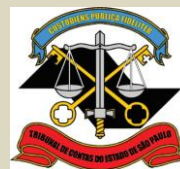




TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



SEGUNDA CÂMARA - SESSÃO: 16/05/2017

48 TC-002299/026/15

Prefeitura Municipal: Bastos.

Exercício: 2015.

Prefeito(s): Virgínia Pereira da Silva Fernandes.

Advogado(s): Marco Aurélio Toscano da Silva (OAB/SP nº 151.889).

Acompanha(m): TC-002299/126/15 e Expediente(s): TC-000190/018/16.

Procurador(es) de Contas: Celso Augusto Matuck Feres Júnior.

Fiscalizada por: UR-18 - DSF-II.

Fiscalização atual: UR-18 - DSF-II.

1. RELATÓRIO

1.1. Em apreciação, as **CONTAS ANUAIS** atinentes ao exercício de **2015**, da **PREFEITURA MUNICIPAL DE BASTOS**.

1.2. Na conclusão do relatório de fls. 13/83, a equipe responsável pela fiscalização assim resumiu os apontamentos:

A.1 – PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

- ✓ A LOA autoriza abertura de créditos suplementares em percentual superior a 20%.
- ✓ O Plano de Saneamento Básico ainda não foi editado.
- ✓ O município não editou o Plano de Mobilidade Urbana.

B.1.3 – DÍVIDA DE CURTO PRAZO

- ✓ A Prefeitura não possui liquidez face aos compromissos de curto prazo.

B.1.5.1 – Renúncia de Receitas

- ✓ O ato de renúncia de receita não estava acompanhado de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que iniciou sua vigência e nos dois seguintes, falha que pode ser relevada, pois o desconto correspondeu a apenas 0,00039% da receita inicialmente prevista para o exercício de 2015.

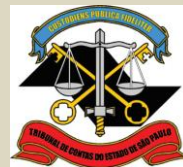
B.1.6 – DÍVIDA ATIVA

- ✓ Divergências entre os dados da Contabilidade e do Setor de Tributação, sendo que o valor informado pelo setor de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



contabilidade também não corresponde ao valor extraído do sistema AUDESP.

- ✓ *Falta de recadastramento imobiliário, pois o último ocorreu em 2004.*

B.2.2 – DESPESA DE PESSOAL

- ✓ *Inclusão por parte da Fiscalização de R\$ 1.020.103,26, referente a vale alimentação com caráter remuneratório.*
- ✓ *Após as inclusões, o percentual gasto com despesas de pessoal no último quadrimestre de 2015 chegou a 53,43%, ou seja, ultrapassou o percentual previsto no parágrafo único do art. 22, da Lei Complementar n.º 101/2000.*

B.3.1 – ENSINO

- ✓ *Ajustes feitos pela fiscalização no valor de R\$ 190.947,74, relativo a pessoal em desvio de função, despesas impróprias e restos a pagar não quitados.*

B.3.1.2 – Demais aspectos relacionados à Educação

- ✓ *A jornada de trabalho de magistério estabelecida no Plano contraria o §4º do artigo 2º da Lei nº 11.738/2008 que determina que no máximo 2/3 da carga horária deve ser para desempenho das atividades de interação com os educandos.*
- ✓ *Alguns profissionais do magistério não receberam o piso nacional.*
- ✓ *O Conselho do FUNDEB não elaborou a proposta orçamentária do Fundo, nem supervisionou o censo escolar do MEC, em desacordo com o prescrito no artigo 24, §9º, da Lei nº 11.494/2007. Em entrevista com a presidente do Conselho, ela apontou como principais deficiências do ensino municipal a infraestrutura das escolas e a falta de oferta de cursos de aperfeiçoamento.*
- ✓ *As atas do Conselho Municipal de Alimentação constam as seguintes irregularidades encontradas pelo conselho: alimentos vencidos nas despensas das escolas, falta de equipamentos (lixeira, freezer, liquidificador), muitas moscas.*
- ✓ *O déficit de vagas é de 120 crianças correspondendo a 12,15% das vagas disponíveis na Rede Municipal de Ensino.*
- ✓ *A Fiscalização verificou graves problemas de infraestrutura nas instalações físicas ofertadas, vez que as escolas estão alojadas em prédios antigos que requerem reformas principalmente nas salas de aula e nos banheiros.*

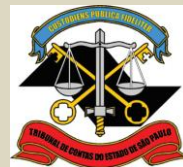
B.3.2 – SAÚDE

- ✓ *Ajuste de R\$ 61.521,97 referentes a despesas impróprias e restos a pagar.*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



- ✓ O Conselho Municipal de Saúde não foi consultado sobre as prioridades orçamentárias do setor, nem rubricou as folhas salariais da saúde. Em relação às principais deficiências da saúde local, o presidente do Conselho apontou a frota de veículos sucateada, falta de estímulos dos profissionais em razão da ausência de revisão salarial há algum tempo, assim como escassez de recursos.
- ✓ Os locais de atendimento médico-hospitalares municipais não possuem AVCB (Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros) e estavam com os alvarás de funcionamento da Vigilância Sanitária vencidos.

