



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENO MARTINS COSTA

PRIMEIRA CÂMARA – SESSÃO DE 28/06/2016 – ITEM 48

TC-000632/026/14

Prefeitura Municipal: Paulistânia.

Exercício: 2014 .

Prefeito: Alcides Francisco Casaca.

Advogado: Claudinei Aparecido Balduino (OAB/SP nº 134.111).

Acompanham: TC-000632/126/14 e Expediente: TC-000172/002/14.

Procuradora de Contas: Élide Graziane Pinto.

Fiscalizada por: UR-2 – DSF-II.

Fiscalização atual: UR-2 – DSF-II.

RELATÓRIO

Cuidam os autos do exame das contas da **Prefeitura Municipal de Paulistânia**, relativas ao **exercício de 2014**.

A UR-2-Bauru, responsável pelo exame *in loco*, elaborou o relatório de fls. 10/44 apontando o que segue:

PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS - falta de edição do Plano de Saneamento Básico (reincidência).

CONTROLE INTERNO - não foi designado servidor para tal função durante o exercício de 2014, lacuna que desatende aos artigos 31 e 74 da Constituição.

RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA - abertura de créditos adicionais e realização de transferências, remanejamentos e/ou transposições correspondente a 54,74% da Despesa Fixada



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENO MARTINS COSTA

(inicial) indicando insuficiente planejamento orçamentário (reincidência).

DÍVIDA ATIVA - desatendimento aos artigos 39, § 4º, da Lei Federal nº. 4.320/64 e 2º da Lei Federal nº 6.830/80.

DESPESA DE PESSOAL - gastos equivalentes a 43,29% das receitas correntes líquidas.

ENSINO - o município aplicou **24,99%** no ensino, após glosas da fiscalização, descumprindo o artigo 212 da Constituição Federal; aplicação integral dos recursos do FUNDEB (100%); destinação de 67,39% dos recursos aos profissionais do magistério.

DEMAIS ASPECTOS RELACIONADOS À EDUCAÇÃO - a rede municipal de ensino não possui professores especializados em educação para portadores de necessidades especiais (reincidência).

SAÚDE - destinação de 19,22% das receitas de impostos.

OUTROS ASPECTOS DO FINANCIAMENTO DA SAÚDE MUNICIPAL - indicadores de "mortalidade infantil" e "mães adolescentes" maiores em relação aos da região administrativa e do Estado; composição do Conselho Municipal de Saúde não obedece à Resolução 453/12 (reincidência).

ILUMINAÇÃO PÚBLICA - o Município não instituiu a CIP - Contribuição para Custeio da Iluminação Pública.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENO MARTINS COSTA

ENCARGOS SOCIAIS - recolhimento de FGTS referente aos servidores comissionados e Secretários Municipais.

SUBSÍDIOS DOS AGENTES POLÍTICOS - revisão geral anual não concedida aos secretários municipais.

DEMAIS DESPESAS ELEGÍVEIS PARA ANÁLISE - pagamento de reembolso de despesas de viagem ao Sr. Prefeito Municipal, contrariando o artigo 60 da Lei 4.320/64 (reincidência).

GASTO COM COMBUSTÍVEL - falhas nos controles de consumo de combustível, em desacordo os Princípios da Transparência e da Economicidade (reincidência e em descumprimento às recomendações do exercício de 2011), com glosas na saúde e educação.

ALMOXARIFADO - falhas nos controles de consumo de combustível (em reincidência e em descumprimento às recomendações do exercício de 2011).

BENS PATRIMONIAIS - não realizado o inventário de bens imóveis.

ORDEM CRONOLÓGICA DE PAGAMENTOS – descumprimento.

CONTRATOS – falta de renegociação de contratos com as empresas beneficiadas pela isenção do recolhimento patronal ao INSS, em desatenção ao Comunicado SDG nº 44/2013 (reincidência).

QUADRO DE PESSOAL - cargos em comissão que não possuem



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

atribuições de direção, chefia e assessoramento (reincidência).

