



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



SEGUNDA CÂMARA - SESSÃO: 15/05/2018

50 TC-003927/989/16

Prefeitura Municipal: Itaju.

Exercício: 2016.

Prefeito(s): José Luis Furcin.

Procurador(es) de Contas: João Paulo Giordano Fontes.

Fiscalizada por: UR-2 – DSF-II.

Fiscalização atual: UR-2 – DSF-II.

Sustentação oral proferida pelo Ministério Público de Contas em sessão de 20-03-18.

1. RELATÓRIO

1.1. Em apreciação, as **CONTAS ANUAIS** atinentes ao exercício de **2016**, da **PREFEITURA MUNICIPAL DE ITAJU**.

1.2. A fiscalização foi realizada de maneira seletiva, nos termos da Resolução 01/2012 e no TCA – 39.686/026/15 pela Unidade Regional de Bauru UR- 02, que na conclusão de seu relatório (Evento 25.132), apontou falhas nos seguintes tópicos:

Item 1.1 – Resultado da Execução Orçamentária

- ✓ *Retificação do resultado da execução orçamentária em virtude de falhas na contabilização de receitas e despesas da Contribuição da Iluminação Pública e em despesas de pessoal do exercício de 2016, comprometendo a fidedignidade dos dados transmitidos.*
- ✓ *Abertura de créditos adicionais e realização de transferências, remanejamentos e/ou transposições no valor total de R\$ 2.964.035,52, correspondendo a 18,79% da Despesa Fixada Final, contrariando também o art. 4º. da LOA (Lei Municipal 1914/2015) que prevê o máximo de 10% para alterações do orçamento;*
- ✓ *Alterações autorizadas apenas mediante decretos, contrariando o art. 167, VI da Constituição Federal, que exige prévia autorização legislativa, não podendo basear-se na autorização genérica e abrangente da Lei Orçamentária (art. 165, §8º da CF);*

Item 2.1 – Cumprimento das Exigências Legais:

- ✓ *Inexistência de participação popular em audiências públicas para debater as metas fiscais, razão pela qual, s.m.j., a divulgação pode não estar sendo a mais adequada;*
- ✓ *Descumprimento do art. 48 da LRF, tendo em vista a inexistência no*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



sítio eletrônico da prefeitura, dos textos do PPA, LDO e LOA (há apenas anexos); balanços do exercício; e da publicação do RGF;

Item 2.3 – Despesa com Pessoal

- ✓ Retificação da despesa de pessoal pela fiscalização, chegando a 53,63% no 3º quadrimestre, acima do limite prudencial;
- ✓ Cessação do pagamento de componentes salariais entre outubro e dezembro de 2016, com empenhamento das mencionadas despesas em 2017, violando o princípio constitucional da irredutibilidade de salários previsto no art. 37, XV e o inciso II do art. 35 da Lei Federal 4.320/64, levando à distorção dos resultados contábeis e da execução orçamentária;
- ✓ Em que pese os índices de despesa de pessoal durante todo o exercício, e os **07** (sete) alertas expedidos por este E. TCE-SP a respeito da superação de 90% do específico limite da despesa laboral, a Origem expediu vários atos contrários às previsões da LRF tais como: instituição de função gratificada; criação de cargos; admissão de servidores; **em caráter reincidente e desatendendo recomendação das contas de 2013**, pagou FGTS para ocupantes de cargo em comissão; pagamento de horas extras habituais

Item 3.1.1 – Demais Aspectos relacionados à Educação:

- ✓ Retificando informações prestadas ao IEGM, a remuneração do Magistério municipal encontra-se de acordo com o Piso Nacional;
- ✓ O Conselho Municipal de Educa  o não vem cumprindo as atribui  es de sua competência, tendo em vista a realiza  o de duas  nicas reuniões em 2016;
- ✓ Déficit no ensino infantil corresponde a 9,37% das vagas disponíveis na Rede Municipal de Ensino, condi  o contr  ria   a recomenda  o das contas de 2014 no sentido de aprimorar o IEGM, não atendendo   a demanda da coletividade;

Item 3.1.2 – Fiscaliza  o de Natureza Operacional da Rede Pública Municipal de Ensino