B.3.3.4 – Royalties

- ✓ o Município não movimenta, em conta vinculada, sua receita de Royalties, assim, não foi possível aferir os valores efetivamente empregados no exercício e se houve atendimento ao artigo 8º, da LF nº 7.990/89.

B.4. PRECATÓRIOS

- ✓ B.4.1.1 – Regime Especial Anual
- ✓ Insuficiente o pagamento/depósito de precatórios judiciais do exercício de 2015. No entanto, a municipalidade requereu em 16/03/2015 junto ao Tribunal de Justiça o parcelamento da dívida de precatórios dos exercícios de 2014 e 2015, no valor total de R\$ 2.233.929,24, pedido este que foi deferido para pagamento do valor em 60 (sessenta) parcelas mensais.
- ✓ Considerando o valor dos depósitos até o presente exercício, as dívidas com precatórios não estariam liquidadas até o exercício de 2020.

B.5.1 – ENCARGOS

verificamos o recolhimento de FGTS para servidores contratados para exercerem cargos exclusivamente em comissão.

B.5.2 – SUBSÍDIOS DOS AGENTES POLÍTICOS

- ✓ Constatado o pagamento de vale-alimentação aos secretários municipais, o que contraria o disposto no artigo 39, §4º da CF e o art. 1º da Lei Municipal nº 2.402/2012. Proposta de restituição ao Erário no valor de R\$ 1.080,00 por secretário municipal.

B.5.3 – DEMAIS DESPESAS ELEGÍVEIS PARA ANÁLISE

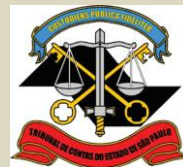
B.5.3.2 – Despesas com pagamentos de aluguéis:

- ✓ A Prefeitura Municipal de Bastos gastou no exercício de 2015 R\$ 99.331,00 a título de locação de imóveis, sendo que cedia um



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



imóvel para a Rádio Cidade de Bastos gratuitamente e com o prazo da permissão de uso expirado. Além disto, a prefeitura iniciou em 2006 a construção de um paço municipal para abrigar todas as suas instalações, porém tal obra esta paralisada.

B.5.3.3 – Despesas com manutenção de veículos:

- ✓ - *Gastos excessivos com manutenção de veículos, em 2015, tais gastos totalizaram R\$ 1.319.639,64, sendo R\$ 1.029.890,01 com peças e R\$ 289.749,63 com mão-de-obra. A média de gasto com cada ônibus, considerando apenas as peças, foi de R\$ 19.535,80, sendo que há vários casos em que o valor da manutenção supera o valor venal do veículo.*

B.5.3.4 – Despesas com medicamentos sem licitação e acima do preço máximo de venda ao Governo:

- ✓ *Durante o exercício de 2015, a Origem gastou R\$ 186.587,75, por meio de dispensa de licitação, com compra de medicamentos para atender determinação judicial.*
- ✓ *Em muitos casos a compra se deu diretamente em farmácias, pagando “preço de balcão” em ofensa a economicidade, uma vez que, dessa forma abdica da possibilidade de pagar o “PMVG - preço máximo de venda ao governo” previsto no art. 2º, V da Resolução nº 03/2011 da CMED – Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos. - Além disto, verifica-se que alguns dos medicamentos comprados em razão de decisão judicial são adquiridos mensalmente, assim deve a Administração planejar para que essas compras sejam realizadas por meio de licitação.*

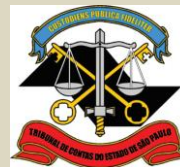
B.5.3.5 – Despesas com a 35ª Festa do Peão Boiadeiro de Bastos e com a Festa do Ovo:

- ✓ *A Prefeitura Municipal de Bastos gastou em 2015, R\$510.683,51 com a realização da 35ª Festa do Peão Boiadeiro de Bastos e R\$162.180,98 com a Festa do Ovo.*
- ✓ *Com relação à estrutura da Festa do Peão, entendemos que houve possível fracionamento de Licitação.*
- ✓ *Com relação aos shows artísticos, foi contratada a apresentação da cantora Jayme, por meio de inexigibilidade, com a empresa Rita Carvalho Promoções Artísticas Ltda. com indício de valores acima dos de mercado.*
- ✓ *Do total das despesas com a Festa do Peão, R\$ 55.726,80 foram efetuadas através da Comissão Organizadora, sendo que as despesas e receitas efetuadas por esta Comissão não foram contabilizadas pela municipalidade, tampouco obedeceram aos ditames da Lei 4.320/64, em prejuízo da legalidade e transparência.*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



