



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

PRIMEIRA CÂMARA DE 20/09/16

ITEM Nº 37

PREFEITURA MUNICIPAL - CONTAS ANUAIS - PARECER

37 TC-000195/026/14

Prefeitura Municipal: Alvinlândia.

Exercício: 2014.

Prefeito(s): Ivan Zinetti.

Acompanha(m): TC-000195/126/14.

Advogado(s): Renato Garcia Quijada (OAB/SP nº 185.129) e Braz Antonio Roim Berti (OAB/SP nº 134.428).

Procurador(es) de Contas: Letícia Formoso Delsin Matuck Feres.

Fiscalizada por: UR-4 - DSF-II.

Fiscalização atual: UR-4 - DSF-II.

RELATÓRIO

Em exame as contas do PREFEITO MUNICIPAL DE ALVINLÂNDIA, referentes ao exercício de 2014. À vista das falhas anotadas pela Unidade Regional de Marília - UR-4 (fls.12/83), apresentou o Responsável, Sr. Ivan Zinetti, após notificação (fl.86), os seguintes esclarecimentos (expediente TC-000283/004/16 - fls.100/150).

A.2 - Lei de Acesso à Informação e Lei da Transparência fiscal:

- Inexistência do Serviço de Informação ao Cidadão.

Defesa - Adotaram-se medidas para a correção da anomalia detectada.

A.3 - Controle Interno:

- Falta de regulamentação do Sistema de Controle Interno, bem como da emissão de relatórios periódicos pela servidora designada para a função.

Defesa - Orientou-se a responsável para elaborar os relatórios reclamados pela Fiscalização.

B.1.1 - Resultado da Execução Orçamentária:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

- Déficit da execução orçamentária de 3,82%.

Defesa - A retração do recebimento de recursos por meio do Fundo de Participação dos Municípios motivou o déficit observado, ainda que adotado o necessário contingenciamento das despesas não essenciais à municipalidade.

- Abertura de créditos adicionais suplementares em percentual superior ao limite autorizado pela LOA.

Defesa - A queda da arrecadação e à necessidade da Administração atender a demanda por serviços essenciais à população motivaram o procedimento impugnado.

- Movimentações de recursos entre unidades e elementos distintos de despesas promovidas por Decreto do Executivo, sem autorização em leis específicas.

Defesa - Envidaram-se esforços para que os remanejamentos atendessem a legislação de regência e as recomendações deste Tribunal.

- Abertura de créditos suplementares fundamentada em excesso de arrecadação inexistente.

Defesa - Cessou-se a abertura de créditos suplementares fundamentada na expectativa de excesso de arrecadação.

B.1.2.1 - Influência do Resultado Orçamentário Sobre o Resultado Financeiro:

- Déficit orçamentário do exercício motivou a expansão do déficit financeiro advindo do exercício anterior.

Defesa - Retração da economia do País e a extremada dependência do município às transferências de recursos de outras esferas de Governo ensejaram a deficiência verificada.

B.1.3 - Dívida de Curto Prazo:

- Falta de liquidez para suportar os compromissos de curto prazo.

Defesa - O apontamento derivou do decréscimo do



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

nível de receitas do município. Não houve comprometimento dos serviços essenciais postos à disposição daquela comunidade.

B.1.6. - Dívida Ativa:

- Cobrança ineficaz.

Defesa - O Departamento Jurídico adotará medidas voltadas ao incremento da cobrança dos valores inscritos em dívida ativa.

- Falta da atualização periódica dos valores inscritos.

Defesa - Realizou-se o procedimento reclamado pela Fiscalização.

B.2.2. - Despesa de Pessoal:

- Despesas com pessoal (55,00% da Receita Corrente Líquida) acima do limite previsto pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Defesa - Ajustes efetuados pela Fiscalização quanto ao acréscimo dos valores relativos ao pagamento de pessoas físicas que prestaram serviços à municipalidade, exercendo as atribuições próprias dos servidores municipais (R\$ 119.180,36) e à remuneração dos Agentes Comunitários de Saúde por meio da "Associação Assistencial, Cultural, Educacional, de Saúde e Recreação de Alvinlândia" (R\$ 99.928,13), bem como o substancial decréscimo da arrecadação ensejaram a impropriedade verificada. A Administração cessou a contratação de pessoal para a realização de serviços inerentes aos servidores municipais, bem assim absorveu os funcionários da mencionada associação com vistas a debelar o defeito apontado.

B.3.2.2 - Outros Aspectos do Financiamento da Saúde Municipal:

- Inexistência de Atestado de Vistoria do Corpo de Bombeiros na unidade de atendimento médico-hospitalar do Município.