- ✓ Entrega de uniformes aos alunos após três meses do início das aulas, indicando falta de eficiência e de planejamento nas aquisi  es pela Prefeitura e contrariando recomenda  o das contas de 2014;
- ✓ Contrariando informa  o prestada ao IEGM, a sala de informática pertence ao Estado, e não ao município;
- ✓ Refeitório/cozinha apresentam as seguintes condi  es: forro do refeitório cedeu; certificado de limpeza e higieniza  o da caixa d   gua indica que há atraso na repeti  o do serviço; porta entre a cozinha e o refeitório não possui prote  o no rodapé, nem tela milimétrica; armário e refrigerador com pontos de ferrugem; teto da cozinha com pintura descascada; cardápio servido previa cachorro-quente, contrariando as orienta  es prescritas na Resolu  o 26, de 17/06/2013 – Programa



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



Nacional de Alimentação Escolar;

Item 3.2.2 – Fiscalização de Natureza Operacional da Rede Pública Municipal de Saúde:

- ✓ *Divergência entre a escala dos profissionais da saúde divulgada e a jornada estabelecida pela Prefeitura; e divergência entre escala, jornada e descumprimento da jornada, prejudicando a população, seja buscando o atendimento conforme escala e não encontrando os profissionais, seja porque outro horário foi estabelecido aos profissionais pela Prefeitura; seja porque deixaram de cumprir adequadamente a jornada fixada;*

Item 4.1 – Regime de Pagamento de Precatórios

- ✓ *Inexistência de informações a respeito de mapa pertinente a 2016 e de livro de precatórios, desatendendo recomendação deste E. TCE-SP lançada na publicação “O Tribunal e a Gestão Financeira dos Prefeitos”, 2012, p. 28, subitem 3.4.4 sobre a existência deste registro, apesar de a Origem ter realizado pagamentos em 2016 a tal título, comprometendo a fidedignidade das informações transmitidas e descumprindo as recomendações de 2012;*

Item 5 – Encargos Sociais

- ✓ *Em caráter reincidente, e Origem recolheu FGTS em benefício de servidores comissionados;*

Item 9 – Controle Interno

- ✓ *Em que pese os elevados gastos com despesas de pessoal durante o exercício, não encontramos nos relatórios de controle interno qualquer menção aos valores despendidos a este título em 2016 e adequação aos limites da LRF, desatendendo às recomendações das contas de 2013 e 2014;*

Item 10 – Iluminação Pública

- ✓ *Inexistência de cobrança da CIP sobre imóveis **não edificados** localizados em vias e logradouros públicos que sejam dotados de iluminação pública, ensejando renúncia de receita indiretamente;*
- ✓ *Tratando-se de receita vinculada, devia ser repassada de imediato pela concessionária ao município; porém, cláusula de ajuste firmado entre Prefeitura e CPFL prevê o pagamento até o 5º dia útil do mês subsequente ao da arrecadação, induzindo à retenção de recursos públicos e indiretamente propiciando a quebra da cronologia de pagamentos por parte da Prefeitura (art. 5º da Lei Federal 8666/93);*
- ✓ *Custo pela cobrança foi estabelecido sem que tenha havido avaliação deste valor;*
- ✓ *Estabelecimento de vigência de convênio por prazo indeterminado, violando art. 57, incisos II, VI e § 3º e 116 da Lei Federal 8666/93;*
- ✓ *Contabilização equivocada pela Prefeitura dos recursos da CIP,*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



lançando como receita o valor líquido repassado pela CPFL, ou seja, abatidos os débitos com serviços de cobrança;

Item 12 – Atendimento às Determinações e/ou Recomendações do TCESP

- ✓ *Descumprimento de recomendações;*
- ✓ *Entrega intempestiva dos documentos ao Sistema Audesp, em reincidência e contrariando determinação das Contas de 2013 e 2014;*

Item 14.1. Almoxarifado

- ✓ *Desatendendo recomendação das contas de 2014, não há controle de estoque numérico ou contábil, tendo em vista que funciona em sistema de entrada/saída;*
- ✓ *Em caráter reincidente, há recinto em que são armazenados produtos, sem controle de estoque ou fichas de prateleiras, que necessita de diversos cuidados, tais como limpeza, organização e venda/descarte de patrimônio inservível;*

