



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



SEGUNDA CÂMARA - SESSÃO:28/08/18

85 TC-004224/989/16

Prefeitura Municipal: Pirangi.

Exercício: 2016.

Prefeito(s): Brás de Sarro.

Advogado(s): Paulo de Tarso Colosio (OAB/SP nº 95.260) e Danilo Marciel de Sarro (OAB/SP nº 268.897).

Procurador(es) de Contas: José Mendes Neto.

Fiscalizada por: UR-13 - DSF-I.

Fiscalização atual: UR-13 - DSF-I.

1. RELATÓRIO

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

1.2. A fiscalização foi realizada pela Unidade Regional de Araraquara – UR/13, que na conclusão de seu relatório (Evento 28), apontou falhas nos seguintes tópicos:

Item 1.1. RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

✓ *Não há dotação orçamentária específica para atenção prioritária à criança e ao adolescente;*

Item 3.2.1. DEMAIS ASPECTOS RELACIONADOS À SAÚDE

✓ *Ausência de implantação do Plano de Carreira, Cargos e Salários do setor da saúde (Reincidência);*

Item 4. PRECATÓRIOS

✓ *Ausência de pagamento da totalidade dos valores relativos a acordos referentes a exercícios anteriores;*

✓ *Ausência de Pagamentos de valores referentes a Precatórios incidentes em 2016;*

Item 5. ENCARGOS SOCIAIS

✓ *Recolhimento de F.G.T.S. sobre remuneração de funcionários ocupante de cargos exclusivamente em comissão (Reincidência);*

Item 12. ATENDIMENTO ÀS DETERMINAÇÕES E/OU



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



RECOMENDAÇÕES DO TCESP

✓ *Atendimento parcial às recomendações do Tribunal (**Reincidência**);*

Item 14.1 – PATRIMÔNIO

✓ *Ausência de Auto de Vistoria expedido pelo Corpo de Bombeiros para prédios públicos municipais (**Reincidência**);*

✓ *Existência de obra iniciada em exercício passado (2013) e ainda não concluída (**Reincidência**);*

Item 14.2 – QUADRO DE PESSOAL

✓ *Ausência de atribuições definidas em Lei para alguns cargos pertencentes à estrutura administrativa da Prefeitura;*

✓ *Substituição de servidores através da contratação de prestadores de serviços em ofensa ao Art. 37, inciso II, da Constituição Federal;*

✓ *Pagamento de horas extras de forma habitual, caracterizando complementação salarial;*

Item 15.2.2 – DESPESA COM PUBLICIDADE E PROPAGANDA OFICIAL

✓ *Os gastos liquidados de publicidade superaram à média dos três últimos exercícios;*

Item 15.3 – VEDAÇÃO DA LEI Nº 4.320/1964

✓ *A Prefeitura empenhou mais do que o permitido em dezembro de 2016;*

Item 16 – FISCALIZAÇÃO ORDENADA

✓ *A Prefeitura não implantou o Serviço de Ouvidoria;*

✓ *Não há divulgação de remuneração individualizada, em site oficial, por nome do agente, contendo dados sobre os vencimentos, descontos, indenização e valor líquido;*

1.3. CONTRADITÓRIO

Devidamente notificados, nos termos do artigo 30, III da Lei Complementar Estadual nº 709/93 (*Evento 33.1 – DOE de 13/07/2017*), a Origem e o responsável pela Prefeitura Municipal de Pirangi apresentaram justificativas (*Eventos 55 e 59 respectivamente*).

1.4. MANIFESTAÇÕES DAS ASSESSORIAS TÉCNICAS

Quanto aos aspectos orçamentário, financeiro, patrimonial e jurídico, as **Assessorias Técnicas** opinaram unanimemente pela emissão de **Parecer**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



Prévio Desfavorável à aprovação das contas, no que foram acompanhadas por sua **Chefia** (*Evento 80.1 a 80.4*).

1.5. MANIFESTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

O Ministério Público de Contas (MPC), acompanhando as conclusões da Assessoria Técnico-Jurídica, opinou pela emissão de **Parecer Prévio Desfavorável**, devido à ausência de liquidação de precatórios encaminhados para pagamento no exercício 2016 e descumprimento de acordos referentes a exercícios anteriores, em afronta ao art. 100, § 5º, da CF/88. Propôs, ainda, recomendações à Origem a respeito nos pontos tratados nos itens 3.2.1; 14.1; 14.2 e 16 (*Evento 85.1*).

1.6. 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+	B+	C	C	B+	10.718
2015	B+	B	C	B+	A	C	C	B	10.744
2016	B+	B+	C	B+	A	B	B	B	10.760

Os dados do quadro indicam que o município se manteve estável na nota geral do IEGM (B).

