



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



PRIMEIRA CÂMARA - SESSÃO: 1º/09/15

48 TC-001627/026/13

Prefeitura Municipal: Luiziania.

Exercício: 2013.

Prefeito(s): Rogélio Cervigne Barreto.

Advogado(s): Josias Tadeu Corrêa e Silva.

Acompanha(m): TC-001627/126/13.

Procurador(es) de Contas: Thiago Pinheiro Lima.

Fiscalizada por: UR-1 – DSF-I.

Fiscalização atual: UR-1 – DSF-I.

1. RELATÓRIO

1.1. Em exame, as contas anuais da **Prefeitura Municipal de Luiziania**, relativas ao exercício de **2013**.

1.2. A **Unidade Regional de Araçatuba – UR/1** assim resumiu as inadequações constatadas:

Item A.1 - PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: Peças de Planejamento elaboradas sem critérios técnicos e/ou em descompasso com a realidade, isso, refletido no Relatório de Atividades apresentado; não edição do Plano de Saneamento Básico e do Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos; As leis de planejamento financeiro municipal continham orientações equivocadas para abertura de créditos suplementares e ou transposição, remanejamento e transferências;

Item A.2 - A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E A LEI DA TRANSPARÊNCIA FISCAL: Ausência do serviço de Informação ao Cidadão, nos moldes do art. 9º da Lei Federal n.º 12.527/11;

Item A.3 - DO CONTROLE INTERNO: Ausência de regulamentação do sistema de controle interno e de designação de servidor para desempenhar tal mister, desatendendo ao disposto nos artigos 31 e 74 da Constituição;

Item B.1 – RESULTADOS: Divergência de R\$3.000,00 nos valores apurados nas peças contábeis e aqueles constantes no Sistema



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



AUDESP referentes à suplementação; não apresentação das demonstrações contábeis nos moldes atuais das Normas de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público - NCASP; Abertura de créditos adicionais e realização de transferências / remanejamentos / transposições correspondentes a 47,95% da despesa fixada inicial, evidenciando ineficiente planejamento orçamentário;

Item B.1.2 – RESULTADOS FINANCEIRO, ECONÔMICO E SALDO PATRIMONIAL: Resultado Econômico e Saldo Patrimonial irreais em face da não contabilização de estoque de medicamentos e gêneros alimentícios;

Item B.1.5 – FISCALIZAÇÃO DE RECEITAS: Cobrança do ISSQN referente ao único cartório existente no Município de forma equivocada; não adoção de mecanismo adequado para verificação da autenticidade da base de cálculo sobre receitas do ISSQN advindas de agência bancária; ausência de controle quanto às receitas de ISSQN recolhidas pelas empresas optantes pelo Simples Nacional; ausência de pessoal suficiente alocado à fiscalização das receitas e falta de cadastramento dos contribuintes;

Item B.1.5.1 - RENÚNCIA DE RECEITAS: Isenção de juros e multas, a sem elaborar o demonstrativo previsto no §6º do artigo 165 da Constituição Federal e estimativa de impacto orçamentário-financeiro, desatendendo ao disposto no artigo 14 da Lei Complementar n.º 101/2000;

Item B.3.1 – ENSINO: O Conselho do FUNDEB da municipalidade não supervisiona o censo escolar, lacuna que desatende o disposto no §9º do artigo 24 da Lei n.º 11.494/2007; existência de materiais estocados na cozinha piloto, sem que houvesse controle físico ou financeiro deste estoque;

Item B.3.2 – SAÚDE: O parecer conclusivo sobre a gestão local as saúde não é disponibilizado na página eletrônica da Prefeitura, desatendendo o disposto no inciso I, do artigo 36 da Lei Complementar n.º 141/2012; não elaboração do relatório da Gestão de Saúde referente ao exercício em exame, e, portanto não havia sido submetido à análise do Conselho Municipal de Saúde, em desatendimento ao §1º do artigo 36 da Lei Complementar n.º 141/2012; existência de materiais estocados na Unidade Básica de Saúde – III (Departamento Municipal



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



de Saúde), sem que houvesse controle físico ou financeiro deste estoque;

Item B.4.1 - PRECATÓRIOS: Pagamento de precatórios com valor superior ao definido em lei como precatórios judiciais de pequena monta, sem observar o disposto na legislação municipal; ausência de controle dos precatórios nos quais o município de Luizânia figura como credor;

Item B.5.1 – ENCARGOS: Pagamentos no montante de R\$9.357,63 referente a multas e juros relativos a débitos junto ao INSS (competência 09/2013) e FGTS (competências 10/2013 e 11/2013), caracterizando a inobservância aos princípios da economicidade e eficiência, insculpidos na Constituição Federal; Recolhimento de FGTS para servidores nomeados exclusivamente para cargos de provimento em comissão;