Defesa - Ultimaram-se providências para a expedição do mencionado atestado de vistoria do Corpo de



Bombeiros.

B.4.1 - Precatórios:

- **Falta de reconhecimento no Balanço Patrimonial de precatório emitido em 2013 com obrigatoriedade de pagamento em 2015, ausência de registro dos requisitórios de pequeno valor e tratamento desigual entre credores da dívida de baixa monta.**

Defesa - A Prefeitura adotará tratamento isonômico aos credores das dívidas judiciais de pequeno valor e o Departamento de Contabilidade providenciará os devidos lançamentos dos precatórios no Balanço Patrimonial.

B.5.1.1 - Compensações Previdenciárias:

- **Compensação unilateral de recolhimentos de contribuições previdenciárias, desprovida de autorização administrativa ou judicial.**

Defesa - A jurisprudência da Justiça Federal indica que as Prefeituras permanecem subordinadas ao recolhimento da alíquota de 1,00% relativa ao RAT (Risco de Acidente do Trabalho). A Administração optou por evitar a prescrição dos créditos pagos a maior e efetuar a sua devida compensação, em cumprimento à legislação vigente, especialmente o programa SEFIP que permite ao contribuinte lançar a contribuição social por declaração, informando o procedimento à Receita Federal.

B.5.1.2 - Recolhimento de Encargos em Atraso:

- **Liquidação de contribuições previdenciárias em atraso.**

Defesa - A falta de disponibilidade em caixa ensejou o defeito observado. Adotaram-se providências para a correção da falha detectada.

B.5.1.3 - Recolhimento de FGTS a Comissionados:

- **Recolhimentos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço para servidores comissionados.**

Defesa - O Departamento Jurídico verificará a legalidade de se efetuar os recolhimentos da espécie.



B.5.2 – Subsídios dos Agentes Políticos:

- Pagamento de vantagens próprias de cargos efetivos e de abono aos Secretários Municipais.

Defesa – A matéria encontra-se em análise no Departamento Jurídico. Confirmada a impropriedade, os servidores serão notificados a recolher a importância indevidamente recebida.

B.5.3.1 – Gasto Com Combustível:

- Aquisição direta de combustíveis, abastecimentos de veículos particulares de servidores sem previsão legal, inexistência de controle de tráfego e divergência entre o montante da despesa contabilizada e aquele registrado pelo Setor de Almoxarifado.

Defesa – Existe controle rígido das despesas com combustíveis e o setor competente regularizará o registro dos valores envolvidos. A falta de veículos disponíveis impôs fossem utilizados automóveis pertencentes aos servidores, com vistas à realização de trabalhos em cidades circunvizinhas. Eliminou-se a prática de se custear o abastecimento veículos particulares.

B.5.3.2 – Manutenção de Veículos:

- Aquisição direta de peças, acessórios e serviços voltados à manutenção de veículos.

Defesa – Não houve.

- Inadequado gerenciamento das despesas com a manutenção da frota municipal.

Defesa – O Executivo efetua a manutenção preventiva dos veículos da sua frota em busca de maior eficácia e economicidade das despesas do gênero.

B.5.3.3 – Adiantamentos:

- Falta de detalhamento das razões de interesse público que motivaram as viagens, indicação genérica das despesas, falta de modicidade dos gastos com refeições e inexistência de parecer do Controle Interno relativo às prestações de contas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

Defesa - Incrementou-se o controle sobre os gastos efetuados por meio de adiantamentos, exigindo-se relatórios específicos para se comprovar o interesse público envolvido.

B.5.3.4 - Serviços de Assessoria:

- **Serviços contratados inserem-se no rol de atribuições próprias de servidores municipais.**

Defesa - O Executivo não mais possui contratos de assessoria, embora evidente a carência de servidores capacitados para a condução das matérias de interesse da Administração.

B.5.3.5 - Festividades:

- **Inexistência de justificativa das razões de interesse público que motivaram os gastos, falta da formalização de procedimentos licitatórios ou de dispensa e inexigibilidade destinados às contratações realizadas, inexistência de cotações de preços e emissão de empenhos em datas posteriores aos eventos.**

Defesa - As dificuldades financeiras relatadas inviabilizaram a realização de festividades no município.

B.5.3.6 - Telefonia:

- **Ausência de controle das ligações realizadas.**

Defesa - Os módicos gastos observados adequaram-se às necessidades da Administração. Entretanto, incrementou-se o controle sobre as ligações telefônicas.

B.6.2 - Almoxarifado:

- **Inexistência de órgão central para conferência e recebimento dos bens, produtos e materiais adquiridos.**

Defesa - Os materiais adquiridos são encaminhados diretamente aos setores que os solicitaram, inexistindo estoque de mercadorias.