- ✓ Ainda, verificam-se na relação de despesas, comissões financeiras pagas pelas vendas dos camarotes e espaço das barracas, assim como contratação de pessoal para prestar serviço na festa, sem a adoção de qualquer critério na escolha destas pessoas.
- ✓ Entendemos não ser razoável a Prefeitura gastar, no exercício de 2015, R\$ 672.864,49 com festejos no atual momento de crise econômica que nosso país passa, além de que: a Prefeitura Municipal possui déficit financeiro; superávit orçamentário apresentado considera todos os recursos disponíveis, inclusive receitas vinculadas cujas despesas não foram empenhadas, bem como porque no exercício foi vendida a folha de pagamento dos funcionários; alguns profissionais do magistério não receberam o piso nacional; problemas de infraestrutura nas instalações das escolas; a frota de veículos está sucateada; pagamento insuficiente de precatórios; ausência de revisão geral para os funcionários.

B.6 – ESOURARIA, ALMOXARIFADO E BENS PATRIMONIAIS

- ✓ Almoxarifado da saúde: foram encontradas divergências entre a quantidade existente no controle de estoques e os estoques físicos.
- ✓ a prefeitura ainda não realizou o levantamento geral de bens imóveis.
- ✓ o Balanço Patrimonial apresenta diferença em relação ao saldo apurado no levantamento geral de bens móveis.

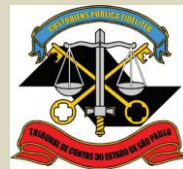
C.2.3 – EXECUÇÃO CONTRATUAL

- ✓ Contrato nº 58/2015 - Construtora NAC Ferrari Eireli EPP, para obras de drenagem de águas pluviais: medições sem transparência, pois não discriminam os serviços, atestando somente o percentual executado; não houve prorrogação da garantia contratual que venceu em 01/12/2015 e a vigência iria até 13/09/2016; 1º e 2º termos aditivos de prorrogação sem comprovar justificativas; 3º termo aditivo que acresceu valor foi formalizado depois da execução dos serviços acrescidos; bocas de lobo executadas em desacordo com o projeto; projeto previa 9 poços de visita destoando da planilha orçamentária com 6 poços; ao invés de seis, foram localizados apenas 4 poços de visita, tendo a administração alegado que um tampão foi substituído pelo da Sabesp e um outro poço estava encoberto por terra; não foi possível confirmar a existência de três caixas de ligação, executadas antes da formalização do aditivo, sendo que duas delas não se justificam tecnicamente.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



C.2.4 – EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO BÁSICO, COLETA E DISPOSIÇÃO FINAL DOS RESÍDUOS SÓLIDOS

- ✓ O município não realiza tratamento de resíduos sólidos.
- ✓ A Prefeitura foi multada pela CETESB – Companhia Ambiental do Estado de São Paulo devido à instalação e funcionamento de uma fonte de poluição no local (estação de transbordo de resíduos sólidos domiciliares).

D.1 – CUMPRIMENTO DAS EXIGÊNCIAS LEGAIS

- ✓ Na página eletrônica da Prefeitura não há informações sobre os repasses a entidades do 3º setor.
- ✓ Não há divulgação na página eletrônica municipal das receitas arrecadadas e a espécie de despesa que está sendo realizada, em tempo real.

D.2 – FIDEDIGNIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AUDESP

- ✓ Divergências entre o balanço orçamentário e os dados dos balancetes armazenados no Sistema AUDESP.
- ✓ Divergências entre o balanço financeiro e os dados dos balancetes armazenados no Sistema AUDESP.

D.3 – PESSOAL

D.3.1.1 – Gratificação por Desempenho Profissional

- ✓ Pagamentos de gratificação por desempenho profissional concedidas de forma arbitrária, sem atenção ao princípio da isonomia, bem como tendo como fundamento o cumprimento dos deveres inerentes ao funcionalismo público municipal.

D.3.1.2 – Gratificação por Regime Especial de Trabalho - Dedicção Exclusiva e Jornada Estendida de Trabalho

- ✓ Mantêm-se os pagamentos da gratificação com base na Lei Municipal nº 870/1990, mesmo sua concessão sendo arbitrária, considerando que não indicava os critérios utilizados para estabelecer índices diferenciados para cada servidor.
- ✓ Pagamento de gratificação por jornada extra de trabalho, sem estar vinculada ao efetivo cumprimento desta jornada, contrariando aos princípios da eficiência e da economicidade.