Item B.5.3.1 - GASTO COM COMBUSTÍVEL: Controle ineficiente referente ao consumo de combustíveis dos veículos da frota municipal;

Item B.5.3.2 – AUSÊNCIA DE PESQUISA PRÉVIA DE PREÇOS: Ausência de pesquisa prévia de preços para as aquisições feitas com dispensa de licitação embasadas no inciso II, do artigo 24 da Lei Federal n.º 8.666/93, impedindo a verificação da compatibilidade dos preços;

Item B.5.3.3 – CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS AFETOS A CARGO DE PROVIMENTO EFETIVO: Contratação de serviços inerentes à função de engenharia, sem apresentação de justificativa sobre a vantajosidade para a municipalidade contratar empresa em detrimento à contratação de profissional “Engenheiro Civil”, face ao cargo de provimento efetivo estar vago;

Item B.6.2 – ALMOXARIFADO: Divergência de valores entre a movimentação do setor e os registros contábeis; estoque de materiais (medicamentos e gêneros alimentícios) sem controle físico ou financeiro; ausência de segregação de funções; as despesas com consertos de veículos não são identificadas de tal forma que ficasse identificado qual o veículo foi reparado (peças e/ou serviços), e ainda, pudesse ser feito levantamento individualizado do custo de manutenção de cada veículo que compunha a frota;

Item B.6.3 – BENS PATRIMONIAIS: não elaboração de inventário; não emissão dos termos de responsabilidade pelas guardas dos bens



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



permanentes; ausência de reavaliação dos bens, desatendendo ao disposto nos artigos 89, 94 e 96 da Lei Federal n.º 4.320/64;

Item C.1 - FORMALIZAÇÃO DAS LICITAÇÕES, DISPENSAS E INEXIGIBILIDADES: Ausência de informação do subelemento de despesa no valor de R\$1.415.386,71, o que depõe contra o princípio da transparência;

Item C.1.1.1 - FALTA DE LICITAÇÃO: aquisição de medicamentos, materiais hospitalares, materiais de expediente, de processamento de dados, limpeza e produtos de higienização, material elétrico e outros, sem o prévio certame licitatório; aquisições no exercício que somadas superam o limite de dispensa; aquisições em uma mesma data em valores superiores ao limite previsto no inciso II, artigo 24 da Lei Federal n.º 8.666/93; contratação de pessoas físicas realizadas para exercerem funções inerentes à função pública de governo, em substituição à mão de obra de pertinente a cargos de provimento efetivo;

Item C.1.1.2 – ESCOLHA DA MODALIDADE DE LICITAÇÃO: Ausência de justificativa para não adoção de licitação na modalidade Pregão para compras de bens e serviços comuns, visando a obtenção de propostas mais vantajosas;

Item C.1.1.3.1 – CONTEÚDO DE CLÁUSULAS EDITALÍCIAS – CONVITE: Exigência de “Certidão Negativa de Débito – CND INSS” e Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas – CNDT;

Item C.1.1.3.2 – CONTEÚDO DE CLÁUSULAS EDITALÍCIAS – PREGÃO: Exigência de Certidão Negativa de Débitos para com a Dívida Ativa da União, Certidão Negativa de Débitos para com a Fazenda Federal, Certidão Negativa de Débitos para com a Fazenda Estadual e Certidão Negativa de Débitos para com a Fazenda Municipal, Certidão Negativa de Débitos com a Seguridade Social e Certidão Negativa do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS e Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas (CNDT);

Item C.1.1.3.3 – AUSÊNCIA DE PREVISÃO EDITALÍCIA – LEI N.º 123/2006: ausência cláusulas objetivando garantir o tratamento diferenciado às Microempresas e às Empresas de Pequeno Porte, conforme disposto na Lei Complementar n.º 123/2006;

Item C.1.1.4 – NÃO OBSERVÂNCIA DO PRAZO RECURSAL QUANTO À FASE DE JULGAMENTO DAS PROPOSTAS: Na modalidade Convite a Prefeitura Municipal de Luiziânia não observa o prazo recursal de 02



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



(dois) dias úteis, referente ao julgamento das propostas, nos moldes previstos na letra “b”, inciso I, artigo 109 c/c §6º do mesmo artigo, ambos da Lei Federal n.º 8.666/93;

Item C.1.1.5 – FALTA DE PUBLICAÇÃO DOS EDITAIS EM JORNAL DE GRANDE CIRCULAÇÃO: a municipalidade não publica os editais das tomadas de preços e concorrências em jornal de grande circulação, em desatendimento ao art. 21, III, da Lei Federal n.º 8.666/93;

Item C.1.1.6 - REALIZAÇÃO DE CONVITE COM NÚMERO INFERIOR A TRÊS LICITANTES: Contratações por certame licitatório na modalidade convite com apenas um ou dois licitantes, violando o artigo 22, §7º da Lei Federal n.º 8.666/93 e as Súmulas n.ºs 222 e 248 do Tribunal de Contas da União;