B.6.3 - Bens Patrimoniais:

- **Falta da realização de levantamento geral de bens**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

do município.

Defesa - Houve a devida realização do levantamento dos bens móveis, depreciação dos respectivos valores e baixa daqueles inservíveis. Determinou-se ao Setor competente o levantamento dos imóveis junto ao Cartório de registros e consequente catalogação.

- Divergência entre o saldo registrado no setor de patrimônio e aquele evidenciado no Balanço Patrimonial.

Defesa - Corrigiu-se tal anomalia.

- Deficiência nos procedimentos de revisão e manutenção dos veículos.

Defesa - Adotaram-se medidas para afastar a falha observada.

B.8 - Ordem Cronológica:

- Descumprimento.

Defesa - A escassez de recursos financeiros impôs o descumprimento parcial da ordem cronológica de pagamentos. Inexistem representações das empresas credoras sobre prejuízos decorrentes dos atrasos relativos à liquidação das despesas.

C.1.1. Falhas de Instrução:

- Empresas convidadas não comprovaram histórico de atuação específica nos ramos de atividades pertinentes aos objetos licitados, inexistência de parâmetros de preços para aferição da compatibilidade dos valores praticados e contratação de serviços idênticos da mesma empresa executora por valor superior ao pago por outros municípios.

Defesa - As falhas de natureza formal não trouxeram prejuízos ao município.

C.1.1.1 - Inexigibilidades:

- Locação de imóvel, por meio de inexigibilidade de licitação, visando a realização do evento "2ª Espora de Prata Coutry Fest", sem indicação dos critérios para definição do valor ajustado.

Defesa - Escolheu-se área rural que atendesse as condições necessárias à realização da festa.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

- Contratação direta da dupla sertaneja "Ricardo e João Fernando e Banda" sem que se tivessem comprovado as razões da escolha do "show", a consagração dos artistas pela crítica especializada e a exclusividade da empresa contratada "Top Brasil Music Shows e Eventos Ltda.".

Defesa - A escolha pautou-se no preço cobrado e na popularidade dos artistas.

C.1.2 - Licitações Não Processadas:

- Despesas realizadas sem a formalização de procedimentos licitatórios.

Defesa - Houve a correção da anomalia.

C.1.3 - Aquisição de Medicamentos por Registro de Preços:

- Utilização do sistema de registro de preços para aquisição de medicamentos em período superior ao autorizado pelo artigo 15, § 3º, da Lei Federal nº 8.666/93.

Defesa - O procedimento não trouxe prejuízo à Administração diante do constante monitoramento dos preços praticados.

C.2.3 - Execução Contratual:

- Pagamento integral do valor contratado sem a execução do objeto (prestação dos serviços de levantamento patrimonial dos bens móveis de propriedade da Prefeitura), bem assim inconsistências na reavaliação de bens móveis da Prefeitura.

Defesa - Identificaram-se os valores de aquisição, de mercado e contábil de cada bem da Prefeitura para posterior registro no Balanço Patrimonial, cumprindo-se integralmente o ajuste.

- Pagamento de valores acima daqueles ajustados em medições de serviços de construção civil, bem como daqueles consignados em planilhas de obras, porém, não executados, bem como descumprimento de prazos de execução e existência de aditamentos não formalizados.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

Defesa - As obras são executadas de acordo com os parâmetros definidos nos processos licitatórios, sem que existissem pagamentos desprovidos da correspondente medição e laudo do engenheiro responsável.

C.2.5 - Contratos de Programa:

- Inexistência de parecer anual relativo ao contrato de programa vigente no exercício fiscalizado.

Defesa - Providenciou-se a adequação do desacerto anotado.

D.3.1.1 - Contratações Temporárias:

- Contratação de pessoal para execução de atribuições próprias de servidores efetivos.

Defesa - A ação decorreu da necessidade esporádica de se atender a demanda dos serviços gerais da Prefeitura.

D.3.1.2 - Agentes Comunitários de Saúde:

- Contratação e remuneração de Agentes Comunitários de Saúde por meio de entidade do terceiro setor.

Defesa - Inexistem, atualmente, contratos celebrados entre Agentes Comunitários de Saúde e entidade subvencionada pela Administração Municipal.

D.3.1.3 - Remuneração de Médica do Programa da Saúde da Família:

- Pagamentos de salários e vantagens à médica do quadro de servidores da Prefeitura acima do teto do município.

Defesa - Adotaram-se medidas para suplantar essa impropriedade.

D.3.1.4 - Horas Extras:

- Pagamentos excessivos.

Defesa - Ajustaram-se os pagamentos da espécie ao limite definido na legislação de regência.

D.5. Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

- Atendimento parcial às instruções e recomendações deste Tribunal.