Item 14.2. Patrimônio:

- ✓ *Em caráter reincidente e em desatendimento às recomendações de 2013 e 2014, o Balanço Patrimonial não registra corretamente o saldo apurado no levantamento geral de bens móveis e imóveis, apresentando diferença de R\$ 4.629.979,74;*
- ✓ *O saldo final do setor não reflete as movimentações do exercício;*
- ✓ *Em que pese a realização de levantamento geral anual, há bens ativos e não localizados pelo setor, revelando falta de fidedignidade das peças contábeis;*

Item 14.3. Dívida ativa:

- ✓ *Contrariando recomendações das contas de 2013 e 2014, constatamos divergência entre os valores registrados no setor da dívida ativa e os constantes nas demonstrações contábeis, havendo nisso falta de fidedignidade, deixando a Prefeitura de atender aos princípios da transparência (art. 1º, § 1º. Da LRF) e da evidenciação contábil (art. 83 da Lei Federal 4320/64);*

Item 14.4 – Pessoal:

- ✓ *Foram criados cargos públicos sem as providências exigidas pela LRF;*
- ✓ *Preenchimento de cargos em comissão cujas atribuições não possuem características de direção, chefia e assessoramento (art. 37, V, CF), desatendendo recomendação das contas de 2014;*
- ✓ *Leis que criaram cargos em comissão preenchidos em 2016 não previram como requisito para provimento a existência de nível superior, contrariando a jurisprudência deste E. TCE-SP no TC-606/026/13 e o teor do Comunicado SDG 32/2015;*
- ✓ *Em caráter reincidente, servidora designada como Diretora de Serviço*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



Social exerceu função de responsável pela Creche Escola “Sebastiana Ferreira Pereira”;

- ✓ *Embora tenha realizado despesas e concurso público para o provimento do cargo de Procurador Jurídico, não houve admissão do candidato classificado em 1º lugar, mantendo-se ocupado o cargo comissionado de Assessor Jurídico;*

Item 14.5 – Instruções do Tribunal:

- ✓ *Em desatendimento às recomendações de 2013 e 2014, a Prefeitura encaminhou intempestivamente a documentação ao Sistema AUDESP, descumprindo prazos estabelecidos no art. 2º. Das Instruções 02/2008;*

Item 14.6 – FALHAS EM CONTRATO:

- ✓ *Considerável lapso temporal injustificado entre o início da vigência/execução de contrato e a primeira liquidação de despesa, podendo a contratada ter atrasado injustificadamente o início da obra, ou diminuído seu ritmo (lentidão), ou mesmo paralisado os trabalhos (antes/após ordem da Prefeitura), sem que existam registros de que houve realmente execução contratual durante esse período;*
- ✓ *Emissão de Termo de Recebimento Definitivo em que pese haver defeito aparente no objeto do contrato;*

Item 14.7 - FALHAS NO PAGAMENTO DE VALE-ALIMENTAÇÃO:

- ✓ *Redução do benefício vale-alimentação concedido aos servidores pela metade de seu valor a partir de outubro de 2016, sem que tenham sido emitidos atos normativos reduzindo o benefício ou aditado o contrato inicialmente firmado;*

Item 15.1.2 – DESPESA DE PESSOAL NOS ÚLTIMOS 180 (CENTO E OITENTA) DIAS DO MANDATO:

- ✓ *Não houve aumento de despesas de pessoal; porém o percentual de gastos retificado ultrapassou a previsão do art. 59 §1º, inciso II da LRF;*

Item 16 – FISCALIZAÇÃO ORDENADA:

- ✓ *Saneamento apenas parcial das falhas identificadas durante as fiscalizações ordenadas da transparência e da merenda.*

1.3. CONTRADITÓRIO

Devidamente notificado, nos termos do artigo 30, III da Lei Complementar Estadual nº 709/93 (*Evento 30.1*), o responsável pelas contas apresentou esclarecimentos (*Evento 37*).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



1.4. MANIFESTAÇÕES DAS ASSESSORIAS TÉCNICAS

Quanto aos aspectos orçamentário, financeiro, patrimonial e jurídico, as **Assessorias Técnicas** opinaram pela emissão de **Parecer Prévio Favorável** à aprovação das contas, no que foram acompanhadas por sua **Chefia** (*Evento 46*).