Item C.2 - CONTRATOS: Ausência de renegociação de contratos com as empresas beneficiadas pela isenção do recolhimento patronal ao INSS (20% da folha salarial);

Item C.2.2 - CONTRATOS EXAMINADOS IN LOCO: ausência de gestor para acompanhamento da execução os contratos, contrariando o disposto no artigo 67 da Lei Federal n.º 8.666/93;

Item C.2.3 - EXECUÇÃO CONTRATUAL: a municipalidade não adota as medidas necessárias ao cumprimento dos prazos contratuais, haja vista o grande número de obras atrasadas; ausência de emissão dos Termos de Recebimento Provisório e Definitivo de Obras; **“01”:** a municipalidade não adota as medidas necessárias ao cumprimento dos prazos contratuais, formulação de aditivos de prazo sem justificativas; **“02”:** a municipalidade não adota as medidas necessárias ao cumprimento dos prazos contratuais; formulação de aditivos de prazo sem justificativas; alteração do projeto executivo sem a devida formalização de termo aditivo; ausência de estudos de viabilidade financeira na substituição do material; **“03”:** a municipalidade não adota as medidas necessárias ao cumprimento dos prazos contratuais; formulação de aditivos de prazo sem justificativas; não emissão do Termo de Recebimento de Obra; **“04”:** a municipalidade não adota as medidas necessárias ao cumprimento dos prazos contratuais; formulação de aditivos de prazo sem justificativas; número insuficiente de trabalhadores; ausência de utilização dos Equipamentos de Proteção Individual (EPIs); equipamentos e materiais insuficientes no canteiro; ausência de emissão de GEFIP específica; **“06”:** a municipalidade não



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



adota as medidas necessárias ao cumprimento dos prazos contratuais; formulação de aditivos de prazo sem justificativas; ausência de trabalhadores na obra;

Item C.2.4.1 - ABASTECIMENTO E DISTRIBUIÇÃO DE ÁGUA: ausência de medidas junto à SABESP visando o acompanhamento e a regularização da situação diagnosticada pela ARSESP;

Item C.2.4.3 - COLETA E DISPOSIÇÃO FINAL DE REJEITOS E RESÍDUOS SÓLIDOS: A Municipalidade não realiza o tratamento de resíduos sólidos;

Item D.1 - ANÁLISE DO CUMPRIMENTO DAS EXIGÊNCIAS LEGAIS: Não divulgação, na página eletrônica do Município, do PPA, LDO, LOA, balanços de exercício e do parecer prévio do Tribunal de Contas; não encaminhamento de cópia do orçamento do exercício e dos balanços do exercício anterior à Secretaria de Planejamento da Presidência da República;

Item D.2 - FIDEDIGNIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AUDESP: foram constatadas divergências entre os dados informados pela Origem e aqueles apurados no Sistema;

Item D.3.2 - ADMISSÃO DE SERVIDORES EM COMISSÃO: ausência de ato administrativo para definir as atribuições de funções para os ocupantes de cargo de provimento em comissão; ausência de dispositivo municipal que estabeleça as condições e percentuais mínimos para preenchimento destes cargos por servidores de carreira;

Item D.3.3 - CONTROLE EM RELAÇÃO À SÚMULA VINCULANTE N.º 13 STF: Não edição de regulamento referente à Súmula Vinculante n.º 13 do STF, na medida em que os admitidos para cargos em comissão não declinam o grau de parentesco com a autoridade nomeante;

Item D.3.4 - ACÚMULO DE FÉRIAS: Existência de servidores com mais uma ou mais férias vencidas;

Item D.3.5 – AUSÊNCIA DE ESTÁGIO PROBATÓRIO: Ausência de regulamentação para avaliação de funcionários em estágio probatório;

Item D.3.6 - ESTAGIÁRIAS PARA A FUNÇÃO DE MONITORES ESCOLARES: Contratação de estagiárias para a função de Monitor Escolar evidenciando desvirtuamento do estágio proposto e também falta de concurso público ou processo seletivo para o exercício da função;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



Item D.3.7 - CRIAÇÃO DE CARGOS SEM REALIZAÇÃO DE ESTUDO DO IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO: Criação de cargo público e respectivo preenchimento sem a realização do estudo do impacto orçamentário e financeiro exigido pela LRF;

Item D.3.8 – PAGAMENTO DE “DIFERENÇAS SALARIAIS”: Pagamento de diferenças salariais (R\$22.233,46) sem que o departamento de Pessoal possuísse regulamentação e documentos sobre esse acréscimo salarial;

Item D.3.9 - PESSOAL EM DESVIO DE FUNÇÃO: Designação de servidores para prestarem serviços diversos dos de seus cargos de origem, caracterizando desvio de função, desatendendo disposição do inciso II do artigo 37 da Constituição Federal;