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.

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 PIRANGI**.

2.2. PRINCIPAIS INVESTIMENTOS

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

	EFETIVA DO	ESTABELECIDO
Execução Orçamentária	Déficit 1,14%	
Ensino (<i>Constituição Federal, artigo 212</i>)	27,90%	Mínimo: 25%
Despesas com Profissionais do Magistério (<i>ADCT da Constituição Federal, artigo 60, XII</i>)	82,90%	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>)	28,80%	Mínimo: 15%
Despesas com pessoal (<i>Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 20, III, "b"</i>)	45,50%	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 não quitou os precatórios devidos no exercício, porém pagou os requisitórios de baixa monta.

Inicialmente, destaco que os dados dos quadros acima revelam que o Executivo de Pirangi cumpriu os limites constitucionais de aplicação na Educação e no Ensino, além de ter respeitado os limites de despesa com pessoal e repasses ao Poder Legislativo.

Da mesma maneira, a gestão orçamentária foi equilibrada e foi dado tratamento adequado ao recolhimento de encargos sociais. Ainda, o Município



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



obteve boa nota geral do IEGM (B), além de bons índices nas áreas essenciais de Educação e Saúde, alcançando classificação (B+) “Muito Efetiva”.

A ausência de pagamento dos créditos de precatórios de valores relativos a 2016 é falha grave que tem a capacidade de comprometer os presentes demonstrativos. Porém, verifico que o valor repassado ao Tribunal de Justiça para pagamentos de dívidas judiciais de exercícios anteriores corresponde ao valor devido no exercício de 2016, o Município apresenta bom histórico¹ e, juntamente com as demais condições das presentes contas, podem levar excepcionalmente, levar a emissão de Parecer Favorável.

2.4. PRECATÓRIOS E FINANÇAS

Não obstante o pagamento insuficiente de precatórios judiciais exigíveis no exercício, em desatendimento ao artigo 100 da Constituição Federal, possa constituir causa determinante para a emissão de juízo desfavorável às contas municipais, no caso dos autos, as circunstâncias da gestão orçamentária e financeira, associadas ao pagamento de precatórios de exercícios anteriores, em observância à ordem cronológica, permitem afastar a ocorrência.

Inicialmente, observo que o município demonstrou equilíbrio na gestão orçamentária e financeira. O déficit orçamentário de R\$ 331.126,93, correspondente a 1,14% das receitas arrecadadas no exercício, foi totalmente amparado no superávit financeiro² proveniente do exercício anterior.

Ainda, se a Municipalidade tivesse feito a opção por quitar todo o seu saldo de precatórios, teria registrado déficit de R\$ 773.560,92, o que representaria 2,67% das receitas do exercício, dentro, portanto, dos patamares aceitos por este Tribunal, pois ainda corresponderia a menos de 01 (um) mês de arrecadação.

Demais disso, o Município possuía liquidez para honrar todos os compromissos de curto prazo, possuindo R\$ 1,39 para cada R\$ 1,00 de dívida. Houve ainda diminuição na sua Dívida de Longo Prazo em 31,72%.

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.

¹ 03 (três) últimos exercícios apreciados, Pareceres Favoráveis à aprovação de suas contas: TC - 002595/026/15; TC - 503/026/14 e TC - 2030/026/13.

² No valor de R\$ 366.959,87.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



E apesar de não atender o art. 59, § 1º da Lei nº 4.320/64, pois empenhou mais do que um duodécimo da despesa prevista no último mês de mandato, este Tribunal tem afastado a aplicação deste dispositivo legal quando se verifica o atendimento ao disposto no art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal³.

A equipe técnica constatou que os gastos liquidados de publicidade do 1º semestre superaram a média dos gastos realizados no primeiro semestre dos três últimos exercícios financeiros (2013 a 2015), descumprindo o art. 73, VII da Lei Eleitoral. Em relação a esta falha, entendo que, diante da modicidade dos referidos dispêndios (R\$ 8.373,67), a irregularidade pode ser relevada. Porém, **alerto** o Executivo Municipal para que observe com rigor as normas atinentes aos gastos com publicidade em anos eleitorais.

Voltando a análise dos créditos de precatórios, verifica-se que existiam pendências de exercícios anteriores, sendo pago no período de 2016 o valor de R\$ 203.426,64, cancelado R\$ 31.113,51, restando saldo final sem quitação no total de R\$ 232.037,12.

O mapa de 2015 para pagamento em 2016, no valor de R\$ 210.396,87, não foi quitado e nem parcelado no exercício.