1.5. MANIFESTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

O Ministério Público de Contas (MPC), diferentemente das conclusões da Assessoria Técnico-Jurídica, opinou pela emissão de **Parecer Prévio Desfavorável** em razão de descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 22, parágrafo único, da LRF), descumprimento do art. 167, inc. VI da Constituição Federal, déficit de vagas no ensino infantil e necessidade de aprimoramento do sistema de Controle Interno. (*Evento 52.1*).

1.6. MANIFESTAÇÃO DA SECRETARIA-DIRETORIA GERAL

A Secretaria-Diretoria Geral analisou os demonstrativos quanto aos aspectos orçamentários, aos indicadores específicos do último ano de gestão e encargos sociais e se posicionou pela emissão de **parecer favorável** (*Evento 56.1*).

1.7. ÍNDICE DE EFETIVIDADE DA GESTÃO MUNICIPAL – IEGM/TCESP

Nos últimos 3 (três) exercícios o município atingiu os seguintes índices de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM:

Ano	i-Educ	i-Saúde	i-Planejamento	i-Fiscal	i-Amb	i-Cidade	i-Gov-TI	IEGM	Habitantes
2014	B	B+	A	B+	C+	C	C	B+	3.419
2015	B+	B+	C+	B+	A	C	C+	B+	3.465
2016	B+	B+	B+	B	B	C	C	B	3.502

Os dados do quadro indicam que o município apresentou queda na nota geral do IEGM (B).

Apresentou queda também em relação aos índices i-Fiscal e i-Amb.

Destacando que o IEGM foi criado por este Tribunal com objetivo de analisar a infraestrutura e os processos dos entes municipais e avaliar a efetividade das políticas e atividades públicas desenvolvidas pelas Prefeituras Municipais e por seus gestores.

Os sete índices temáticos acima apresentados procuram avaliar, ao longo do tempo, se a visão e objetivos estratégicos dos municípios estão sendo alcançados de forma efetiva e, assim, transformados garantindo a prestação de serviços de qualidade à população.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



O processo constou da 6ª sessão ordinária, ocorrida em 20/03/2018, tendo sido retirado de pauta após sustentação oral pelo Ministério Público de Contas.

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 2016, da **PREFEITURA MUNICIPAL DE ITAJU**.

2.2. PRINCIPAIS INVESTIMENTOS

Em 2016, a Prefeitura Municipal aplicou os recursos arrecadados da seguinte forma:

	EFETIVA DO	ESTABELECIDO
Execução Orçamentária	Superávit 0,73%	
Ensino (<i>Constituição Federal, artigo 212</i>)	29,05%	Mínimo: 25%
Despesas com Profissionais do Magistério (<i>ADCT da Constituição Federal, artigo 60, XII</i>)	87,36%	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 trim. seguinte
Saúde (<i>ADCT da Constituição Federal, artigo 77, inciso III</i>)	20,06%	Mínimo: 15%
Despesas com pessoal (<i>Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 20, III, "b"</i>)	53,63%	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 quitou os precatórios devidos no exercício, bem como os requisitórios de baixa monta.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



2.4. FINANÇAS

Relativamente à gestão orçamentária, financeira e patrimonial do Executivo, a instrução processual revela equilíbrio das contas.

O município registrou superávit na execução orçamentária de R\$ 118.344,53, correspondente a 0,73%, e superávit financeiro retificado de R\$ 1.233.323,74, revertendo o resultado negativo proveniente do exercício anterior.

A Prefeitura possui liquidez para quitar os valores exigíveis em curto prazo, vez que dispõe de R\$ 7,29 para cada R\$ 1,00 de dívida. Já a dívida de longo prazo reduziu 94,38% em relação aos valores do exercício anterior.

Conforme se depreende dos Relatórios de Gestão Fiscal do Poder Executivo, foram observados os limites e condições impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) referentes à dívida consolidada líquida, concessões de garantias, operações de crédito e antecipação de receitas orçamentárias.