Item D.3.10 – PAGAMENTO DE “GRATIFICAÇÃO”: Pagamento de gratificação a diversos servidores sem que a Lei Municipal autorizadora fixasse critérios objetivos para a concessão e sua respectiva valoração; pagamento de gratificação sem qualquer documentação autorizativa (R\$11.805,41); pagamento de gratificação através de ato administrativo que traz o embasamento legal (R\$29.429,64);

Item D.3.11 – PAGAMENTO DE ADICIONAL REFERENTE À DESIGNAÇÃO PARA CHEFE DE CORPO CLÍNICO: Pagamento de adicional no exercício de 2013 (R\$12.445,81) referente a designação para Chefe de Corpo Clínico sem que essa atribuição tivesse sido regularmente criada por ato administrativo;

Item D.3.12 - PAGAMENTO DE HORAS EXTRAS: Pagamento de horas extras (R\$129.705,12) de forma fixa, habitual e sem comprovação mediante controle formal;

Item D.3.13 – MANUTENÇA DE SERVIDORES CONTRATADOS POR PRAZO INDETERMINADO: Manutença do pessoal contratado por prazo determinado, por tempo indeterminado, haja vista que o prazo máximo previsto para tais contratações já expirou, ante o decurso do tempo não mais permitir que as situações fossem caracterizadas daquela forma;

Item D.3.14 – ACÚMULO DE CARGO PÚBLICO: Acúmulo de mais de 02 (dois) cargos públicos de médico, em desatendimento ao disposto na alínea “c”, do inciso XVI, do artigo 37 da Constituição Federal;

Item D.3.15 – PAGAMENTO DE ADICIONAL DE INSALUBRIDADE: pagamento de adicionais de insalubridade aos funcionários (R\$121.972,32), com base em Laudos Técnicos defasados e em



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



percentuais diferentes para servidores que desempenhavam as mesmas funções;

Item D.5 - ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL: Entrega extemporânea de informações ao Sistema Audep; não elaboração de Parecer Conclusivo favorável em relação a exigência disposta no inciso XVIII, artigo 1º das Instruções n.º 02/2008, deste E. Tribunal; atendimento parcial das recomendações deste E. Tribunal exaradas nas contas dos exercícios de 2009, 2010 e 2011;

1.3. CONTRADITÓRIO

- Notificada, a autoridade responsável procurou afastar, ou justificar, as impropriedades consignadas no relatório de Fiscalização.

1.4. DA ASSESSORIA TÉCNICA-ECONOMIA:

a – os resultados contábeis obtidos pela municipalidade não prejudicaram o equilíbrio das contas, porque foram positivos, ocorrendo também um superávit econômico que elevou a situação patrimonial. Dessa forma caminhou o município na direção do equilíbrio previsto no art. 1º da LRF.

b – quanto ao aspecto econômico-financeiro, opinou pela emissão de **parecer favorável**;

1.5. DA ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA:

a – propõe recomendação à origem para que cesse os depósitos junto ao FGTS para funcionários ocupantes de cargos em comissão, citando jurisprudência da Corte nos processos TC-2586/026/04, 2599/026/11 e outros;

b – as falhas em licitações no item C.1.1.1 e na execução contratual (contratos nº s 021/2010, 016/2012, 20/2012, 43/2012, 06/2014 e 35/2013) propôs sejam tratadas em autos próprios;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



c – relativamente aos encargos sociais sugeriu recomendações para que o Executivo evite atrasos nos recolhimentos relativos ao INSS e FGTS para o fim de não incorrer nos pagamentos de juros e multas;

d – os desacertos apontados nos subitens C.1.1.2, C.1.1.3, C. 1.1. 4, C.1.1.5, e outros considerou afastados ou passíveis de relevação.

e – emissão de **parecer favorável** com endosso da sua Chefia.

1.6. DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS:

a – sugeriu a suspensão do recolhimento do FGTS aos cargos em comissão dentre outras determinações e recomendações às fls. 288/291;

b – instrução em forma de apartado / autos próprios para as irregularidades contatadas no item C.1.1.1 – falta de licitação; C.2.3 – execução contratual (todos os contratos); e D.3 – acúmulo de cargos públicos; pagamentos de diferenças salariais; adicional referente à designação de chefe do corpo clínico, horas extras e insalubridade;

c - emissão de **parecer favorável**.

É o relatório.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



2. VOTO

Em exame, contas anuais da **Prefeitura Municipal de Luiziana**, relativas ao exercício de 2013.

