



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



SEGUNDA CÂMARA - SESSÃO:16/05/2017

54 TC-002707/026/15

Prefeitura Municipal: Cajati.

Exercício: 2015.

Prefeito(s): Luiz Henrique Koga.

Período(s): (01-01-15 a 23-09-15) e (02-10-15 a 31-12-15).

Substituto(s) Legal(is): Vice-Prefeito – Ismael Pinto Fernandes.

Período(s): (24-09-15 a 01-10-15).

Advogado(s): Cirineu Silas Bitencourt (OAB/SP nº 160.365).

Acompanha(m): TC-002707/126/15.

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

Fiscalizada por: UR-12 - DSF-II.

Fiscalização atual: UR-12 - DSF-II.

1. RELATÓRIO

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

1.2. A fiscalização foi precedida do acompanhamento anual, e na conclusão do relatório de fls. 40/73, realizado nos termos previsto no artigo 1º da Resolução nº 01/2012 e no TC-A-39.686/026/15, a Unidade responsável pela fiscalização assim resumiu os apontamentos:

Item 3.1.1 – Demais Aspectos Relacionados à Educação

✓ *Falta de vagas na rede municipal de ensino.*

Item 3.1.2.11 – Fiscalização De Natureza Operacional da Rede Pública Municipal de Ensino

✓ *Instalações prediais necessitando de reformas; falta de salas de informática e de laboratório de ciências; rotatividade acentuada de professores; turmas com mais de 24 alunos; insuficiência de itens de instalação física recomendada pelo Conselho Nacional de Educação; e Plano de Carreira que não estimula o aperfeiçoamento profissional e a permanência na rede municipal de ensino.*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



- ✓ **Item 3.2.2.3 – Fiscalização de Natureza Operacional da Rede Pública Municipal de Saúde**
- ✓ Não realização integral das atividades rotineiras de “controle vetorial”; inexistência de órgão estruturado para coordenar áreas com interface no enfrentamento do problema da dengue; insuficiência de quadro de pessoal, vestimentas e equipamentos/EPI; e rotatividade do Agente Comunitário de Saúde superior a dos municípios de mesmo porte da região.

Item 5 – Encargos Sociais

- ✓ Recolhimento de FGTS para os cargos exclusivamente em comissão, de livre nomeação e exoneração, em REINCIDÊNCIA (2013 e 2014) e em desatendimento à jurisprudência firmada neste E. Tribunal de Contas.

Item 7 – Planejamento das Políticas Públicas

- ✓ Não edição do Plano de Mobilidade Urbana descumprindo o artigo 24, § 3º, da Lei Federal nº 12.587/2012, em REINCIDÊNCIA (2012) e desatendendo RECOMENDAÇÃO (2012).

Item 8 – A Lei de Acesso à Informação e a Lei da Transparência Fiscal

- ✓ Não divulgação, em página eletrônica, em tempo real, das receitas arrecadadas e despesas realizadas, em REINCIDÊNCIA (2012) e descumprindo RECOMENDAÇÃO (2012).
- ✓ Ausência de informação quanto ao tipo de licitação na relação de despesas realizadas, em REINCIDÊNCIA (2012) à deficiência na divulgação de informações requeridas pela Lei de Acesso à Informação e descumprindo RECOMENDAÇÃO (2012) quanto à transparência fiscal.

Item 9 – Controle Interno

- ✓ Não regulamentação do Controle Interno, em REINCIDÊNCIA (2012 e 2013).
- ✓ O responsável pelo Controle Interno, em que pese originalmente ocupante de cargo efetivo, também ocupa cargo em comissão, o que fragiliza sua independência, em REINCIDÊNCIA (2013 e 2014).

Item 10 – Iluminação Pública



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



✓ *Não assunção dos ativos da iluminação pública, conforme estabelecido na Resolução nº 414/2010 da Aneel, em REINCIDÊNCIA (2014).*

1.3. CONTRADITÓRIO

Devidamente notificados os responsáveis, nos termos do artigo 30, inciso II, da Lei Complementar Estadual nº 709/93 (fls. 78), a Prefeitura Municipal apresentou os esclarecimentos de fls. 83/139.

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. 142/149), no que foram acompanhadas por sua **Chefia** (fls. 150).

1.5. MANIFESTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

O **D. Ministério Público de Contas**, no mesmo sentido, manifestou-se pela emissão de **parecer favorável** aos demonstrativos (fls. 151/155).

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 Cajati**.

2.2. PRINCIPAIS INVESTIMENTOS

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

	EFETIVADO	ESTABELECIDO
Ensino (<i>Constituição Federal, art. 212</i>)	29,07%	Mínimo: 25%
Despesas com Profissionais do Magistério (<i>ADCT da Constituição Federal, art. 60, XII</i>)	70,51%	Mínimo: 60%
Utilização dos recursos do FUNDEB (<i>art. 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, art. 77, inciso III</i>)	48,91%	Mínimo: 15%
Despesas com pessoal (<i>Lei de Responsabilidade Fiscal, art. 20, III, "b"</i>)	41,65%	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 revela equilíbrio nas contas, em atenção ao princípio da gestão equilibrada previsto no artigo 1º, §1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal.



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



O Município registrou superávit da execução orçamentária de R\$ 18,36 milhões, equivalente a 18,32% da receita efetivamente arrecadada, e apresentou no encerramento do exercício superávit financeiro de R\$ 17,44 milhões, evidenciando que a Municipalidade possuía liquidez face aos compromissos de curto prazo.

O aumento de 48% do passivo de longo prazo decorreu de precatórios trabalhistas e o valor nominal, R\$ 393.613,04, é inexpressivo diante do superávit financeiro.

2.5. 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 decisões¹ 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 regularidade², 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**).

¹ 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).