PRECATÓRIOS	
Mapas encaminhados em 2015 para pagamento em 2016	210.396,87
Pagamentos efetuados no exercício de 2016	-
Saldo de precatórios para o exercício seguinte	210.396,87
REQUISITÓRIOS DE BAIXA MONTA	
Requisitórios de baixa monta incidentes em 2016	41.931,81
Pagamentos efetuados no exercício de 2016	41.931,81
Houve pagamento integral no exercício em exame	-

O saldo a pagar de Precatórios quando do fechamento do exercício em exame é de R\$ 442.433,99, considerando neste total os saldos a pagar incidentes em exercícios anteriores e o mapa recebido em 2015 para pagamento no exercício em análise. Referido saldo foi registrado corretamente no balanço patrimonial e, sob esse ritmo de pagamento, deverá ser todo extinto até o exercício de 2020.

Podemos constatar do cenário acima que o valor repassado ao Tribunal de Justiça para pagamentos de dívidas judiciais de exercícios anteriores (R\$ 203.426,64) é proporcional aos valores devidos no exercício de 2016 (R\$ 210.396,87). Podemos constatar ainda da instrução dos autos que o Mapa encaminhado no exercício de 2014, para pagamento em 2015, foi objeto de Acordo de Parcelamento. No exercício em exame, a Origem realizou os

³ Vide TC-1629/026/12.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



devidos pagamentos no montante total de R\$ 269.400,79.

Importante destacar que os pagamentos efetuados no exercício de 2016 seguiram a estrita ordem cronológica e, como dito anteriormente, decorreram especificamente de débitos judiciais não quitados de exercícios anteriores.

Assim, diante da particular situação dos autos, principalmente levando-se em conta a boa ordem da gestão financeira do Município, somando-se o fato de que o gestor atentou para a quitação de seus créditos de precatórios dentro da ordem cronológica regular, entendo que a irregularidade pode ser relevada. Lembrando que raciocínio similar já foi adotado por esta Corte nos autos do TC- 1729/026/13, que emitiu Parecer Favorável à aprovação das contas da Prefeitura Municipal de Assis, exercício de 2013⁴.

Embora não reprove os presentes demonstrativos, a não quitação integral de seus créditos dentro do exercício impõem **ressalvas aos demonstrativos**.

Diante dos fatos **determino** ao Executivo de Pirangi que respeite o regime ordinário de precatórios em que está enquadrado e faça a quitação dos valores dentro do próprio exercício, evitando assim o aumento de sua dívida consolidada e futuras rejeições de contas. Além disso, **alerto** a Municipalidade sobre a necessidade de planejamento e adequação orçamentária para quitação dos passivos judiciais.

2.5. SAÚDE

A Municipalidade aplicou 28,80% 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;
- inexistência de sistema de controle de ponto eletrônico ou mecânico para os médicos da UBS;

Ademais, a Fiscalização constatou que a Prefeitura não havia elaborado o Plano de Carreira, Cargos e Salários dos funcionários da Saúde, o que contraria o disposto no inciso VI, do artigo 4º da Lei Federal nº 8.142/90.

⁴ PRIMEIRA CÂMARA – SESSÃO DE 01/12/2015, DOE de 14/01/2016.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



As alegações trazidas aos autos pelo responsável de que a elaboração do Plano de Cargos e salários é ato complexo, que demanda tempo e que pode desestimular o pessoal do setor de recursos humanos não merecem prosperar, eis que a exigência decorre de Lei e é medida extremamente importante, principalmente no que se refere a gerência dos recursos humanos do setor da saúde.

O Executivo Municipal deverá reavaliar seus investimentos na área da saúde, visando não só a aplicação do piso constitucional, mas principalmente a qualidade dos serviços ofertados à população.

Destacando, finalmente **a falta de controle de ponto é falhas 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 novos casos, incluindo a imediata implantação de sistema eletrônico de controle de ponto para todos os servidores municipais, sobretudo os médicos, e preferencialmente através de sistema biométrico, objetivando obter o controle mais eficiente de todos os setores do órgão.

Diante dos fatos, **determino** que o atual gestor adote ações com vistas à melhoria da gestão da saúde municipal de Pirangi.

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

2.6. PESSOAL

No setor de pessoal constatou-se a ausência de atribuições definidas em Lei para alguns cargos pertencentes à estrutura administrativa da Prefeitura.

A análise das atribuições dos cargos com provimento em comissão é 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 2113763-57.2014.8.26.0000⁵:

⁵ 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



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 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.