CONTRATAÇÃO DE PROFISSIONAIS PARA EXERCEREM FUNÇÕES TÍPICAS DE SERVIDORES EFETIVOS

- celebração de contratos administrativos de prestação de serviços cujos objetos caracterizam a execução de atividades típicas de servidores efetivos, tais como as de agente social, agente bolsa família, psicóloga e médicos (reincidência).

CONTRATAÇÃO DE ASSESSORIAS PARA EXERCEREM FUNÇÕES TÍPICAS DE SERVIDORES EFETIVOS

- existência de contratações para a realização de atividades que não se enquadram em serviços típicos de Assessoria, tais como as de "prestação de serviços de Assessoria em Encaminhamentos de Documentações em Repartições Públicas" e "prestação de serviços de Assessoria em Convênios Federais", mais se amoldando à execução de atividades naturais do funcionalismo público.

DESVIO DE FUNÇÃO - funcionária em desvio de função.

ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL

- encaminhamento intempestivo de informações ao Sistema Audesp; não atendimento a recomendações deste Tribunal (reincidências).

TC-632/126/14 – trata do acompanhamento da gestão fiscal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

Também se juntou à análise deste feito o expediente a seguir elencado:

- **TC-172/002/14** – ofício expedido pela Justiça do Trabalho encaminhando cópia de sentença exarada em processo trabalhista (Proc. nº. 586-05.2012.5.15.0089 RTOOrd) para conhecimento e eventuais providências.

Sobre a matéria, a Fiscalização apurou que no exercício de 2014 não houve contratação de Agente Comunitário de Saúde, não havendo nada a relatar a respeito, informação constante do item D.4 do relatório.

Após regular notificação, houve apresentação de defesa às fls. 59/88, acrescida de documentos.

A Assessoria Técnica Especializada consignou que os investimentos no Ensino com recursos próprios corresponderam inicialmente a 25,81%; no entanto, a Fiscalização excluiu despesas com combustíveis, no montante de R\$ 86.330,07, em razão da verificação de ausência de controle de custo por veículo, que permitisse a aferição dos valores empenhados na Educação, passando o índice de aplicação para **24,99%**.

As argumentações defensórias rechaçaram os apontamentos da Fiscalização, especialmente no tocante ao valor



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

excluído que, segundo sua apuração, atingiu o montante de R\$ 82.917,58, fontes 01 e 02. Acrescentou, ainda, que os valores despendidos a título de PASEP não foram considerados na aplicação do Ensino, reforçando a tese de que aplicação mínima foi atingida.

A despeito das justificativas apresentadas, a Assessoria competente não acolheu os argumentos da defesa por motivos estritamente técnicos. Destacou inicialmente o não acolhimento das razões de defesa em relação à apropriação dos valores despendidos com "contribuições ao PASEP", em razão da falta de indicação pela origem da metodologia de rateio, bem como porque ausentes os elementos que justificassem eventual apropriação do PASEP na aplicação do Ensino.

De outro modo, a análise pela ATJ dos valores glosados demonstrou que parte das despesas impugnadas decorreu de recursos adicionais vinculados, fonte 2 – Transferências de Convênios Federais.

Assim, os pagamentos precedidos dos empenhos onerando as fontes de recursos "2" e "5" foram equivocadamente excluídos da aplicação no ensino com recursos próprios da municipalidade, na qual estão computadas apenas as despesas custeadas pela fonte "1 – Tesouro".



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENO MARTINS COSTA

Desse modo, os cálculos foram refeitos e procedeu-se ao retorno do montante de R\$ 58.391,98 equivocadamente excluído da aplicação no ensino, culminando com investimentos na Educação Básica do montante de R\$ 2.677.455,72, correspondentes a **25,54%** das receitas resultantes de impostos.

Analisando a parte econômica, a Assessoria Técnica registrou o insuficiente planejamento orçamentário, com a abertura de créditos adicionais e a realização de transferências/remanejamentos/transposições no montante de R\$ 5.670.500,00; no entanto, relevou a impropriedade destacando que a falha não causou desajuste fiscal. Evocou os precedentes contidos nos TCs-1186/026/11, TC-1077/026/11 e TC-1940/026/13 e propôs advertência para que o Município observe estritamente o disposto em sua Lei Orçamentária Anual.