Cumpriu ainda o Município todas as regras e ditames legais atinentes às restrições de último ano de mandato.

Porém, mesmo este Tribunal emitindo 07 (sete alertas), o Município encerrou o exercício acima do limite prudencial das despesas com pessoal (53,63%), ou seja, ultrapassou o percentual de 51,30% da Receita Corrente Líquida (RCL) com despesas laborais. O descontrole das despesas de pessoal se acentuou no 1º quadrimestre de 2016, quando atingiu 54,32%.

Embora a Municipalidade tenha anunciado medidas para contenção das referidas despesas (dispensa de servidores ocupantes de cargos em comissão; redução do valor de subsídio do Prefeito e Vice-Prefeito e redução dos valores do Vale Alimentação) adotou outras medidas que aumentaram os seus dispêndios (concessão de gratificação; criação de cargos públicos; expansão quadro de pessoal), medidas estas que não se enquadram nas exceções contidas no inciso IV do parágrafo único do art. 22 da LRF (reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança); bem como pagamento de horas extras, perfazendo um total de R\$165.987,98, em inobservância à vedação imposta pelo inciso V do referido dispositivo legal.

Este cenário deprecia a imposição de **ressalvas às contas**. A Prefeitura Municipal de Itaju deverá observar os comandos e limites previstos na Lei Federal 101/2000, sob pena de rejeição futura de suas contas e demais restrições impostas pela própria Lei Fiscal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



A despeito do equilíbrio orçamentário, pertinente **RECOMENDAR** à Origem que balize a abertura de créditos adicionais aos limites previstos na Lei Orçamentária Anual e deixe de proceder a alterações orçamentárias mediante transposições, remanejamentos e transferências através de decretos, e não em lei específica, o que contraria o Princípio da Exclusividade, nos termos do art. 165, § 8º, c/c art. 167, inc. VI, ambos da Magna Carta, conforme entendimento já expresso por esta Casa através do Comunicado SDG nº 29/2010¹.

2.5. ENSINO

O Executivo Municipal aplicou na educação básica, o percentual de 29,05%, em observância ao piso de 25% estabelecido no art. 212 da Carta Magna. Empregou, ainda, 87,36% do FUNDEB na remuneração dos profissionais do Magistério, dando cumprimento ao artigo 60, inciso XII, do ADCT. Ademais, aplicou-se 100% do FUNDEB recebido no exercício, em atendimento ao disposto no art. 21 da Lei nº 11.494/07.

Porém a Fiscalização constatou significativo déficit de vagas na rede Municipal de Ensino (9,37%). Além disso, o IEGM aponta que o Município não aplicou nenhum programa de avaliação de rendimento escolar e que o Conselho Municipal de Educação não vem cumprindo as atribuições de sua competência, tendo em vista a realização de duas únicas reuniões em 2016.

Falhas também foram detectadas durante Fiscalização Ordenada da merenda no Município, que ao final do exercício permaneciam parcialmente sem solução.

Por fim, em Fiscalização de Natureza Operacional no Ensino de Itaju se verificou irregularidades na infraestrutura oferecida nas unidades de ensino do Município, principalmente no refeitório/cozinha, e no atraso na entrega de uniformes aos alunos, fato que também merece reprimenda.

Nesse contexto, **DETERMINO** à Prefeitura Municipal de Itaju a adoção de medidas imediatas voltadas a sanear as inadequações constatadas em relação à gestão na área de educação pública do Município.

2.6. SAÚDE

¹ Comunicado SDG nº 29/2010: *O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo comunica que, na elaboração do projeto de lei orçamentária, deve a Administração atentar para os seguintes cuidados: [...] 4. Tendo em mira o princípio orçamentário da exclusividade, os institutos constitucionais da transposição, remanejamento e transferência serão objeto de lei específica e, não, de autorização genérica no orçamento anual.*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



A Municipalidade aplicou 20,06% das receitas de impostos em saúde. A fiscalização, analisando os dados do IEGM, detectou uma série de problemas na administração da saúde Municipal, a saber:

- Não implantação do Sistema Nacional de Gestão da Assistência Farmacêutica (Hórus);
- Locais de atendimento médico-hospitalar municipais e UBSs não possuem AVCB;
- O Município não possui Ouvidoria da Saúde implantada;
- Médicos que atendem na rede Municipal não cumprem integralmente sua jornada de trabalho.