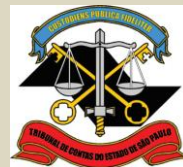
D.3.1.3 – Pagamento de horas extras habituais a servidores

- ✓ Houve pagamento de horas extras habituais a diversos servidores, sendo que em alguns casos houve extrapolação do limite diário de duas horas extras.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



D.3.1.4 – Autuação pelo Ministério do Trabalho e Emprego

- ✓ A Prefeitura Municipal pagou R\$ 23.735,04 referentes a autos de infrações aplicados pelo Ministério do Trabalho e Emprego, em razão de: não conceder intervalo para repouso ou alimentação de, no mínimo, uma hora e no máximo duas horas; desrespeitar o limite expressamente fixado para duração normal do trabalho; e prorrogar a jornada de trabalho, além do limite legal de duas horas diárias.

D.3.1.5 – Não preenchimento dos cargos efetivos de Procurador Jurídico e Contador

- ✓ Os ocupantes dos cargos de Secretário Municipal de Negócios Jurídicos e de Assessor da Divisão de Contabilidade são servidores comissionados, contrariando o art. 37, II da CF e ao parecer desta Corte de Contas.

D.5 – ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL

- ✓ Documentos e informações enviadas intempestivamente ao Sistema AUDESP.
- ✓ Descumprimento das recomendações desta Corte de Contas.

1.3. CONTRADITÓRIO

Devidamente notificada, nos termos do artigo 30, inciso II, da Lei Complementar Estadual nº 709/93 (fls. 84), a **Prefeitura Municipal** apresentou os esclarecimentos de fls. 87/127.

1.4. MANIFESTAÇÕES DAS ASSESSORIAS TÉCNICAS E CHEFIA DE ATJ

Quanto aos aspectos orçamentário, financeiro, patrimonial e jurídico, as **Assessorias Técnicas** opinaram pela emissão de **parecer prévio favorável** à aprovação das contas (fls. 128/143), no que foram acompanhadas por sua **Chefia** (fls. 144).

1.5. MANIFESTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

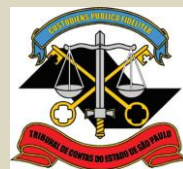
O **D. Ministério Público de Contas**, por outro lado, se manifestou pela emissão de **parecer desfavorável** aos demonstrativos (fls. 145/151).

É o relatório.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



2. VOTO

2.1. Contas anuais, pertinentes ao exercício de 2015, da **Prefeitura Municipal de Bastos**.

2.2. PRINCIPAIS INVESTIMENTOS

Em 2015, a Prefeitura Municipal aplicou os recursos arrecadados da seguinte forma:

	EFETIVADO	ESTABELECIDO
Ensino (<i>Constituição Federal, artigo 212</i>)	28,51%	Mínimo: 25%
Despesas com Profissionais do Magistério (<i>ADCT da Constituição Federal, artigo 60, XII</i>)	70,26%	Mínimo: 60%
Utilização dos recursos do FUNDEB (<i>artigo 21, §2º, da Lei Federal nº 11.494/07</i>)	100%	Mínimo: 95% no exercício e 5% no 1º trimestre seguinte
Saúde (<i>ADCT da Constituição Federal, artigo 77, inciso III</i>)	23,25%	Mínimo: 15%
Despesas com pessoal (<i>Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 20, III, "b"</i>)	53,43%	Máximo: 54%

2.3. DEMAIS OBRIGAÇÕES LEGAIS / CONSTITUCIONAIS

O Município efetuou os repasses à Câmara Municipal em conformidade com o artigo 29-A da Constituição Federal.
O Município efetuou recolhimento de encargos sociais.
O Município depositou os precatórios judiciais e quitou os requisitórios de pequena monta.

2.4. FINANÇAS

Relativamente à gestão orçamentária, financeira e patrimonial do Executivo, a instrução processual não revelou desequilíbrio nas contas.

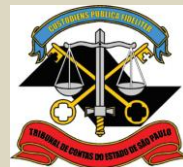
O Município registrou superávit da execução orçamentária de R\$ 618.335,56, equivalente a 1,33% da receita efetivamente arrecadada, evidenciando, conforme manifestação da Assessoria Técnica especializada, que houve um prudente acompanhamento da execução orçamentária.

Da mesma forma, embora o resultado financeiro registrado no final



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



exercício tenha sido deficitário em – R\$ 1,69 milhões, houve uma redução de 35,47% em relação ao saldo do exercício anterior (R\$ 2,63 milhões).

Esse resultado equivale a menos de um mês da Receita Corrente Líquida, R\$ 47.712.798,40¹, ou 13 (treze) dias de arrecadação², portanto, em patamar aceitável pela jurisprudência³ desta Corte de Contas, uma vez que não compromete orçamentos futuros e não exige grande esforço fiscal para sua superação.