Nesse sentido, indicou o superávit da execução orçamentária de R\$ 820.757,94, correspondente a 6,56%, bem como os demais resultados contábeis positivos.

Concluiu pela emissão de Parecer Favorável às contas da Prefeitura Municipal de Paulistânia.

Sob o enfoque jurídico, a Assessoria Técnica inferiu que a Prefeitura vem recolhendo o FGTS aos seus servidores



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

comissionados, citando o julgamento do TC-319/026/13, o qual lembrou que as decisões sobre o tema não são pacíficas no âmbito desta Corte e nem da Justiça Trabalhista, motivo pelo qual se decidiu que, até que a matéria seja pacificada na Casa, não mais seria o caso de recomendar que cessassem o recolhimento do FGTS aos comissionados.

Prosseguiu propondo recomendações para o Quadro de Pessoal, especialmente para a falta de atribuições de direção, chefia e assessoramento para os comissionados, bem como para a estrita observância aos preceitos da Lei 8666/93.

Assim, com o aval de sua Chefia, opinou pela aprovação das contas.

O d. MPC, de outro modo, opinou pela emissão de parecer desfavorável em razão: das alterações orçamentárias correspondentes a 54,74% da despesa fixada (inicial), expressando a precariedade no planejamento e controle das contas municipais; e das glosas na aplicação no ensino, defendendo que o controle dos gastos mínimos em manutenção e desenvolvimento do Ensino precisa ser feito em consonância com o controle do cumprimento substantivo das obrigações constitucionais e legais referidas a tais políticas públicas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

SDG, por sua vez, entendeu que as contas merecem aprovação.

É o relatório.

E



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

VOTO

As contas do **Município de Paulistânia**, relativas ao **exercício de 2014**, apresentaram os seguintes resultados:

ITENS	RESULTADOS
Ensino	25,54%
FUNDEB	100%
Magistério	67,39%
Pessoal	43,29%
Saúde	19,22%
Transferências ao Legislativo	6,75%
Execução Orçamentária	Superávit 6,56% = R\$ 820.757,94
Resultado Financeiro	Superávit R\$ 1.878.718,33
Remuneração dos Agentes Políticos	Regular
Ordem Cronológica de Pagamentos	Relevada
Precatórios	Regular
Encargos Sociais	Regular

A Prefeitura atendeu às disposições legais e constitucionais em relação aos gastos com pessoal, precatórios e transferências ao Legislativo.

No tocante aos aspectos econômicos e financeiros, a execução orçamentária se mostrou superavitária no valor de R\$ 820.757,94, equivalente a 6,56%, bem como restou apurado resultado financeiro positivo no montante de R\$ 1.878.718,33.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

A par dos resultados superavitários, a abertura de créditos adicionais, equivalente a 54,74% da despesa fixada (inicial), demonstrou a ausência de planejamento na elaboração das peças orçamentárias e, portanto, sua ineficiência.

Sobre esse aspecto, alerto a Prefeitura para que o índice de autorização de abertura de créditos orçamentários previstos na LOA seja sempre compatível com a inflação.

Quanto aos demais indicadores contábeis, consigno Resultados Econômico e Patrimonial positivos.

Favorável, também, a diminuição da dívida de curto prazo de R\$ 457.989,17 para R\$ 429.662,66, bem como a existência de liquidez suficiente para fazer frente aos compromissos imediatos.

Nessa esteira, considero que a Administração não se descuidou quanto ao acompanhamento da execução orçamentária, tomando medidas quando necessárias para o ajustamento das ações e programas de Governo, tanto que alcançou superávit correspondente a 6,56%.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

No que tange ao Ensino, acolho o posicionamento da ATJ no sentido da procedência das glosas¹, bem como dos ajustes efetivados pela Assessoria Especializada, com a reintegração dos valores glosados oriundos de recursos vinculados, no montante de R\$ 58.391,98.

Assim, os cálculos foram refeitos e restou demonstrado que foram despendidos 25,54% na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, destinados 67,39% na valorização do Magistério, bem como utilizados 100% dos recursos do Fundeb.