Defesa - Envidaram-se esforços para o atendimento às Instruções e recomendações deste Tribunal.

Setor Especializado afastou a possibilidade de se excluir do cálculo de gastos com pessoal as importâncias despendidas com o desenvolvimento do Programa da Saúde da Família pela "Associação Assistencial, Cultural, Educacional de Saúde e Recreação de Alvinlândia" (R\$ 99.928,13), bem assim com o pagamento de pessoas físicas que prestaram serviços inerentes aos servidores municipais (R\$ 119.180,36), constatando a inexistência da alegada retração da Receita Corrente Líquida no período examinado e a falta da recondução das mencionadas despesas no prazo previsto nos artigos 23 e 66 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Ratificou as contas da Fiscalização que apuraram dispêndios correspondentes a 55,00% da Receita Corrente Líquida (fls.157/163).

Por entender que as movimentações orçamentárias (54,88% da despesa inicial fixada) acima do limite autorizado na LOA trouxeram desajuste fiscal e consequente desequilíbrio das contas, Unidade de Economia propugnou pela desaprovação dos demonstrativos analisados (fls.164/166).

Diante dos elevados gastos com pessoal, sem que se tivesse observado a devida recondução no prazo legal, bem como da compensação unilateral das contribuições devidas ao INSS, **Assessoria Técnica** (fls.167/175) e **Chefia de ATJ** (fls.180/181) opinaram pela emissão de parecer desfavorável às contas em apreço.

O d. **Ministério Público** recomendou a rejeição das contas em análise à vista do déficit orçamentário, das excessivas alterações orçamentárias, da elevação do déficit financeiro, da falta de liquidez para suportar os compromissos de curto prazo, do crescimento da dívida fundada, da superação do limite de gastos com pessoal, da



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

compensação unilateral de créditos previdenciários e da reincidência das falhas observadas no quadro de pessoal (fls.182/185).

Secretaria-Diretoria Geral opinou pela emissão de parecer desfavorável às contas em virtude da realização de gastos com pessoal acima do limite previsto na Lei Complementar nº 101/00, propondo a abertura de autos apartados para o exame da compensação de créditos previdenciários (fls.187/193).

Pareceres anteriores:

Exercício de 2011: **desfavorável**¹ (TC-001065/026/11)

Exercício de 2012: **desfavorável**² (TC-001654/026/12)

Exercício de 2013: **desfavorável**³ (TC-001722/026/13)

É o relatório.

GCECR
JMCF

¹ TC-001065/026/11 - Contas do Prefeito de Alvinlândia - exercício de 2011 - Parecer desfavorável em face do descumprimento do limite máximo de transferência de duodécimos ao Legislativo (7,24% da receita tributária ampliada do exercício anterior - 2ª Câmara - sessão de 26.02.13 - Relator: e. Conselheiro Robson Marinho). Pedido de Reexame desprovido (Tribunal Pleno - sessão de 14.05.14).

² TC-001654/026/12 - Contas do Prefeito de Alvinlândia - exercício de 2012 - Parecer desfavorável em face do déficit orçamentário, financeiro, aumento do endividamento, do estoque do saldo da dívida ativa, da insuficiência financeira frente aos restos a pagar, da abertura de créditos adicionais em patamar acima do definido na LOA, desatendimento do artigo 42 da LRF e das excessivas despesas com Pessoal - 60,03% da RCL (Segunda Câmara - sessão de 13.05.14 - Relator: e. Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo). Pedido de Reexame desprovido (Tribunal Pleno - sessão de 06.05.15).

³ TC-001722/026/13 - Contas do Prefeito de Alvinlândia - exercício de 2013 - Parecer desfavorável em face do descumprimento do artigo 20, inciso III, letra "b", da Lei de Responsabilidade Fiscal (gastos com pessoal de 59,27% da RCL - Primeira Câmara - sessão de 27.10.15 - Relator: e. Conselheiro Renato Martins Costa).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

TC-000195/026/14

VOTO

Título	Situação	Ref.
Aplicação no Ensino – CF, art. 212	31,33%	(25%)
FUNDEB – Lei federal nº 11.494/07, art. 21, caput e §2º	100 %	(95% - 100%)
Pessoal do Magistério – ADCT da CF, art. 60, XII	64,35%	(60%)
Despesa com Pessoal – LRF, art. 20, III, “b”	55,00%	(54%)
Saúde – ADCT da CF, art. 77, III	26,74%	(15%)
Transferência ao Legislativo – CF, art. 29-A, §2º, I	6,41%	7%
Plano Municipal de Saneamento Básico – Lei Federal nº 11.445/07, arts. 11, 17 e 19	Existente	
Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos – Lei Federal nº 12.305/10, art.18	Existente	
População	82.823 habitantes	
Suplementação do Orçamento – autorizada – 10%	Realizada – 54,88%	
Execução Orçamentária	Déficit - 3,82%	
Resultado Financeiro	Déficit R\$ 1.175.170,16	
Precatórios	Em ordem	