No contexto ora apresentado, segundo os dados revelados nos autos, a gestão orçamentária e financeira do Município não merece reprimenda. **Recomendo**, todavia, a permanente e continua adoção de medidas voltadas à garantia do equilíbrio fiscal das contas, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal, valendo-se para tanto do adequado planejamento orçamentário e do acompanhamento contínuo de sua execução, especialmente quanto à necessidade de esforços objetivando reduzir os passivos de curto e longo prazo.

2.5. DESPESA DE PESSOAL

Os exames da fiscalização, após ajuste que incluíram dispêndios com auxílio alimentação, revelaram que as despesas com pessoal do Executivo atingiram o 53,43% no encerramento do exercício, portanto, acima do limite prudencial estabelecido pelo art. 22, parágrafo único da Lei Fiscal, motivo pelo qual **recomendo** que a Origem aprimore seu planejamento e atente para os limites e vedações da LRF, adotando medidas de contingenciamento quando necessário.

2.6. PRECATÓRIOS

Sobre os passivos judiciais, a Prefeitura Municipal obteve, em 16/03/2015, autorização do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo para pagamento parcelado em 60 (sessenta) meses.

Assim, considerando que as providências foram adotadas pela Origem no transcorrer do exercício; a permissão concedida pelo Poder Judiciário para o pagamento parcelado, e o pagamento da parcela exigível no exercício, não avisto irregularidades no procedimento adotado.

2.7. ENCARGOS SOCIAIS

¹ RCL: R\$ 47.712.798,40 / 12 = R\$ 3.976.066,53 (um mês de arrecadação).

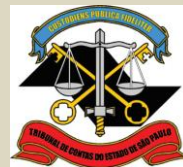
² RCL: R\$ 47.712.798,40 / 365 = R\$ 130.720,00 (um dia de arrecadação). R\$ 1.696.960,65/ 130.720,00R\$ = 12,98 (dias).

³ TC-001832/026/12, TC-001499/026/12, TC-002032/026/12, TC-001980/026/13 e TC-002037/026/13.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



No que tange ao recolhimento do FGTS aos empregados comissionados, trata-se de questão delicada que, ao longo dos anos, sofreu diversos reveses de interpretação.

As primeiras decisões⁴ 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 regularidade⁵, 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**).

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:

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.
[...]

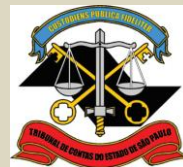
⁴ TCs. 108577/026/89 (Tribunal Pleno, Sessão de 31/01/1990), 458/026/01 (Primeira Câmara, Sessão de 27/04/2004) e 16827/026/05 (Tribunal Pleno, Sessão de 27/09/2006).

⁵ 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



[...], 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 integrantes da administração pública direta, autárquica e fundacional pública.

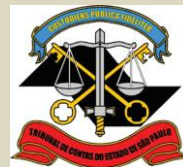
Neste cenário, ainda que se trate de cargo em comissão demissível ad nutum, característica que marca a ausência de estabilidade no cargo e a possibilidade de haver dispensa sem motivação, não pode o ente público renegar a aplicação da legislação trabalhista à qual se vinculou no momento da nomeação em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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



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.

Aliás, esse foi o recente entendimento exarado pelo Tribunal Pleno na sessão do dia 19/04/2017, no julgamento do reexame das contas anuais da Prefeitura de Cajati (TC-000615/026/14⁶).

2.8. LEI DE TRANSPARÊNCIA

Os exames da fiscalização revelaram que a Prefeitura Municipal de Bastos ainda não publica adequadamente, em tempo real, as informações da Receita arrecadada e da Despesa empenhada, atendendo parcialmente a Lei de Transparência.

Da mesma forma, não há informações sobre os repasses a entidades do 3º setor na página eletrônica da Prefeitura.

Em suas razões de defesa a Origem informou que irá se adequar às exigências legais, para disponibilizar todos os dados e informações no site da Transparência do Município.

Destaco que a transparência da gestão e o acesso à informação possuem suas diretrizes traçadas pelos art. 5º, XXXIII, art. 37, *caput* e § 3º, II do e art. 216, § 2º da Constituição Federal, além da LC 131/09 e LF 12.527/11, e, portanto devem ser integralmente atendidas pelos entes Municipais.

Ante o exposto, determino que a equipe de fiscalização verifique as medidas anunciadas pela Origem no próximo roteiro de inspeção “*in loco*”.

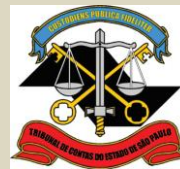
2.9. PESSOAL

No setor de Pessoal, merecem destaque o pagamento da Gratificação de “*Desempenho Profissional*”, criada pela Lei Municipal nº 1.771/2005 (alterada pela Lei nº 2.520/2013), e das Gratificações de “*Regime Especial de*

⁶ De minha relatoria (voto revisor).



