segundo jurisprudência desta E. Corte de Contas (TC-909/026/14 – Sessão 15/09/2015 – Trânsito Em Julgado 14/06/2018; TC-2978/026/12 – Sessão 10/06/2016; Trânsito Em Julgado 01/10/2019; TC-2860/026/12 – Sessão 21/10/2016 – Trânsito Em Julgado 18/12/2018).

Nessa esteira, Manual desta Corte sobre “O Tribunal e as Entidades Municipais da Administração Indireta”:

“Quer destinada ao órgão municipal que administra o regime próprio de previdência, quer dirigida ao Instituto Nacional de Previdência Social – INSS, a falta de repasse das quotas patronais e funcionais aumenta, consideravelmente, a dívida das entidades da Administração indireta; implica várias e muitas sanções aos Municípios e, ante o não recolhimento da parcela dos segurados, tipifica crime de apropriação indébita (Lei nº. 9.983, de 2000).

Boa parte da dívida de longo prazo do Município tem a ver com confissão de dívidas patronais, sobretudo as de caráter previdenciário.

Por tais motivos, eis mais um motivo para a recusa da conta de dirigentes de autarquias, fundações, consórcios, empresas públicas e sociedades de economia mista: a falta de recolhimento ao INSS ou à entidade local que administra o regime próprio de previdência. Parcelamentos posteriores dessa lacuna, em regra, não solvem o desacerto, conquanto, no ano de competência, a omissão restou patente, fazendo aumentar a dívida municipal, o que, no futuro, compromete o financiamento de programas governamentais.”

Oportuno destacar que a ausência de recolhimento integral dos encargos sociais não é novidade na gestão do CIC, sendo, inclusive, um dos motivos ensejadores do juízo de irregularidade das contas desse Órgão, relativas ao exercício de 2015, TC-516.5.989.15, que ressaltou:

“Verifico, também, que o não recolhimento dos encargos sociais junto ao INSS, tanto dos segurados quanto da parte patronal, e os respectivos parcelamentos vêm sendo prática rotineira do Consórcio, tendo sido crítica da fiscalização no exercício de 2012 (TC-3268/026/12), 2013 (TC-1168/026/13), 2014 (TC-1380/026/14), agora em 2015, e em 2016 (TC-1712.989.16)”

Como comentário lateral, ainda que não formador da convicção quanto a rejeição destas contas, verifica-se que a Fiscalização, quando da análise das Contas do Consórcio Intermunicipal Culturando relativas ao exercício de 2019, TC-3199.989.19, apontou a mesma irregularidade:

“Ausência de recolhimento dos encargos sociais (INSS e FGTS), bem como PIS e IRRF devido aos cofres municipais relativos a diversos meses do exercício de 2019, no total de R\$ 121.271,68”

Outro fator que contribui para a irregularidade das Contas é o relativo à composição de seu quadro de pessoal.

Em que pese já ter sido objeto de crítica pela equipe de fiscalização nos exercícios de 2014, 2015, 2016 e 2017 (TCs-1380.026.14, 5165.989.15, 1712.989.16, 2512.989.17) e não ter sido objeto de enfrentamento, entendendo contrariar a regra do concurso público (art. 37, II da

Constituição Federal) o fato de que todos os cargos existentes no quadro de pessoal são de provimento em comissão.

Estabelece a citada norma constitucional que o ingresso no serviço público é por meio de aprovação em Concurso Público de provas ou provas e títulos, **permitindo, em caráter de exceção**, conforme preceitua o artigo 37, V da CF, a nomeação em cargos de livre provimento e exoneração.

No Consórcio Intermunicipal Culturando a prática é exatamente o inverso, o que, seguramente, não se pode admitir.

O Consórcio tem a sua personalidade jurídica de direito público e integra a administração indireta de todos os municípios consorciados, e nos termos do art. 6º, § 2º da Lei Federal n.º 11.107/2005, submete-se à regra constitucional do concurso público para a admissão dos empregados públicos nos termos do artigo 37, II da Constituição Federal.

LF 11.107/2005

Art. 6º O consórcio público adquirirá personalidade jurídica:

§ 1º O consórcio público com personalidade jurídica de direito público integra a administração indireta de todos os entes da Federação consorciados.