2.1. PRINCIPAIS INVESTIMENTOS

Na aplicação dos recursos arrecadados, a análise demonstrou a observância aos ditames constitucionais e legais:

	EFETIVADO	ESTABELECIDO
APLICAÇÃO NO ENSINO	26,39%	Mínimo = 25%
DESPESAS COM PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO	60,49%	Mínimo = 60%
UTILIZAÇÃO DOS RECURSOS DO FUNDEB	100,00%	100%
SAÚDE	30,49%	Mínimo = 15%
DESPESAS COM PESSOAL	49,77%	Máximo = 54%

2.2. OBRIGAÇÕES LEGAIS / CONSTITUCIONAIS

- EFETIVOU REPASSES À EDILIDADE CONFORME DISPOSITIVO CONSTITUCIONAL
- ENCARGOS SOCIAIS: RECOLHIMENTOS EFETUADOS
- PRECATÓRIOS: O MUNICÍPIO QUITOU OS PRECATÓRIOS A QUE ESTAVA OBRIGADO A PAGAR

2.3. FINANÇAS

Os números obtidos demonstraram uma situação razoável:

- a) A Administração obteve êxito na busca do equilíbrio das contas, vez que foi registrado superávit orçamentário de R\$ 62.648,42, equivalente a 0,43%, da receita arrecadada;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



- b) Verifica-se, como consequência, a obtenção de resultados satisfatórios como a elevação do resultado financeiro em 8,08% e do econômico em 55,44%;
- c) Nesse contexto, a municipalidade logrou reduzir dívida de longo prazo em 13,26% em relação ao exercício anterior;

2.4. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

- a) As divergências detectadas entre os valores constantes nas peças contábeis e no sistema Audesp, defendeu o responsável que foram prontamente identificadas pela fiscalização e que se referiu a erro de aplicativo, não causando nenhuma anomalia no processo orçamentário;
- b) No que toca à abertura de créditos adicionais por excesso de arrecadação, acima do montante efetivamente realizado, entendo que possa ser tolerado, haja vista que as receitas de capital que seriam derivadas de convênios não foram liberadas pelas respectivas esferas no exercício;
- c) A abertura de créditos orçamentários, da ordem de 47,95%, salientou o responsável, que foram autorizadas por intermédio do orçamento ou por leis específicas, mas é importante que o Administrador perceba que o mecanismo de abertura de créditos adicionais destina-se a conferir flexibilidade ao orçamento, o que não afasta a necessidade de se elaborar um planejamento meticuloso, com vistas a reduzir ao máximo a utilização de tal medida. Assim, este Tribunal, em sua função pedagógica de bem orientar os jurisdicionados, recomenda, no Comunicado SDG nº 29/2010, que eventuais alterações da peça de planejamento, por meio de créditos adicionais, em sua totalidade, não extrapolem o índice de inflação. Na peculiaridade, considerando que as finanças se encontram numa situação de quase equilíbrio, tenho que a falha pode ser tolerada.

Cabe, ainda, recomendação à origem para que doravante, alimente o sistema Audesp com mais atenção, evitando divergências futuras.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



2.5. PLANEJAMENTO

- a) Das críticas do setor, remanescem as ausências dos planos de saneamento básico e de gestão integrada de resíduos sólidos. Houve anúncio do responsável no sentido de que a Prefeitura celebrou convênio com a Secretaria Estadual de Saneamento e Recursos Hídricos, para elaboração do primeiro, e contratou empresa especializada para confecção do segundo, que se encontra em fase final de elaboração, devendo ser encaminhado ao Legislativo para análise. A fiscalização, em próximo roteiro, verificará a implementação do anunciado;
- b) Quanto à ausência do serviço de informação ao cidadão, informou a defesa que ficou constatada a existência de página eletrônica que redireciona à página do Consórcio Intermunicipal de Informática que possibilita acesso a dados da execução orçamentária, primeiro passo para dar atendimento à Lei de Acesso à Informação, mas reconhece que faltam informações no sistema, o que já foi solicitado ao fornecedor de softwares para providências.

2.6. CONTROLE INTERNO

No que diz respeito ao Sistema de Controle Interno, deve a Prefeitura atentar para a sua importância ao aprimoramento da gestão, por meio da avaliação do desempenho das atividades do Executivo; conferência da exatidão e fidelidade dos dados contábeis; análise dos resultados econômico-financeiros, quanto à eficácia e eficiência; adoção de providências voltadas ao saneamento de irregularidades no exercício corrente, e comunicação de ilegalidades e outras ocorrências ao Tribunal de Contas do Estado.

Assim, **recomendo** à Origem que proceda à imediata regulamentação do Setor, conforme o Comunicado SDG nº 32/2012¹ e artigos 31, 70 e 74 da Constituição Federal, 54, parágrafo único, e 59 da Lei Complementar nº 101/2000, e, por fim, artigo 38, parágrafo único, da Lei Complementar Paulista nº 709/93.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



2.7. ENCARGOS SOCIAIS

Quanto ao recolhimento do FGTS aos empregados comissionados, trata-se de questão delicada que, ao longo dos anos, sofreu diversos reveses de interpretação.