Índice de Efetividade da Gestão Municipal

ÍNDICE	ASSUNTO	RESULTADO
i-AMB	Índice Municipal do Meio Ambiente: Infraestrutura, Contingenciamento, Resíduos Sólidos, IQR, Programa Ambiental, Plano Municipal de Saneamento.	B+
i-CIDADE	Índice Municipal de Cidades Protegidas: Contingenciamento, Infraestrutura, Pessoal, Plano de Mobilidade Urbana, SÍDEC (DEFESA CIVIL)	A
i-EDUC	Índice Municipal de Educação: Avaliação Escolar, Conselho Municipal de Educação, Infraestrutura, Material Escolar, Merenda, Mínimo Constitucional, Plano Municipal de Educação, Professor, Transporte Escolar, Uniforme, Vagas.	B+
i-FISCAL	Índice Municipal de Gestão Fiscal: Dívida Ativa, Dívida Fundada, Execução Orçamentária, Finanças, Gestão Fiscal, Precatórios, Transparência.	B



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

i-GOV TI	Índice Municipal de Governança de Tecnologia da Informação: Diretrizes de TI, Pessoal, Sistema AUDESP, Transparência.	B
i-PLANEJAMENTO	Índice Municipal do Planejamento: Investimento, Pessoal, Programas e Metas.	C
i-SAÚDE	Índice Municipal da Saúde: Atenção Básica, Atendimento à População, Campanha, Conselho Municipal de Saúde, Equipe de Saúde da Família, Infraestrutura, Mínimo Constitucional, Profissionais da Saúde.	B

RESULTADO DO IEGM- Índice de Eficiência da Gestão Municipal = **B**

A Altamente Efetiva	B+ Muito Efetiva	B Efetiva	C+ Em fase de adequação	C Baixo nível de adequação
-------------------------------	----------------------------	---------------------	-----------------------------------	--------------------------------------

Os subsídios do Prefeito e do Vice-Prefeito foram fixados por meio da Lei Municipal nº 1.369/12, sem que houvesse registro de indevidos pagamentos no exercício.

A despeito do recolhimento das importâncias devidas ao INSS, ao FGTS e ao PASEP, advertência será endereçada à origem para que efetue, em tempo, a liquidação dos débitos relativos aos encargos sociais, com vistas a evitar a despicienda incidência de juros e acréscimos legais.

Procura, também, o recorrente demonstrar a regularidade das compensações previdenciárias (R\$ 161.399,37) derivadas da redução da alíquota do RAT (Riscos Ambientais do Trabalho) de 2% para 1% do montante relativo à folha de pagamento da Prefeitura, sob o argumento de que as atividades desenvolvidas pelos servidores do quadro de pessoal do Executivo apresentam risco leve de acidente de trabalho.

Contudo, ainda que a análise do mérito da redução da mencionada alíquota do RAT recaia, em última análise, à Receita Federal do Brasil, o e. Tribunal Pleno (sessão de 07.10.15), ao apreciar o Pedido de Reexame, relativo às contas do Prefeito de Pereiras, exercício de 2015 (TC-001775/026/12 - Relator: e. Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho) decidiu que as compensações unilaterais das contribuições



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

previdenciárias, efetuadas pelas Administrações Municipais, serão examinadas em autos apartados.

Assim, com vistas a garantir a observância ao princípio da segurança jurídica, é de rigor afastar censura sobre tal procedimento, determinando-se, em consequência, seja a operação (compensação) analisada em específico processo, sem prejuízo de se noticiar o apontamento à Secretaria da Receita Federal.

Diante dos fundamentos do voto condutor da decisão desta Primeira Câmara que, em sessão de 07.07.15, julgou regulares as contas da Câmara de Pilar do Sul, exercício de 2013 (TC-000319/026/13 - Relator: e. Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho) parece razoável dispensar recomendação à origem para que cesse o recolhimento do FGTS incidente sobre a remuneração dos servidores que ocupam cargos de provimento em comissão, para o fim de se evitar que sobrevenham passivos trabalhistas em decorrência de decisões da espécie.

TC-000319/026/13 - Contas da Câmara de Pilar do Sul - exercício de 2013

(trecho do voto condutor da decisão da C. Primeira Câmara - sessão 07.07.15)

Passo agora à análise de questão delicada que, ao longo dos anos, sofreu diversos reveses de interpretação, no caso, o recolhimento do FGTS aos empregados comissionados.