Cumprе salientar que os cargos comissionados, conforme delineados pela Constituição em seu art. 37, V, possuem natureza complexa, exigindo de seus ocupantes conhecimentos técnicos específicos em uma determinada área de atuação. Assim o entendimento da Corte de Contas é que referidos cargos devem ser preenchidos por servidores que possuam formação em nível superior compatível com as atribuições⁶.

⁶ Comunicado SDG nº 32/2015 (Item 8)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



Ante o exposto, **determino** que Executivo de Pirangi 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 (medida que deverá ser devidamente comprovada e justificada), passe a prover os aludidos cargos através de concurso público específico para cada função, nos moldes estabelecidos pelo artigo 37, II da Carta Magna.

A Fiscalização constatou que o Município realizou contratações de pessoal em descompasso com o art. 37, incisos II e IX, da Constituição, para a execução de funções de natureza típicas do Estado. Verificou ainda que o valor pago a título de “mão de obra terceirizada” correspondeu a R\$ 431.329,05 no exercício em exame.

Não há nos autos demonstração da realização de processo seletivo, conforme estabelecido por esta Corte no TC-A 15248/026/04⁷.

Tais atividades deveriam ser realizadas através da contratação por concurso público ou processo seletivo nos moldes do art. 37, IX, da CF, permanecendo injustificáveis os recrutamentos de pessoal através de pagamentos diretos a profissionais autônomos⁸.

Essa conduta, embora irregular, pode ser relevada no caso dos presentes autos tendo em vista que o valor empenhado, se somado às despesas de pessoal do exercício (45,50%), ainda estaria abaixo dos limites prudencial e máximo permitido pela Lei Fiscal.

Diante dos fatos **determino** à Prefeitura Municipal de Pirangi a suspensão das contratações diretas (mão de obra terceirizada) e a imediata realização de concursos públicos e/ou processos seletivos para o preenchimento das funções e cargos inerentes às atividades de Estado, principalmente nas áreas de Educação, Saúde e Assistência Social, dando total atendimento aos preceitos Constitucionais que regem a matéria⁹.

⁷ DELIBERAÇÃO - TC-A 15248/026/04 Dispõe sobre a contratação de pessoal por prazo determinado. Artigo 1º - A admissão de pessoal por prazo determinado para atendimento de situação de excepcional interesse público deve, sempre, ser precedida de processo seletivo, salvo os casos de comprovada emergência que impeçam sua realização; Artigo 2º - As leis municipais deverão ser ajustadas à regra do inciso II, do artigo 37, da Constituição Federal. Artigo 3º - A presente Deliberação passa a produzir efeitos a contar da data de sua publicação. São Paulo, 16 de junho de 2004. RENATO MARTINS COSTA - Presidente e Relator.

⁸ Médicos, psicólogos, educadores sociais, monitores de transporte escolar, monitores de esportes, instrutores de informática, dentre outros.

⁹ Inciso IX do art. 37 da Constituição Federal. Princípios da Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



Determino, ainda, que o Executivo passe a contabilizar todas as despesas com terceirização de atividade fim nos cálculos das despesas com pessoal, conforme disciplinado no artigo 18, § 1º da LRF.

Deixo, porém, de determinar a devolução dos valores despendidos, pois, a princípio, os serviços foram executados e recebidos pela Municipalidade.

Finalmente, a Fiscalização aponta pagamento excessivo de horas extras a diversos servidores, sem justificativas e possível não observância ao limite de 2 horas extras diárias estabelecido no art. 59 da CLT.

A instrução processual evidenciou pagamentos habituais de horas extras para servidores de diversos cargos da municipalidade, com notória frequência relativa aos quantitativos de horas e de forma contínua ao longo do exercício, o que descaracteriza o caráter de eventualidade.

Ressalte-se, ainda, que houve casos de pagamentos com ausência de controle detalhado das horas efetivamente trabalhadas e sem a devida justificativa.

Tais pagamentos contrariam a legislação trabalhista e podem, futuramente, gerar ônus desnecessário ao Executivo Municipal.

Portanto, **alerto** ao executivo municipal que a realização deve ser situação atípica, não habitual, sendo certo que o pagamento devido deve ser amparado por criterioso controle de frequência, que comprove efetivamente a quantidade de horas extras realizadas por cada servidor.

2.7. 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 decisões¹⁰ 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 regularidade¹¹, exceto quanto ao pagamento da multa rescisória do FGTS.

¹⁰ 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).

¹¹ 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



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).

[...]

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, [...].



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



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.

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



de Cajati (TC-000615/026/14¹²).