As primeiras decisões^[1] desta Corte, por exemplo, eram no sentido de sua irregularidade, mas, em razão de decisões proferidas pelos Tribunais Regionais do Trabalho, passou-se a adotar o posicionamento contrário, pela regularidade^[2], exceto quanto ao pagamento da multa rescisória do FGTS.

Mais uma vez, no entanto, houve alteração no entendimento desta Casa, que, atualmente, vem determinando ou recomendando a cessação do recolhimento de FGTS aos comissionados.

Essa oscilação pode ser observada, igualmente, nos julgados do Tribunal Superior do Trabalho.

De fato, ao apreciar o Agravo de Instrumento interposto no Processo nº 707/2003-079-15-40.8, a 8ª Turma do TST decidiu que *“o ocupante de cargo comissionado, mesmo em contrato regido pela CLT, não faz jus ao pagamento de aviso prévio, FGTS e multa de 40% do FGTS, por se tratar de contratação a título precário, sem nenhuma garantia, sendo o cargo de livre nomeação e exoneração, nos termos do art. 37, II, da Constituição Federal”* (Acórdão publicado no DEJT em **20/03/2009**).

Recentemente, contudo, a Subseção I Especializada em Dissídios Individuais do TST conheceu de Recurso de Embargos interposto no Processo nº 72000-66.2009.5.15.0025, para dirimir a divergência jurisprudencial de julgado da 2ª Turma com decisão da 3ª Turma da mesma Corte, e proferiu o Acórdão publicado no DJe em 13/03/2015, cujo trecho de interesse transcrevo:

^[1] TCs. 108577/026/89 (Tribunal Pleno, Sessão de 31/01/1990), 458/026/01 (Primeira Câmara, Sessão de 27/04/2004) e 16827/026/05 (Tribunal Pleno, Sessão de 27/09/2006).

^[2] TCs. 6/026/08 (Primeira Câmara, Sessão de 20/07/2010), 3427/026/07 (Tribunal Pleno, Sessão de 24/02/2010), 386/026/08 (Segunda Câmara, Sessão de 19/10/2010).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



Quanto ao regime jurídico, isto é, conjunto de normas e regras referentes aos direitos, aos deveres, às obrigações, às prerrogativas, à remuneração, às sanções, forma de ingresso, bem como outros aspectos que norteiam a relação do agente público com o poder público, têm-se adotado tradicionalmente no Brasil dois modelos pertinentes aos cargos públicos e aos empregos públicos no âmbito do serviço público: o estatutário e o trabalhista, este último também denominado de celetista.

[...]

[...], o regime trabalhista tem o caráter contratual disciplinado por toda a legislação trabalhista e regido por algumas disposições de ordem constitucional tais como a fixação dos limites da remuneração (art. 37, XI), a proibição de acumulação remunerada com outro emprego, função ou cargo (art. 37, XVII), a possibilidade de sofrer sanções pelo cometimento de atos de improbidade administrativa (art. 37, § 4º).

[...]

Até a promulgação da Emenda Constitucional nº 19, de 1998, a redação do art. 39, caput, estabelecia a adoção do regime jurídico único para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas, [...].

A reforma administrativa deu nova redação ao citado art. 39. Na vigência da redação do art. 39, caput, dada pela EC 19/1998, que excluiu a exigência de regime jurídico único, foi possível a adoção de regimes jurídicos diversificados.

Ante a plausibilidade da alegação de vício formal no processo legislativo da EC 19/1998, por inobservância do art. 60, § 2º, da Constituição Federal, o art. 39, caput, a partir de agosto de 2007, teve sua eficácia suspensa por decisão da maioria do Tribunal Pleno do Supremo Tribunal Federal, [...].

[...]

Após esse marco e até que seja julgado o mérito da ADI 2135 – DF, vigora a redação original do caput do art. 39 da Carta Magna de 1988, que exige a adoção de um só regime jurídico aplicável aos servidores



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



integrantes da administração pública direta, autárquica e fundacional pública.

Neste cenário, ainda que se trate de cargo em comissão demissível ad nutum, característica que marca a ausência de estabilidade no cargo e a possibilidade de haver dispensa sem motivação, não pode o ente público renegar a aplicação da legislação trabalhista à qual se vinculou no momento da nomeação em cargo em comissão. (grifei)

Nesse contexto de incerteza, e de notória insegurança jurídica para os empregadores públicos, é prudente revermos a postura adotada em relação à matéria, sobretudo, para evitar que as decisões desta Corte se tornem uma fonte de surgimento de passivos trabalhistas. É o que acontecerá se, em cumprimento de determinação do Tribunal de Contas, o jurisdicionado deixar de recolher o FGTS aos empregados comissionados e, posteriormente, for condenado pela Justiça do Trabalho, à luz desse último posicionamento do TST, a depositar a quantia devida, acrescida de encargos moratórios.