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



Trabalho – Dedicação Exclusiva e Jornada Estendida de Trabalho”, criadas pelas Leis Municipais nº 870/1990 e nº 2.519/13.

No que tange à Gratificação de “*Desempenho Profissional*”, verifico que Lei nº 2.520/2013 fixou os percentuais aplicáveis e os critérios para concessão do benefício, incluindo a necessidade de reavaliações a cada 12 (doze) meses.

Além disso, embora a mencionada lei tenha mantido em vigor as gratificações já concedidas aos servidores antes da sua publicação (2013), preservou o benefício automático somente por 1 (um) ano, sendo que após esse período todos os servidores deveriam passar por reavaliações anuais, conforme os critérios gerais estabelecidos na Lei, razão pela qual não vislumbro irregularidades.

Por outro lado, as Gratificações por “*Regime Especial de Trabalho – Dedicação Exclusiva e Jornada Estendida de Trabalho*”, que podem chegar até 100% dos vencimentos dos servidores efetivos, não contemplam os princípios constitucionais da isonomia, impessoalidade, moralidade, eficiência e economicidade.

Consoante demonstrado nos autos, a Lei Municipal nº 870/90 instituiu o Regime Especial de Trabalho, autorizando o benefício de até 100% sobre o valor do vencimento do cargo, sem definir critérios objetivos tanto para concessão, quanto para definição do percentual aplicável, o que dá ensejo ao beneficiamento de alguns em detrimento de outros, a exclusivo critério do Administrador, procedimento que atenta contra o princípio da isonomia e da impessoalidade.

Já Lei Municipal nº 2.519/2013 que criou a gratificação por Jornada Estendida de Trabalho, vinculou sua concessão à prestação de serviços em determinados locais da Prefeitura que possam demandar carga horária diferenciada, e definiu percentuais sobre o salário que variam entre 20% a 100%, de acordo com o tempo de jornada extraordinária.

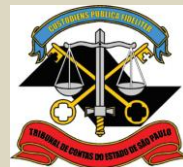
Contudo, não revogou os benefícios concedidos pela Lei 870/90, mantendo, portanto, as irregularidades nas concessões realizadas com base neste instrumento legal.

É evidente que o Poder Público tem o dever de remunerar todo trabalho realizado pós-jornada, mas, o pagamento deve estar vinculado à efetiva prestação de serviços em horários extraordinários, devidamente comprovados por meios de controle de ponto, em consonância com o princípio da eficiência.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



No presente caso, o pagamento da gratificação não está vinculado à efetiva prestação de serviços em horários extraordinários, eis que são fixados em percentual fixo sobre a remuneração dos servidores beneficiados, levando em consideração apenas o local de lotação, sem a necessidade da comprovação da efetiva prestação da jornada complementar.

Demais disso, a Lei em comento não define parâmetros objetivos para sua concessão em relação a determinados casos, como os previstos nos incisos III e IV, do artigo 2º, a seguir transcritos:

O art. 2º da Lei nº 2.519/13 assim dispõe sobre os percentuais devidos (fls. 744/745 do Anexo IV):

I - 20% (vinte por cento) aos que desempenharem até 5h00min além da jornada normal de trabalho;

II - 40% (quarenta por cento) aos que desempenharem até 10h00min além da jornada normal de trabalho;

III - 60% (sessenta por cento) aos servidores lotados em cargos essenciais ligados às áreas de transportes das Secretarias de Saúde e Educação;

IV - 100% ao servidor que permanecer à disposição por período integral, inclusive sábados, domingos e feriados.

Na prática, não há justificativa para concessão do adicional de 60% para os setores de transporte da saúde e educação automaticamente, assim como para necessidade de servidores permanecerem integralmente à disposição da Prefeitura, permitindo a concessão deste benefício livremente pelo Chefe do Executivo sem a fixação legal de critérios objetivos, o que dá ensejo ao beneficiamento de alguns em detrimento de outros, a exclusivo critério do Administrador, procedimento que igualmente atenta contra o princípio da isonomia.

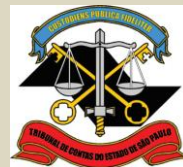
Não bastasse a falta de razoabilidade da norma, que permite a submissão do servidor a jornadas extremamente extenuantes ou a permanecer em constante sobreaviso, na contramão do ordenamento jurídico vigente, a ausência de efetivo controle e formalização das horas trabalhadas dá margem ao pagamento da verba sem a correspondente prestação dos serviços, uma vez que não há mecanismos de controle que comprove a prestação dos serviços extraordinários e sua quantidade, em afronta ao princípio da economicidade.