As primeiras decisões 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, exceto quanto ao pagamento da multa rescisória do FGTS.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

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:

(...)

Nesse cenário de incerteza, e de notória insegurança jurídica para os empregadores públicos, é prudente



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

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.

Efetuaram-se repasses à Câmara em valor (R\$ 571.899,48) correspondente a 6,41% da receita tributária ampliada do exercício anterior (2013 - R\$ 8.920.449,77), aquém, portanto, do limite (7%) imposto pelo inciso I do artigo 29-A da Constituição Federal⁴.

⁴ **Art. 29-A.** O total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos, não poderá ultrapassar os seguintes percentuais, relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior:

I - 7% (sete por cento) para Municípios com população de até 100.000 (cem mil) habitantes.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

Além de não possuir dívida judicial exigível no período em apreço, a Prefeitura efetuou a liquidação dos requisitórios de baixa monta incidentes em 2014. Deverá, todavia a origem registrar adequadamente as pendências da espécie no Balanço Patrimonial.

As alterações do orçamento (54,88% da despesa prevista inicial) acima do autorizado pela LOA (10%) não inquinaram os demonstrativos em apreço, pois, observado déficit orçamentário (3,82%) em patamar tolerado por este Tribunal.

Como bem anotado por Chefia de ATJ, deduzido o montante relativo aos restos a pagar não processados (31.12.14 - R\$ 1.336.480,34 - fl.19), constituído, essencialmente, por recursos derivados de convênios relativos a repasses de recursos de outras esferas de Governo, encontra-se superávit financeiro (R\$ 161.310,18).

Além dos resultados econômico (R\$ 943.712,14) e patrimonial (R\$ 8.874.624,33) positivos, merece destaque a realização de investimentos em montante equivalente a 9,68% da receita Corrente Líquida.

Contudo, advertência será endereçada à origem para que limite a abertura de créditos adicionais por excesso de arrecadação ao respectivo superávit (arrecadação) derivado da execução orçamentária do período, conforme estabelecido pelo inciso II do § 1º do artigo 43 da Lei Federal nº 4.320/64⁵, bem como equalize as suas dívidas de curto e de longo prazo.

⁵ **Art. 43.** A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e será precedida de exposição justificativa

§ 1º - Consideram-se recursos para o fim deste artigo, desde que não comprometidos:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

Já a expansão de 8,97% do saldo da dívida ativa ante aquele registrado em 2013 reclama o incremento dos meios de cobrança de forma a possibilitar a sua imediata retração nos moldes do Comunicado SDG n° 23/2013⁶.

A despeito dos devidos ajustes, o ensino municipal mereceu aplicação do valor equivalente a 31,33% da receita resultante de impostos (artigo 212 da CF⁷) e 64,35% dos recursos do FUNDEB constituíram a quantia destinada aos profissionais do Magistério, de acordo, portanto, com o disposto no artigo 60, inciso XII do ADCT⁸.

II - os provenientes de excesso de arrecadação;

§ 3° - Entende-se por excesso de arrecadação, para os fins deste artigo, o saldo positivo das diferenças acumuladas mês a mês entre a arrecadação prevista e a realizada, considerando-se, ainda, a tendência do exercício.

⁶ **COMUNICADO SDG n° 023/2013**

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo comunica que Estado e Municípios contabilizavam em 31 de dezembro de 2012 dívida ativa no total de R\$ 257.633.987.035,00.

Reitera-se, diante disso, a necessidade de providências no sentido da recuperação desses valores, seja pela via judicial, observado o teor da consulta respondida nos autos do processo TC-7667/026/08, seja, especialmente, por meios próprios, mediante cobrança administrativa ou protesto extrajudicial, este último, inclusive, objeto da consulta respondida nos autos do processo TC-41852/026/10 e previsto no parágrafo único do artigo 1° da Lei Federal n° 9.492, de 10 de setembro de 1997.

⁷ **Art. 212.** A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

⁸ **Art. 60.** Até o 14° (décimo quarto) ano a partir da promulgação desta Emenda Constitucional, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

Demais, houve a utilização de 97,61% do montante advindo do FUNDEB, no período examinado, bem como da parcela diferida (R\$ 43.713,22) até 31.03.15, nos termos da regra do artigo 21, § 2º da Lei Federal nº 11.494/07⁹.

À saúde municipal direcionaram-se 26,76% da receita de impostos, patamar superior ao mínimo exigido pelo artigo 77 do ADCT. Demais, os recursos do setor foram movimentados em contas bancárias próprias do "Fundo Municipal de Saúde" e a gestão da área mereceu aprovação do Conselho Municipal de Saúde.