A Fiscalização, ratificando informações prestadas ao IEGM, constatou *in loco* falhas no estabelecimento e cumprimento da escala dos profissionais da saúde que acabaram por prejudicar o atendimento da população.

Neste ponto, o Executivo Municipal deverá reavaliar seus investimentos na área da saúde, visando não só a aplicação do piso constitucional, como apresentado em suas justificativas, mas principalmente a qualidade dos serviços ofertados à população.

Destacando que, o não cumprimento da jornada integral de trabalho de trabalho pelos os médicos da rede municipal de saúde é falha grave, pois, além possuir potencial para causar lesão ao erário, certamente compromete o atendimento à população.

Portanto, **DETERMINO** o atual gestor adote medidas corretivas objetivando evitar prejuízos ao atendimento na rede municipal de saúde e passe a controlar a frequência dos servidores públicos municipais, inclusive dos médicos, com mais rigor, por meio de ponto eletrônico, preferencialmente biométrico.

Demais disso, **deverá** também instaurar procedimento(s) administrativo(s) para apurar eventuais pagamentos indevidos ao médicos e, se for o caso, promover o ressarcimento ao erário.

A atual Administração **deverá, no prazo de 90 dias**, informar a esta Corte as providências adotadas em face das irregularidades constatadas na gestão da saúde pública do Município.

A fiscalização, no próximo roteiro “in loco”, verificará as ações efetivamente executadas pelo atual gestor.

2.7. PESSOAL



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



No setor de pessoal foram constatados que os cargos comissionados (Coordenador de Programas Assist. Social, Coordenador de Cursos e Monitor de Corte e Costura) não possuem características de direção, chefia ou assessoramento exigidas pelo artigo 37, V, da Constituição Federal.

Trata-se de fato comumente observado nos órgãos jurisdicionados, e que tem sido objeto de crítica e recomendação por este Tribunal de Contas há muito tempo.

Aliás, a jurisprudência consolidada nesta Corte converge com o entendimento adotado pelo Tribunal de Justiça de São Paulo, a exemplo da decisão proferida nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2113763-57.2014.8.26.0000²:

Anota-se, para constar, que **a simples denominação de cargos públicos como sendo de direção, chefia ou assessoria, por si só, não justifica a dispensa do concurso público**, uma vez que “a criação de cargo em comissão em moldes artificiais e não condizentes com as praxes de nosso ordenamento jurídico e administrativo só pode ser encarada como inaceitável esvaziamento da exigência constitucional de concurso” (Hely Lopes Meirelles, “Direito Administrativo Brasileiro”, 18ª ed, São Paulo, p. 378).

[...]

Este C. Órgão Especial tem reiteradamente decidido nesse sentido, com destaque para o julgamento da ADIN nº 0260051-76.2012.8.26.0000, Rel. Caetano Lagrasta, j. 05/06/2015, quando questão semelhante foi definida nos seguintes termos:

“Os cargos de provimento em comissão, da Lei Municipal atacada, foram criados para o exercício de funções estritamente burocráticas, técnicas ou profissionais, de funções rotineiras, próprias dos cargos de provimento efetivo e, por isso, nos termos do art. 115, II, da CE, devem ser preenchidos por concurso público de provas, ou de provas e títulos, especialmente porque não exigem de seu ocupante nenhuma relação especial de fidelidade ou de confiança com a autoridade nomeante. Vale dizer, ainda que haja contato

² Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo. DJE: 25.02.15.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



direto com o agente político ou autoridade, não são cargos em comissão.

Sobre esse aspecto, conveniente destacar que os cargos em comissão devem ser utilizados nos casos permitidos pela Constituição Federal, ou seja, no desempenho das funções de assessoramento, chefia e direção.