Assim, em que pese a complexidade da rotina administrativa do Poder Executivo, a prestação de serviços após o expediente normal de trabalho, quando efetivamente necessários, devem ser controlado através do sistema de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



ponto e remunerado em consonância aos princípios da eficiência e economicidade.

No caso ora analisado, os elementos colhidos pela instrução processual revelam que o pagamento dos referidos benefícios se assemelham muito mais a um complemento salarial, do que a remuneração pela prestação de serviços extraordinários, sobretudo, porque além da concessão das gratificações a fiscalização contatou pagamento habitual de horas extras a diversos servidores, cujo valor total em 2015 atingiu R\$ 140.424,86.

Nessa linha, diante dos elementos acima apresentados, a concessão das gratificações não se revela adequada, razão pela **determino** que o Executivo de Bastos cesse imediatamente os pagamentos, e promova a adequação da jornada dos servidores, atentando aos limites previstos no ordenamento jurídico vigente, em especial, na Constituição Federal, bem como aos princípios supracitados, e autorize o trabalho em regime de horas-extras apenas quando a situação assim justificar, fato que, juntamente com o controle do período laborado, deverá ser formalizado de forma apta a garantir sua conferência pelos órgãos de controle interno e externo.

Tendo em vista que no exercício em exame houve pagamento de horas extras e a concessão das gratificações de “*Regime Especial de Trabalho – Dedicação Exclusiva e Jornada Estendida de Trabalho*”, simultaneamente, determino a formação de **autos apartados** para apuração de eventuais pagamentos em duplicidade.

Por fim, sobre as ocorrências registradas nos itens *D.3.1.3 – Pagamento de horas extras habituais a servidores* e *D.3.1.4 – Autuação pelo Ministério do Trabalho e Emprego* informou as providências adotadas para correção das falhas, entre elas a redução gradativa das horas extraordinárias e adequação à legislação trabalhista. E quanto ao item *D.3.1.5 – Não preenchimento dos cargos efetivos de Procurador Jurídico e Contador*, noticiou que já realizou o concurso e o provimento de servidores efetivos para as funções.

Determino que fiscalização acompanhe as medidas adotadas no próximo roteiro “*in loco*”.

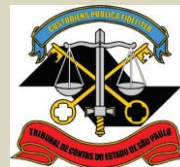
2.10. EXECUÇÃO CONTRATUAL

Sobre as falhas na execução do contrato nº 58/2015, a Origem apresentou justificativas que permitem relevar as falhas formais constatadas, tendo em vista que a obra foi executada e não ficou evidenciado prejuízo ao erário.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



Entretanto, **recomendo** que a Origem observe rigorosamente as disposições da Lei federal nº 8.666/93, sobretudo quanto aos procedimentos para formalização de termos aditivos e acompanhamento da execução contratual, além da implantação de mecanismos de controle de execução dos contratos firmados pelo município.

2.11. ATENDIMENTO ÀS DETERMINAÇÕES E/OU RECOMENDAÇÕES DO TCESP

O relatório da fiscalização registrou que a Prefeitura Municipal não vem atendendo algumas recomendações e/ou determinações deste Tribunal, em especial, no que diz respeito à necessidade de controle do pagamento de horas extras.

Embora essa conduta, no caso dos presentes autos, ainda não possua o condão de comprometer os demonstrativos, em conjunto com as ocorrências registradas no item 2.9. *Pessoal (Gratificações por Regime Especial de Trabalho – Dedicação Exclusiva e Jornada Estendida de Trabalho)* acima, depreca a emissão de **ressalvas** aos presentes demonstrativos.

Alerto o Executivo que o descumprimento sistemático das recomendações e/ou determinações desta Corte poderão ensejar cominações mais severas no julgamento das contas dos próximos exercícios, incluindo a aplicação da sanção prevista no art. 104, VI da Lei Complementar nº 709/93, além da emissão de parecer prévio desfavorável.

2.12. AUTOS APARTADOS

Os apontamentos registrados no item “B.5.3.5 – Despesas com a 35ª Festa do Peão Boiadeiro de Bastos e com a Festa do Ovo” do relatório da Fiscalização, deprecam uma apuração aprofundada, incluindo a verificação da forma de administração do evento (direta ou terceirizada/particular) e apuração das receitas auferidas e sua devida contabilização, e, assim, deverão ser analisados em **autos apartados**.

Da mesma forma, o pagamento de vale-alimentação aos secretários municipais deverá ser tratado em **autos apartados** para verificar eventual necessidade de ressarcimento ao erário, pois contraria o disposto no artigo 39, §4º da CF.