§ 2º O consórcio público, com personalidade jurídica de direito público ou privado, observará as normas de direito público no que concerne à realização de licitação, à celebração de contratos, à prestação de contas e à **admissão de pessoal**, que será regida pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. (Redação dada pela Lei nº 13.822, de 2019) (sic)

Desta forma, deverá o Consórcio atentar ao que reza o art. 37, II e V, da Constituição Federal, visto que os cargos em comissão devem destinar-se às atribuições de direção, chefia e assessoramento, enquanto as funções técnicas e burocráticas devem ser preenchidas por servidores aprovados em concurso público de provas ou provas e títulos ou, ainda, por servidores cedidos pelos Entes Consorciados.

O conjunto de falhas denota situação que requer atitude imprescindível e urgente com a finalidade de promover discussão entre os Poderes Executivos dos municípios consorciados, acerca da sua viabilidade de manutenção das atividades atuais, da promoção ações efetivas em prol dos municípios consorciados ou da dissolução do Consórcio Intermunicipal Culturando - CIC, com assunção por cada Município, de seus débitos junto à Fazenda Nacional.

Por fim, remanescem a adoção de providências concretas das determinações constantes das contas de 2017 e 2018, todavia, como ambas transitaram em julgado somente em 16/09 e 01/06/2022, deve a Fiscalização na próxima inspeção averiguar as providências noticiadas, sob pena de multa no caso de descumprimento.

Diante de todo o exposto, nos termos da Resolução TCESP nº 02/2021, **JULGO IRREGULARES** as contas do Consórcio Intermunicipal Culturando - CIC, do exercício de 2022, com fulcro no art. 33, inciso III, alíneas "b" e "c" c.c. o §1º da Lei Complementar nº 709/93, aplicando-se, por via de consequência, as disposições dos incisos XV e XXVII do art. 2º do mesmo diploma legal.

[1] 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.

§ 3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato.

Por fim, esclareço que, por se tratar de procedimento eletrônico, na conformidade da Resolução nº 1/2011, a íntegra deste processo poderão ser obtidos mediante regular cadastramento no Sistema de Processo Eletrônico – e.TCESP, na página www.tce.sp.gov.br.

Publique-se, por extrato.

Ao Cartório para:

- a) Aguardar o decurso do prazo recursal e certificar;
- b) Oficiar às Câmaras e às Prefeituras Municipais de todos os municípios consorciados, para ciência e adoção de providências imediatas, nos termos dos incisos XV e XXVII do art. 2º da LC 709/93.

2. Após, ao arquivo.

C.A., 14 de dezembro de 2023.

ALEXANDRE MANIR FIGUEIREDO SARQUIS
AUDITOR

AMFS/10

PROCESSO:	TC-00002590.989.22-4
ÓRGÃO:	CONSORCIO INTERMUNICIPAL CULTURANDO - CIC
	▪ ADVOGADO: DANIEL GUSTAVO TERCINO (OAB/SP 281.493)
RESPONSÁVEL:	LUIZ ANTONIO NOLI - Dirigente
EM EXAME:	Balanço Geral do Exercício de 2022
INSTRUÇÃO:	UR-06

EXTRATO: Pelos fundamentos expostos na sentença referida, **JULGO IRREGULARES**, as contas do Consórcio Intermunicipal Culturando - CIC, do exercício de 2022, com fulcro no art. 33, inciso III, alíneas “b” e “c” c.c. o §1º da Lei Complementar nº 709/93, aplicando-se, por via de consequência, as disposições dos incisos XV e XXVII do art. 2º do mesmo diploma legal. Por fim, esclareço que, por se tratar de procedimento eletrônico, na conformidade da Resolução nº 1/2011, a íntegra da decisão e demais documentos poderão ser obtidos mediante regular cadastramento no Sistema de Processo Eletrônico – e.TCESP, na página www.tce.sp.gov.br.

Publique-se.

C.A., 14 de dezembro de 2023.

ALEXANDRE MANIR FIGUEIREDO SARQUIS
AUDITOR

AMFS/10

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: ALEXANDRE MANIR FIGUEIREDO SARQUIS. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse <http://e-processo.tce.sp.gov.br> - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 5-18PK-AOCZ-6HLE-CDIX