2.8 LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E TRANSPARÊNCIA

Os exames da fiscalização – Fiscalização Ordenada – revelaram que a Prefeitura Municipal de Pirangi atende parcialmente as Leis de Transparência e Acesso à Informação.

Alerto o gestor 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.

Não é demais ressaltar que a divulgação de todos os atos, dados, receitas, projetos, pautas, investimentos, despesas, decisões e procedimentos, estimula o controle social, e deve ser observada como regra por qualquer órgão público.

Saliento, inclusive, que na data de 26/07/2018, acessei o portal da transparência da Prefeitura e constatei, por exemplo, que ainda não há divulgação das remunerações dos servidores e agentes políticos discriminados de forma individualizada e que foi implantado o serviço de Ouvidoria, no entanto não há indicação dos meios de acesso e não há identificação do ouvidor, também não há normatização dos prazos de respostas nas situações onde o cidadão é identificado, bem como não existe a possibilidade de acompanhamento dos pedidos registrados no serviço de atendimento eletrônico.

Nessa conformidade, **determino** à Prefeitura Municipal de Pirangi que dê curso a sua completa adequação à Lei de Transparência, com a celeridade que a matéria exige, disponibilizando todas as informações de forma mais objetiva possível, para que sejam, intuitivamente compreendidas e assimiladas por qualquer interessado.

2.9. APONTAMENTOS REMANESCENTES

A equipe técnica, durante inspeção *in loco*, verificou a presença de obra de Escola de Educação Infantil iniciada no exercício de 2013 e até o final do exercício de 2016 não estava finalizada.

Diante dos fatos **determino** à Municipalidade imediatas providências a fim de sanar o atraso em suas obras, fazendo com isso que as mesmas atinjam seu

¹² De minha relatoria (voto revisor).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



objetivo que é o efetivo atendimento à população local.

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

As demais falhas tratadas nos itens 12 – *Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal* e 14.1 – *Patrimônio* podem ser relevadas, **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”*.

2.10. 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 MUNICIPAL DE PIRANGI**, 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 com rigor as normas atinentes aos gastos com publicidade em anos eleitorais (*alerta*);
- Respeite o regime ordinário de precatórios em que está enquadrado e faça a quitação dos valores dentro do próprio exercício, evitando assim o aumento de sua dívida consolidada e futuras rejeições de contas (*determinação*);
- Atente para necessidade de planejamento e adequação orçamentária para quitação dos passivos judiciais (*alerta*);
- Adote a imediata implantação de sistema eletrônico de controle de ponto para todos os servidores municipais, sobretudo os médicos, e preferencialmente através de sistema eletrônico, objetivando obter o controle mais eficiente de todos os setores do órgão (*determinação*);
- Se ajuste ao teor das decisões convergentes desta Corte, do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo e do Supremo Tribunal Federal relativas às atribuições dos cargos comissionados e promova a revisão da sua legislação e, caso efetivamente necessária a manutenção no quadro de pessoal (medida que deverá ser devidamente comprovada e justificada), passe a prover os aludidos cargos através de concurso público específico para cada



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



- função, nos moldes estabelecidos pelo artigo 37, II da Carta Magna (*determinação*);
- Suspenda as contratações diretas (mão de obra terceirizada) e a imediata realização de concursos públicos e/ou processos seletivos para o preenchimento das funções e cargos inerentes às atividades de Estado, principalmente nas áreas de Educação, Saúde e Assistência Social, dando total atendimento aos preceitos Constitucionais que regem a matéria (*determinação*);
 - Passe a contabilizar todas as despesas com terceirização de atividade fim nos cálculos das despesas com pessoal, conforme disciplinado no artigo 18, § 1º da LRF (*determinação*);
 - A realização de horas extras deve ser situação atípica, não habitual, sendo certo que o pagamento devido deve ser amparado por criterioso controle de frequência, que comprove efetivamente a quantidade de horas extras realizadas por cada servidor;
 - Dê curso a sua completa adequação à Lei de Transparência, com a celeridade que a matéria exige, disponibilizando todas as informações de forma mais objetiva possível, para que sejam, intuitivamente compreendidas e assimiladas por qualquer interessado (*determinação*);
 - Imediatas providências a fim de sanar os problemas de infraestrutura em suas obras, fazendo com isso que próprios municipais atinjam seu objetivo que é o efetivo atendimento à população local (*determinação*);
 - Cumpra as instruções, recomendações e determinações do Tribunal de Contas (*determinação*); e
 - Adote medidas objetivando não reincidir nas falhas apontadas nos itens 12 – *Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal* e 14.1 – *Patrimônio (recomendação)*;

É como voto.

**DIMAS RAMALHO
CONSELHEIRO**