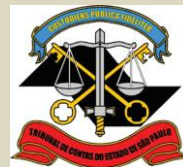
2.13. APONTAMENTOS REMANESCENTES

Sobre as falhas registradas nos itens B.5.3.2 – Despesas com pagamentos de aluguéis; B.5.3.3 – Despesas com manutenção de veículos; B.5.3.4 – Despesas com medicamentos sem licitação e acima do preço



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



máximo de venda ao Governo, a Origem informa que adotou medidas corretivas, razão pela qual podem ser relevadas, **recomendando-se** à Origem que atente para as disposições da Lei de Licitações e das Súmulas desta E. Corte de Contas⁷.

As ocorrências tratadas nos itens *A.1 – Planejamento das Políticas Públicas; B.1.5.1 – Renúncia de Receitas; B.1.6 – Dívida Ativa; B.3.1 – Ensino; B.3.1.2 – Demais aspectos relacionados à Educação; B.3.2 – Saúde; B.3.3.4 – Royalties; B.6 – Tesouraria, Almoxarifado e Bens Patrimoniais; C.2.4 – Execução dos Serviços de Saneamento Básico, Coleta e Disposição Final dos Resíduos Sólidos; D.2 – Fidedignidade dos Dados Informados ao Sistema Audesp*, podem ser relevadas, recomendando-se a adoção de medidas corretivas para que não se repitam nos exercícios futuros.

2.14. CONCLUSÃO

Ante o exposto, no mérito, **VOTO** pela emissão de **PARECER FAVORÁVEL COM RESSALVAS** à aprovação das contas anuais, atinentes ao exercício de 2015, da **PREFEITURA MUNICIPAL DE BASTOS**, ressaltando os atos pendentes de apreciação por esta Corte.

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

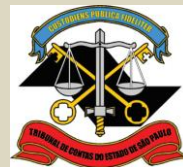
- Mantenha o permanente equilíbrio fiscal das contas, objetivando obter economia orçamentária e redução do déficit financeiro, além de redução do passivo de curto e longo prazo;
- Aprimore o planejamento do setor das despesas de pessoal e atente para os limites e vedações da LRF, adotando medidas de contingenciamento quando necessário;
- Cumpra a Lei Transparência e disponibilize todos os dados exigidos pela Carta Magna e leis de regência da matéria (determinação);
- Regularize a legislação de concessão das gratificações de *Regime Especial de Trabalho – Dedicação Exclusiva e Jornada Estendida de Trabalho*, fixando critérios e parâmetros objetivos para concessão do benefício, ou cesse prontamente os pagamentos;
- Promova a adequação da jornada de trabalho dos servidores, limitando a realização excessiva de horas extras, que deverão ser realizadas somente quando necessárias e devidamente controladas;
- Observe as disposições da Lei de Licitações quanto aos procedimentos para formalização de termos aditivos e acompanhamento da execução contratual, além de criar

⁷ <http://www4.tce.sp.gov.br/sumulas>



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



mecanismos de controle de execução dos contratos firmados pelo município;

- Cumpra as recomendações e/ou determinações deste Tribunal;
- Atente para as disposições da Lei de Licitações e das Súmulas desta E. Corte de Contas;
- Atente para as disposições da Lei de Licitações e das Súmulas desta E. Corte de Contas⁸.
- Adote medidas voltadas ao saneamento das falhas apontadas nos itens A.1 – *Planejamento das Políticas Públicas*; B.1.5.1 – *Renúncia de Receitas*; B.1.6 – *Dívida Ativa*; B.3.1 – *Ensino*; B.3.1.2 – *Demais aspectos relacionados à Educação*; B.3.2 – *Saúde*; B.3.3.4 – *Royalties*; B.6 – *Tesouraria, Almocharifado e Bens Patrimoniais*; C.2.4 – *Execução dos Serviços de Saneamento Básico, Coleta e Disposição Final dos Resíduos Sólidos*; D.2 – *Fidedignidade dos Dados Informados ao Sistema Audesp*.

Proponho a formação de **autos apartados** para tratar do apontamentos registrados nos itens “D.3.1.3 - Pagamento de horas extras habituais a servidores” (verificar eventuais pagamentos em duplicidade com as gratificações de Regime Especial de Trabalho – Dedicação Exclusiva e Jornada Estendida de Trabalho); “B.5.3.5 – Despesas com a 35ª Festa do Peão Boiadeiro de Bastos e com a Festa do Ovo” (verificar a forma de administração - direta ou terceirizada/particular; as receitas auferidas e sua contabilização; entre outras ocorrências), e “B.5.2. Subsídios dos Agentes Políticos” (pagamento de vale-alimentação aos secretários municipais).

O expediente TC-000190/018/16 deverá acompanhar os autos formados para tratar do item “B.5.3.5 – Despesas com a 35ª Festa do Peão Boiadeiro de Bastos e com a Festa do Ovo”, para fins de subsídio.

DIMAS EDUARDO RAMALHO
CONSELHEIRO

⁸ <http://www4.tce.sp.gov.br/sumulas>