Ante o exposto, **DETERMINO** que Executivo de ITAJU se ajuste ao teor do mencionado dispositivo constitucional, e das decisões convergentes desta Corte, do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo e do Supremo Tribunal Federal, promova a revisão da mencionada legislação e, caso efetivamente necessária a manutenção no quadro de pessoal, passe a prover os aludidos cargos através de concurso público específico para cada função, nos moldes estabelecidos pelo artigo 37, II da Carta Magna.

Além disso, os cargos de Coordenador de Programas de Assistência Social; Chefes de Divisão ou Diretores; Coordenador de Cursos; Diretor de Compras e Patrimônio; Diretor de Meio Ambiente; Monitor de Corte e Costura possuem exigência de grau de escolaridade incompatível com as atividades exercidas.

Não há como se furtar da exigência e comprovação das competências intelectivas daquele que presta assessoramento ou direção, invariavelmente, no mesmo grau de complexidade dos serviços executados, porquanto se trata de serviço técnico especializado.

No caso, as atribuições dos cargos de livre provimento são incompatíveis com o grau de escolaridade ensino médio, portanto, tais cargos deverão sempre ser preenchidos, forçosamente, por pessoal detentor de nível de ensino superior, medida que fica desde já **DETERMINADA**.

Por fim acolho as justificativas apresentadas pela Origem em relação ao não preenchimento do cargo de Procurador Jurídico e em relação à diminuição dos valores pagos a título de vale-alimentação.

2.8. ENCARGOS SOCIAIS

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 decisões³ desta Corte, por exemplo, eram no sentido de sua irregularidade, mas, em razão de decisões proferidas pelos Tribunais Regionais

³ 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).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



do Trabalho, passou-se a adotar o posicionamento contrário, pela regularidade⁴, 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.

[...]

[...], 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).

[...]

⁴ 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



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 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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



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-000615/026/14⁵).

2.9. FALHAS EM CONTRATO

A Fiscalização durante inspeção *in loco* constatou problemas de infraestrutura e lapso temporal entre o início dos prazos de vigência/execução e a primeira liquidação de despesa que podem ter gerado atrasos na execução do Contrato 26/2016, firmado como resultado da Tomada de Preços 01/2016, cujo objeto é a contratação de obras de engenharia para pavimentação de ruas do Município.

A Origem em suas alegações (Evento 37.1) não conseguiu justificar os atrasos e a falta de medidas efetivas para sanar os problemas detectados. Injustificado o fato de emissão de Termo de Recebimento Definitivo mesmo existindo defeito aparente no objeto do contrato.

Isto posto **RECOMENDO** à Prefeitura de ITAJU que observe com rigor as normas da Lei Federal nº 8.666/93 e das Súmulas desta E. Corte de Contas⁶ em procedimentos licitatórios e contratos futuros.

DETERMINO, ainda, à Prefeitura Municipal de ITAJU imediatas providências a fim de sanar os problemas na infraestrutura em suas obras, fazendo com isso que as mesmas atinjam seu objetivo que é o efetivo atendimento à população local.

Notifique-se a atual Administração para que, no prazo de 90 dias, informe a esta Corte as providências adotadas em face das irregularidades constatadas.

A Fiscalização, no próximo roteiro *in loco*, deverá verificar as ações efetivamente executadas pelo atual gestor.

2.10. TRANSPARÊNCIA

Vários são os apontamentos em relação aos problemas identificados em Fiscalização Ordenada e no fechamento do exercício em relação à Transparência Municipal. Falhas também foram detectadas em relação inexistência de participação popular em audiências públicas para debater as

⁵ De minha relatoria (voto revisor).

⁶ <http://www4.tce.sp.gov.br/sumulas>



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



metas fiscais e descumprimento do art. 48 da LRF (item 2.1 – Cumprimento das Exigências Legais)

Em suas razões de defesa a Origem informou que já se adequou às exigências legais.

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, a equipe de fiscalização deverá verificar as medidas anunciadas pela Origem no próximo roteiro de inspeção “*in loco*”.

2.11 APONTAMENTOS REMANESCENTES

No que tange aos apontamentos registrados nos itens 4.1 – Regime de Pagamento de Precatórios, 9 – Controle Interno, 14.1 – Almoxarifado, 14.2 – Patrimônio e 14.5 – Instruções do Tribunal diversas foram as falhas apontadas pela Fiscalização. Tais apontamentos não são inéditos na Prefeitura de ITAJU, visto que já foram objeto de recomendações e determinações nos pareceres das contas de 2012, 2013 e 2014⁷.