Prefiro, assim, e até que a questão seja definitivamente pacificada, não mais recomendar aos Órgãos da Administração Pública que cessem o pagamento de FGTS aos comissionados admitidos pelo regime celetista, mantendo, contudo, o entendimento de que tais empregados não têm direito a nenhuma verba rescisória com natureza de indenização, como a multa de 40% sobre os valores depositados na conta vinculada do FGTS.

Quanto às demais críticas anotadas neste tópico, deverá a origem adotar providências saneadoras, o que desde já fica recomendado.

2.8. LICITAÇÕES

- a)) a aquisição de materiais de expediente, de processamento de dados, de parte do material farmacológico; de limpeza e produtos de higienização; de material de manutenção e conservação de veículos; de medicamentos; de serviços de seguros; de exames laboratoriais e gases hospitalares, sem prévio certame licitatório, embora, somadas, tenham superado o limite de dispensa previsto no inciso II do artigo 24 da Lei Federal n.º 8.666/93, alegou o Responsável que tais aquisições são realizadas de forma simples, uma vez que a municipalidade é



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



bastante diminuta, com apenas 5.000 habitantes. Que são despesas esporádicas, abaixo do limite, que surgem de fatos imprevisíveis, mas anunciou que providenciará estudos com a possibilidade e viabilidade da praticar o processo de registro de preços.

Vejo que a simples relação dos empenhos acostada aos autos pela Fiscalização, indicando o fornecedor e os valores, não é suficiente para se concluir, de forma absoluta, que houve descumprimento do dispositivo legal retro mencionado.

Portanto, não detectados desvios ou abusos quanto aos preços praticados, as impropriedades podem ser excepcionalmente toleradas. De todo modo, deverá a Origem, sempre que possível, proceder à aquisição de bens e serviços mediante prévia licitação, nos termos dos artigos 37, XXI, da Constituição Federal e 2º da Lei Federal nº 8.666/93, valendo-se do sistema de registro de preços, quando o caso assim recomendar, e realize sempre a devida pesquisa de preços ou os justifique nos autos do processo administrativo;

- b)** O teor das impropriedades anotadas nos processos licitatórios como: o uso das modalidades Convite e Tomada de Preços em detrimento ao pregão, sem justificativa; existência de cláusulas editalícias, como a apresentação de “*Certidão Negativa de Débito – CND INSS*” em procedimento na modalidade Convite; a exigência de *Certidões Negativas de Débitos para com a Dívida Ativa da União*, “*Fazenda Federal*”, “*Fazenda Estadual*” e “*Fazenda Municipal*”, “*Seguridade Social*” e “*do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS*”, que destoa dos documentos previstos no inciso III do artigo 29 da Lei Federal n.º 8.666/93, em procedimento de Pregão, bem como a omissão de cláusulas objetivando garantir o tratamento diferenciado às Microempresas e às Empresas de Pequeno Porte, conforme disposto na Lei Complementar n.º 123/2006, artigos 42 a 46; não observância do prazo recursal quanto à fase de julgamento das propostas nos convites; não publicação dos editais das tomadas de preços e concorrências em jornal de grande circulação, podem ser relevadas, uma vez que não há notícia de práticas abusivas de preços, nem de superestocagem, tampouco a existência de denúncia, mas deve a municipalidade, doravante, observar com rigor a lei de licitações e contratos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



2.9. CONTRATOS – EXECUÇÃO CONTRATUAL

As impropriedades anotadas na execução dos contratos poderão ficar no campo das recomendações, para que sejam objeto de saneamento e evitar a reincidência.

2.10. QUADRO DE PESSOAL

- a) **CARGOS EM COMISSÃO:** a análise evidenciou que a legislação de criação dos cargos em comissão não estabelece as atribuições dos mesmos, cuja omissão vem prejudicar a conclusão desta Corte sobre a correta caracterização dos cargos em comento; não há, ainda, na estrutura administrativa, dispositivo que estabeleça as condições e percentuais mínimos para preenchimento destes cargos por servidores de carreira. Sobre o assunto, vejo que houve redução de 12 para 11 o número de cargos em comissão providos, contudo, se faz necessário recomendar à Origem que adote as medidas voltadas a dar a devida transparência às atribuições de todos os cargos, as quais devem estar fixadas em lei, atentando, ainda, para que no quadro de pessoal permaneçam cargos em comissão apenas para desempenho de funções de direção, chefia ou assessoramento;
- b) **CONTRATAÇÕES POR PRAZO DETERMINADO** – várias contratações por prazo determinado ultrapassaram durante o exercício de 2013 o prazo máximo previsto em contrato, tornando-se indeterminado, cujo procedimento deve ser evitado, o que desde já, fica recomendado. Proponho, pois, que a equipe de fiscalização providencie, em próximos roteiros, a inclusão no cálculo da apuração da despesa de pessoal, para fins do que determina a Lei de Responsabilidade Fiscal, caso assim ainda não tenha procedido;
- c) **ACÚMULO REMUNERADO DE CARGO PÚBLICO** – sobre acúmulo irregular de cargo público, do servidor Sidnei Albregard, afirmou o responsável que é a terceira contratação que merece ser reparada, ressaltando que notificará o servidor para providenciar a regularização, já que o Município não pode deixar a população carente sem o serviço básico de saúde. Face à notícia de breve regularização, deverá a fiscalização, em próximo roteiro, verificar o noticiado;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