Malgrado a aplicação dos mínimos legais e constitucionais no ensino e na saúde, oportuno à análise da qualidade dos respectivos gastos diante da implantação do IEGM - Índice de Efetividade da Gestão Municipal.

Federal à manutenção e desenvolvimento da educação básica e à remuneração condigna dos trabalhadores da educação, respeitadas as seguintes disposições:

XII - proporção não inferior a 60% (sessenta por cento) de cada Fundo referido no inciso I do caput deste artigo será destinada ao pagamento dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício

⁹ **Art. 21.** Os recursos dos Fundos, inclusive aqueles oriundos de complementação da União, serão utilizados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, no exercício financeiro em que lhes forem creditados, em ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, conforme disposto no art. 70 da Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

§ 2º Até 5% (cinco por cento) dos recursos recebidos à conta dos Fundos, inclusive relativos à complementação da União recebidos nos termos do § 1º do art. 6º desta Lei, poderão ser utilizados no 1º (primeiro) trimestre do exercício imediatamente subsequente, mediante abertura de crédito adicional.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

Quanto ao i-EDUC - Índice Municipal de Educação e ao i-SAÚDE - Índice Municipal da Saúde, a Prefeitura de Alvinlândia atingiu, respectivamente, índices B+ e B, considerada "Muito Efetiva" e "Efetiva".

A despeito da razoável nota alcançada, a análise dos paradigmas utilizados na concepção do i-EDUC - Índice Municipal de Educação - denotam a necessidade de se incrementar a qualidade do ensino municipal, especialmente em relação à falta de programa de avaliação de rendimento, bem como à tempestividade da entrega do uniforme aos discentes da rede municipal de ensino.

Já o setor de saúde, reclama seja expandida a quantidade de equipamentos de medição de glicemia nas unidades básicas de saúde, bem assim adotadas medidas voltadas à expedição de auto de vistoria do Corpo de Bombeiros e de alvará de funcionamento da vigilância sanitária em relação aos locais de atendimento médico hospitalar.

Da mesma forma, o desempenho dos elementos de análise que compõem os Índices Municipais de Cidades Protegidas (A+), de Gestão Fiscal (B), de Governança e Tecnologia (B) e ambiental (B+) indica o adequado comprometimento do gestor com as respectivas áreas de atuação do Executivo, cabendo, contudo, recomendações à origem para corrigir as pontuais imperfeições observadas.

De outro norte, a nota "C" atribuída ao i-Planejamento apontam insatisfatórios resultados a demandar severa advertência à Prefeitura para que promova imprescindíveis ajustes voltados à satisfação das deficiências extraídas do escrutínio das respostas ao questionário aplicado à Administração Municipal (questionário e respostas divulgados na página eletrônica deste Tribunal - IEGM)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

O abastecimento e a distribuição de água, bem como a coleta e o tratamento de esgoto são realizados pela Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo, conforme contrato programa nº 118/08, com vigência por trinta anos.

A coleta e a disposição final dos rejeitos e resíduos sólidos são executadas diretamente pela Prefeitura. A propósito, deverá a origem promover o tratamento do lixo antes do seu aterramento.

Além da boa ordem dos livros e dos registros, restou demonstrada a regular aplicação dos recursos provenientes da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico - CIDE e dos Royalties, no período examinado (2014).

Conseguiu, ainda, a origem justificar as anomalias apontadas nos itens almoxarifado, inexigibilidade de licitação e execução contratual.

Por outro lado, a Administração extrapolou o limite fixado no artigo 20, III, "b", da Lei de Responsabilidade Fiscal¹⁰, tendo em vista que os gastos com pessoal representaram 55,00% da Receita Corrente Líquida.

Aliás, razão assistiu ao setor especializado deste Tribunal ao inserir a importância (R\$ 99.928,13) relativa aos pagamentos realizados aos Agentes Comunitários de Saúde com recursos de subvenção ao total de gastos da espécie, diante da compulsória obrigação de se contratar os mencionados profissionais pelo Executivo Municipal,

¹⁰ **Art. 20.** A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:

III - na esfera municipal:

b) 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

conforme o disposto no artigo 2º da Emenda Constitucional nº 51/06¹¹.

Da mesma forma, o montante afeto ao pagamento das diversas pessoas físicas contratadas pelo Executivo (Médicos, Dentistas, Enfermeiras e Pedreiros) para desempenharem funções idênticas àquelas inerentes aos cargos efetivos que integram o quadro de pessoal do Executivo, empenhados na rubrica "outros serviços de terceiros", deve integrar o rol de dispêndios da espécie.

Aliás, análogo entendimento já havia sido adotado nos votos condutores das contas do Prefeito de Alvinlândia, relativas aos exercícios de 2012 (TC-001654/026/12 - Relator: e. Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo) e de 2013 (TC-001722/026/13 - Relator: e. Conselheiro Renato Martins Costa).