Prosseguindo, passo a tratar sobre a falta de controle dos gastos com combustíveis; nesse sentido, a despeito dos argumentos trazidos pela origem, recomendo a adoção de rigoroso controle de consumo, distância percorrida e finalidade do deslocamento, individualizados por veículo, a fim de se avaliar futuramente eventuais excessos e necessidade de correções, medidas que devem ser verificadas em próximo roteiro fiscalizador.

No tocante aos recolhimentos de FGTS para servidores ocupantes exclusivamente de cargos em comissão, a defesa informou que sempre procedeu ao recolhimento em questão e que a regularização demandará tempo.

¹ Falta de controle de custo por veículo (especialmente combustível) que permitisse a verificação da adequação dos valores empenhados na área do ensino.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

Sobre o tema, importante consignar que o E. Tribunal Pleno já se manifestou formalmente sobre a matéria em sessão de 27/09/2006, nos autos do TC-16827/026/05, onde acolhendo voto por mim proferido respondeu negativamente à consulta efetuada pela Câmara de Motuca sobre a possibilidade de recolhimento de FGTS aos ocupantes de cargos em comissão.

Desse modo e em consonância com o entendimento que venho sustentando em todos os processos que tratam da matéria, registro que impera a precariedade do vínculo empregatício desses servidores, que são exoneráveis *ad nutum*. De sorte que não se pode falar em recolhimentos de encargos sociais relativos ao FGTS, independente do regime adotado.

A corroborar com essa tese trago à colação trecho da decisão constante dos autos TC-2142/026/13, adotada em sede de Embargos de Declaração, aprovando voto que proferi em recente Sessão Plenária de 22/03/2016, como segue:

Contudo, efetivamente deixou de constar no corpo do voto o meu posicionamento a respeito da matéria, no sentido de não ser devido o recolhimento para os cargos em comissão, independentemente do regime jurídico adotado, consoante jurisprudência desta Corte: TCs 902/026/09 (C.M Inúbia Paulista - Segunda Câmara 29/03/11); TC-000839/026/09 (C.M Alvinlândia - Segunda Câmara 18/10/11); TC-



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENO MARTINS COSTA

1204/026/11 (P.M Quintana – Primeira Câmara 19/02/13); TC-2737/026/10 (P.M Ribeirão Branco – Primeira Câmara 09/10/12); TC-1128/026/11 (P.M Inúbia Paulista – Primeira Câmara 04/12/12); TCs-1568/026/13 e 1596/026/13 (PM Castilho e Guararapes – Primeira Câmara de 03/02/15); TC 554/026/13 (PM Socorro – Primeira Câmara de 21/07/15); TC 177/026/13 (PM Torrinha – Primeira Câmara de 20/10/15) e outras.

Inclusive, tal entendimento também foi mantido recentemente em decisão do E. Tribunal Superior do Trabalho, conforme fundamento da decisão singular constante da r. sentença proferida nos autos do TC-6934/989/15, da lavra do Auditor Valdenir Antonio Polizeli (DOE de 2/3/16), a saber:

TST - EMBARGO EM RECURSO DE REVISTA E-RR

720005820075150018 (TST)

Relator: José Roberto Freire Pimenta. Julgamento:

05/03/2015.

Órgão Julgador: Subseção I Especializada em Dissídios Individuais.

Publicação: DEJT 13/03/2015.

Ementa: EMBARGOS REGIDOS PELA LEI Nº 11.496/2007.

FGTS. EXERCENTE DE CARGO COMISSIONADO. DEPÓSITO INDEVIDO. INAPLICABILIDADE DA SÚMULA Nº 363 DO TST. DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL NÃO DEMONSTRADA. SÚMULA Nº 296, ITEM I, DO TST. Discute-se, no caso, a aplicação ou não da Súmula nº 363 do TST