² 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



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, [...].

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, [...].

[...]



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



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 renejar 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 própria Prefeitura Municipal de Cajati (TC-000615/026/14³).

2.6. FISCALIZAÇÕES DE NATUREZA OPERACIONAL

Outros aspectos relevantes abordados no relatório, diz respeito às ocorrências constatadas nas áreas da Educação e da Saúde, através das fiscalizações operacionais promovidas por este Tribunal.

³ De minha relatoria (voto revisor).



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



2.6.1. EDUCAÇÃO

As escolas públicas municipais do ensino fundamental de Cajati foram objeto de inspeção operacional no transcorrer do exercício, objetivando analisar a valorização do corpo docente, as instalações e os recursos pedagógicos essenciais ao pleno desenvolvimento das atividades de ensino-aprendizagem.

O laudo da fiscalização revelou falhas e lacunas em pontos essenciais à prestação de ensino de qualidade aos alunos, que demonstram a necessidade de intervenção iminente da Prefeitura Municipal, a seguir sintetizados:

- Instalações prediais necessitando de reformas;
- Falta de salas de informática e de laboratório de ciências;
- Rotatividade acentuada de professores; turmas com mais de 24 alunos;
- Insuficiência de itens de instalação física recomendada pelo Conselho Nacional de Educação;
- Plano de Carreira que não estimula o aperfeiçoamento profissional e a permanência na rede municipal de ensino.

Além disso, os exames revelaram que existe déficit de vagas na rede municipal de ensino.

Tais ocorrências, a despeito das medidas anunciadas em suas justificativas, exigem a imediata adoção de medidas corretivas, objetivando a melhoria do ensino fundamental público, tanto no que diz respeito à qualidade das instalações físicas e equipamentos ofertados, quanto à valorização dos profissionais da educação, medida que fica desde já **determinada** à Origem.

Da mesma maneira, relativamente ao déficit de vagas nas creches municipais, além da construção de nova unidade escolar, **deverá** a Prefeitura promover o aperfeiçoamento do planejamento do setor educacional, com vistas a suprimir rapidamente a falta de vagas na rede municipal de ensino, além de tornar o alto investimento no setor educacional (29,07%) mais eficiente.

A fiscalização, no próximo roteiro *"in loco"*, verificará as ações efetivamente executadas pelo gestor.



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



2.6.2. SAÚDE

No setor da saúde, o acompanhamento da fiscalização pretendeu avaliar o programa de controle da dengue.

Segundo a instrução, constataram-se impropriedades na execução do Programa Municipal de Controle da Dengue, que merecem atenção especial por parte do Executivo, a saber:

- Não realização integral das atividades rotineiras de “controle vetorial”;
- Inexistência de órgão estruturado para coordenar áreas com interface no enfrentamento do problema da dengue;
- Insuficiência de quadro de pessoal, vestimentas e equipamentos/EPI;
- Rotatividade do Agente Comunitário de Saúde superior a dos municípios de mesmo porte da região.

Esses apontamentos revelam omissão preocupante do Executivo de Cajati e pode comprometer a segurança dos cidadãos, no sensível setor da Saúde.

Nos últimos anos são notórios os problemas e consequências causadas pelo mosquito *aedes aegypti*, transmissor da dengue, febre amarela, febre zika e chikungunya. Doenças que demandam altos investimentos para tratamento e expõe a população a sérios riscos de saúde, levando inclusive ao óbito.

Dessa forma, embora essa conduta não comprometa os demonstrativos, depreca a emissão de **recomendação** para que a Prefeitura aprimore o referido programa, com vistas a intensificar as ações de prevenção e combate ao mosquito *aedes aegypti*.

A Fiscalização deverá acompanhar as medidas adotadas pela Prefeitura na ocasião da próxima fiscalização “*in loco*”.

2.7. LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E A LEI DA TRANSPARÊNCIA FISCAL

Os exames da fiscalização revelaram que a Prefeitura Municipal não atende integralmente a Lei de Transparência.



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



Destaco que a transparência da gestão possui 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 despeito das justificativas apresentadas, **determino** que o Executivo passe a divulgar em tempo real os dados da gestão municipal, conforme determina a LC 131/09.

Deverá a fiscalização verificar as medidas efetivamente implementadas pelo Executivo na próxima fiscalização "*in loco*".

2.8. APONTAMENTOS REMANESCENTES

A respeito das falhas encontradas no setor de Controle Interno, a Origem demonstrou que já foram regularizadas, através da edição das Leis Municipais nº 1319/14, nº 1387/2015 e nº 1421/2016.

Sobre a não edição do Plano de Mobilidade Urbana, informou que já contratou empresa especializada para sua elaboração.

E, por fim, quanto a não assunção dos ativos da iluminação pública, esclareceu que existe decisão judicial de primeira instância favorável ao Município.

Assim, a fiscalização deverá verificar as medidas adotadas no próximo roteiro de fiscalização "*in loco*", assim como acompanhar desfecho da mencionada ação judicial.

2.9. CONCLUSÃO

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

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

→ Promova imediata intervenção no setor educacional voltadas a eliminação das falhas registradas em relação às instalações físicas e



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



equipamentos ofertados, e na questão de valorização do profissional da educação, objetivando a melhoria da qualidade do ensino ofertado (determinação);

- Aprimore o planejamento do setor educacional objetivando suprimir a falta de vagas nas creches municipais rapidamente (determinação);
- Aprimore o Programa Municipal de Controle da Dengue, com vistas a intensificar as ações de prevenção e combate ao mosquito *aedes aegypti*;
- Cumpra integralmente a Lei Transparência e disponibilize todos os dados exigidos pela Carta Magna e leis de regência da matéria, em tempo real (determinação).

DIMAS EDUARDO RAMALHO
CONSELHEIRO