ALERTO o Executivo Municipal para que aprimore os mecanismos de controle de sua dívida ativa, a fim de igualar os saldos constantes do setor da dívida ativa com os das demonstrações contábeis (Item 14.4. Dívida Ativa).

As demais em relação às falhas tratadas nos itens 10 – Iluminação Pública, 12 – Atendimento às determinações e/ou recomendações do TCESP e 15.1.2 – Despesa de Pessoal nos Últimos 180 (Cento e Oitenta) Dias do Mandato **RECOMENDANDO-SE** a adoção de medidas corretivas para que não se repitam nos exercícios futuros.

A Fiscalização deverá verificar as ações efetivamente concretizadas no próximo roteiro de inspeção “*in loco*”.

2.12. CONCLUSÃO

Ante o exposto, no mérito, **VOTO** pela emissão de **PARECER FAVORÁVEL COM RESSALVAS** à aprovação das contas anuais, atinentes ao exercício de 2016, tendo em vistas às falhas apontadas no item 2,4 da **PREFEITURA**

⁷ 2012 TC – 1540/026/12 DOE de 27/08/2014; 2013 TC – 1608/026/13 e TC – 0081/026/14 DOE de 04/03/2016.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



MUNICIPAL DE ITAJU, ressaltando os atos pendentes de apreciação por esta Corte.

Determino, à margem do Parecer, a expedição de ofício à Origem, com as seguintes **recomendações, alertas e determinações**:

- Observe os comandos e limites previstos na Lei Federal 101/2000, sob pena de rejeição futura de suas contas e demais restrições impostas pela própria Lei Fiscal (*recomendação*);
- Balize a abertura de créditos adicionais aos limites previstos na Lei Orçamentária Anual e deixe de proceder a alterações orçamentárias mediante transposições, remanejamentos e transferências através de decretos (*recomendação*);
- Adote medidas voltadas a sanear as inadequações constatadas em relação à gestão na área de educação pública do Município (*determinação*);
- Apresente ações imediatas com vistas à melhoria da gestão da saúde municipal, procurando suprir rapidamente às inconformidades detectadas pela Fiscalização e IEGM (*determinação*);
- Regularize o quadro de pessoal no que diz respeito aos cargos em comissão, nos moldes do artigo 37, II e V, da Constituição Federal (*determinação*);
- Passe a exigir nível de escolaridade compatível com as atribuições dos cargos comissionados (*determinação*);
- Observe com rigor as normas da Lei Federal nº 8.666/93 e das Súmulas desta E. Corte de Contas em seus certames licitatórios (*determinação*);
- Adote imediatas providências a fim de sanar os problemas detectados nas obras atrasadas e com problemas estruturais (*determinação*);
- Cumpra a Lei Transparência e disponibilize todos os dados exigidos pela Carta Magna e leis de regência da matéria (*determinação*);
- Aprimore os mecanismos de controle de sua dívida ativa (*alerta*);
- Cumpra as instruções, recomendações e determinações do Tribunal de Contas, evitando cominações mais severas nas contas dos próximos exercícios (*recomendação*); e
- Adote medidas objetivando não reincidir nas falhas apontadas nos itens 10 – Iluminação Pública, 12 – Atendimento às determinações e/ou recomendações do TCESP e 15.1.2 – Despesa de Pessoal nos Últimos 180 (Cento e Oitenta) Dias do Mandato (*recomendação*);

Proponho a expedição imediata de ofício a Prefeitura Municipal de ITAJU para que, no prazo de 90 dias, informe a esta Casa as providências adotadas relativamente à gestão da saúde municipal e em face das irregularidades constatadas nas obras públicas municipais.



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



Tendo em vistas a relevância das denúncias constantes do Expediente TC – 011877/989/17-8, proponho a formação de **autos apartados**, para verificação minuciosa das denúncias e dos responsáveis para eventual responsabilização e ressarcimento ao erário.

É como voto.

DIMAS EDUARDO RAMALHO
CONSELHEIRO

GCDER-43