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RECLAMATO MARTINS COSTA

*aos exercentes de cargos comissionados de livre nomeação e exoneração. O referido verbete trata dos efeitos da nulidade da contratação de servidor público sem concurso público e tem a seguinte redação: "A contratação de servidor público, após a CF/1988, sem prévia aprovação em concurso público, encontra óbice no respectivo art. 37, II e § 2º, somente lhe conferindo direito ao pagamento da contraprestação pactuada, em relação ao número de horas trabalhadas, respeitado o valor da hora do salário mínimo, e dos valores referentes aos depósitos do FGTS". Com efeito, na hipótese enfrentada na Súmula nº 363 do TST, o trabalhador presta serviços à Administração Pública, como se servidor público fosse, sem que tivesse sido aprovado em concurso público, conforme exige o artigo 37, inciso II, da Constituição Federal. **No caso dos autos, no entanto, o reclamante ocupou cargo em comissão de livre nomeação e exoneração, situação excepcional permitida pela Constituição Federal,** na parte final daquele mesmo dispositivo, **razão pela qual não há falar em nulidade da contratação nem tampouco em aplicação da Súmula nº 363 do TST, como pretende o ora embargante.** Ademais, o recurso de embargos também não merece ser conhecido por divergência jurisprudencial. Conforme exposto anteriormente, na hipótese ora em exame, **o reclamante ocupava cargo comissionado de livre nomeação e exoneração, razão pela qual a Turma entendeu serem indevidos os depósitos do FGTS.** Os julgados apresentados a confronto, no entanto, trazem apenas a tese jurídica de que o contrato nulo em razão da ausência de concurso público tem como consequência apenas o pagamento dos depósitos do FGTS, sem a multa de*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

40%, e das horas efetivamente trabalhadas, de forma simples, nos termos da Súmula nº 363 do TST, sem explicitar a situação fática correspondente. Assim, não demonstrada a identidade dos fatos que teriam ensejado a existência de teses divergentes na interpretação de um mesmo dispositivo legal, não se pode ter como cumprida a exigência da Súmula nº 296, item I, do TST. Embargos não conhecidos...g.n

Nesse contexto, mantenho meu entendimento no sentido de que o Administrador deve cessar o recolhimento de FGTS a servidores comissionados, tendo em vista a reiterada interpretação jurisprudencial em sentido contrário.

Ainda sobre os cargos comissionados, igualmente formulo recomendações para que a Municipalidade promova a devida adequação definindo formalmente suas atribuições, de modo que possuam características de chefia, assessoramento e direção, nos termos da Constituição Federal.

No tocante aos demais apontamentos constantes da conclusão do relatório da Fiscalização, a defesa apresentou explicações informando a adoção de medidas para a correção das impropriedades apontadas em alguns itens, as quais deverão ser verificadas na próxima inspeção "in loco". Cabem alertas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

Em face de todo o exposto e acolhendo as manifestações de ATJ (Econômica, Jurídica e Chefia) e de SDG, **voto pela emissão de Parecer Favorável às contas da Prefeitura do Município de Paulistânia, relativas ao exercício de 2014, excetuados os atos pendentes de julgamento pelo Tribunal.**

Oficie-se ao atual Prefeito, recomendando que atente ao exposto no relatório da Fiscalização, nos itens: Planejamento das Políticas Públicas (edite o Plano de Saneamento Básico); Controle Interno (regulamente integralmente o sistema); Resultado da Execução Orçamentária (observe preferencialmente índice moderado para previsão de autorização de alterações orçamentárias na LOA e, acima disso, somente por meio de leis específicas, observando ao disposto no Comunicado SDG 29/10); Dívida Ativa (evite divergências de valores); Ensino e Saúde (aperfeiçoe os registros e controles, evitando a possibilidade de que a Fiscalização promova glosas de despesas na aplicação do mínimo constitucional); Encargos Sociais (cesse o recolhimento de FGTS para cargos em comissão); Demais Despesas Elegíveis para Análise (regularize definitivamente os reembolsos concedidos ao Prefeito); Almoxarifado (regularize as falhas nos controles de consumo de combustíveis); Bens Patrimoniais (elabore o inventário de bens



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO MARTINS COSTA

imóveis ao final do exercício); Contratos (renegocie os contratos com as empresas beneficiadas pela isenção do recolhimento patronal ao INSS, em atenção ao Comunicado nº. 44/2013); Quadro de Pessoal (defina formalmente as atribuições dos comissionados); e, por fim, atenda às Instruções e Recomendações do Tribunal.

RENATO MARTINS COSTA
CONSELHEIRO