Demais, a manutenção dos excessivos dispêndios nos quatro quadrimestres seguintes¹² aquele em que, inicialmente, se detectou a anomalia

¹¹ **Emenda Constitucional nº 51/06**

Art. 2º Após a promulgação da presente Emenda Constitucional, os agentes comunitários de saúde e os agentes de combate às endemias somente poderão ser contratados diretamente pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios na forma do § 4º do art. 198 da Constituição Federal, observado o limite de gasto estabelecido na Lei Complementar de que trata o art. 169 da Constituição Federal.

¹²

3º	quadrimestre de 2012	- 60,03%	da RCL
1º	quadrimestre de 2013	- 59,12%	da RCL
2º	quadrimestre de 2013	- 59,43%	da RCL
3º	quadrimestre de 2013	- 59,27%	da RCL
1º	quadrimestre de 2014	- 54,22%	da RCL
2º	quadrimestre de 2014	- 52,64%	da RCL
3º	quadrimestre de 2014	- 55,00%	da RCL
1º	quadrimestre de 2015	- 54,11%	da RCL
2º	quadrimestre de 2015	- 55,76%	da RCL
3º	quadrimestre de 2015	- 57,90%	da RCL



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

(3º quadrimestre de 2012 - 60,03% da RCL), estendendo-se pelos três quadrimestres de 2015, demonstra que a Administração não se preocupou em reconduzi-los, na forma prevista nos artigos 23¹³ e 66¹⁴ da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Por fim, não se sustentam os argumentos da origem de que a elevada despesa com pessoal derivou do decréscimo da arrecadação, uma vez expandidos os valores relativos à Receita Corrente Líquida do município no período em apreço¹⁵.

¹³ **Art. 23.** Se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição.

¹⁴ **Art. 66.** Os prazos estabelecidos nos arts. 23, 31 e 70 serão duplicados no caso de crescimento real baixo ou negativo do Produto Interno Bruto (PIB) nacional, regional ou estadual por período igual ou superior a quatro trimestres.

§ 1º Entende-se por baixo crescimento a taxa de variação real acumulada do Produto Interno Bruto inferior a 1% (um por cento), no período correspondente aos quatro últimos trimestres.

§ 2º A taxa de variação será aquela apurada pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística ou outro órgão que vier a substituí-la, adotada a mesma metodologia para apuração dos PIB nacional, estadual e regional.

§ 3º Na hipótese do *caput*, continuarão a ser adotadas as medidas previstas no art. 22.

§ 4º Na hipótese de se verificarem mudanças drásticas na condução das políticas monetária e cambial, reconhecidas pelo Senado Federal, o prazo referido no *caput* do art. 31 poderá ser ampliado em até quatro quadrimestres.

¹⁵ **Receita Corrente Líquida:**

3º quadrimestre de 2013	-	R\$ 10.484.694,91
1º quadrimestre de 2014	-	R\$ 10.949.088,02
2º quadrimestre de 2014	-	R\$ 11.129.515,25



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

Nestas circunstâncias, voto pela emissão de **parecer desfavorável** às contas do PREFEITO DE ALVINLÂNDIA, relativas ao exercício de 2.014, nos termos do artigo 2º, inciso II da Lei Complementar nº 709/93 e do artigo 56, inciso II do Regimento Interno.

Recomendações serão transmitidas pela Unidade Regional de Marília - UR-4 - para que o Executivo atualize periodicamente os valores inscritos na dívida ativa, incremente o controle dos gastos com combustíveis, manutenção de veículos, e telefonia, formalize adequadamente os processos de despesas e de prestações de contas dos gastos com festividades, cumpra a ordem cronológica de pagamentos, observe as regras do § 3º do artigo 15 da Lei Federal nº 8.666/93 (aquisição de medicamentos), cesse a contratação de pessoas físicas para a prestação de serviços inerentes aos funcionários municipais, restrinja o pagamento de horas extras ao limite legal e atente às Instruções e recomendações deste Tribunal.

Aconselhável à Fiscalização verificar, na próxima inspeção, se as medidas anunciadas pela origem corrigiram as anomalias detectadas nos itens Lei de Acesso à Informação, Controle Interno, Adiantamentos, Serviços de Assessoria, Bens Patrimoniais, Licitações não Processadas, Contratos de Programa e Remuneração de Médica do Programa de Saúde da Família.

Por fim, acolho a proposta do d. Ministério Público de Contas e determino a formação de autos apartados para o exame da remuneração dos Secretários Municipais (item B.5.2 do relatório de fiscalização).

É O MEU VOTO.

GCECR
JMCF