- d) PAGAMENTO DE ADICIONAL DE INSALUBRIDADE - desde a época da elaboração do laudo técnico até o exercício em exame ocorreram alterações nas características físicas dos locais onde são realizados os serviços, pois foram incorporadas novas tecnologias que diminuem ou até mesmo suprimem os riscos que embasaram a definição do percentual nos laudos. Sobre o tema, deverá a municipalidade providenciar, prontamente, a elaboração de novo laudo técnico para avaliar a necessidade de pagamento do adicional em comento.
- e) As demais críticas no setor de pessoal deverão ser objeto de saneamento, com ênfase nos casos de pagamentos de diferenças salariais; pagamento de adicional ao ocupante do cargo de Chefe Corpo Clínico; a correção da Lei Municipal n.º 1.497/2011, que autoriza o pagamento de Gratificação; e horas extraordinárias.

2.11. APONTAMENTOS REMANESCENTES

Os defeitos encontrados nos itens: “fiscalização de receitas”; “renúncia de receitas”; “ensino”; “saúde”; “precatórios”; “demais despesas elegíveis para análise” (gasto com combustível, ausência de pesquisa prévia de preços; contratação de empresa para prestação de serviços afetos a cargo de provimento efetivo); almoxarifado; bens patrimoniais; contratos; abastecimento e distribuição de água; coleta e disposição final de rejeitos e resíduos sólidos; análise do cumprimento das exigências legais; fidedignidade dos dados informados ao sistema Audesp, e “atendimento às instruções, lei orgânica e recomendações do Tribunal” são igualmente passíveis de relevação, recomendando-se a adoção de medidas efetivas para que não se repitam nos exercícios futuros.

2.11. CONCLUSÃO

No mérito, **VOTO** pela emissão de **Parecer FAVORÁVEL** à aprovação das contas anuais, atinentes ao exercício de 2013, da PREFEITURA MUNICIPAL DE LUIZIÂNIA ressaltando os atos pendentes de apreciação por esta Corte.

Determino, à margem do Parecer, a expedição de ofício à Origem, recomendando-lhe que:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



- alimente o sistema do Audesp com maior atenção, evitando distorções futuras com os números das peças contábeis;
- elabore um planejamento metódico, com vistas a reduzir ao máximo a utilização de abertura de créditos adicionais;
- institua o Plano Municipal de Saneamento Básico e o Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos;
- agilize a implementação da Lei de Acesso à Informação;
- implemente o Sistema de Controle Interno, nos exatos termos da Constituição Federal e do Comunicado SDG nº 32/2012;
- observe com rigor os dispositivos contidos na lei de licitações e contratos;
- promova estudos, por intermédio do setor responsável de compras, visando ampliar, ao máximo, a abrangência das aquisições e contratações por certame licitatório, demonstrando, de forma cabal, aquelas que eventualmente possam ser adquiridas por dispensa ou inexigibilidade de licitação;
- adote as medidas voltadas a dar a devida transparência às atribuições de todos os cargos, as quais devem estar fixadas em lei, atentando, ainda, para que no quadro de pessoal permaneçam cargos em comissão apenas para desempenho de funções de direção, chefia ou assessoramento;
- providencie, prontamente, a elaboração de novo laudo técnico para pagamento do adicional de insalubridade a servidores;
- adote medidas saneadoras para eliminação gradual das demais impropriedades anotadas no tópico de pessoal, evitando inclusive as falhas detectadas nas contratações por prazo determinado;
- adote medidas saneadoras, objetivando eliminar as incongruências anotadas no tópico “execução contratual”;
- implemente ações para saneamento das falhas anotadas nos tópicos: “fiscalização de receitas”; “renúncia de receitas”; “ensino”; “saúde”; “precatórios”; “demais despesas elegíveis para análise” (gasto com combustível, ausência de pesquisa prévia de preços; contratação de empresa para prestação de serviços afetos a cargo de provimento efetivo); almoxarifado; bens patrimoniais; contratos; abastecimento e distribuição de água; coleta e disposição final de rejeitos e resíduos sólidos; análise do cumprimento das exigências legais; fidedignidade dos dados informados ao sistema Audesp; “atendimento às instruções, lei orgânica e recomendações do Tribunal”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



Determino a formação de autos apartados para análise do acúmulo irregular de cargo público no item D.3.14 do laudo de fiscalização.

DIMAS EDUARDO RAMALHO
CONSELHEIRO