

Autos Extrajudiciais n. 201700244524

Recomendação 2025000342577

Autos n. 201700244524
Ofício Recomendação n. 004/2025

Goiânia/GO, data da assinatura eletrônica.

A Sua Excelência o Senhor
Sandro da Mabel Antônio Scodro
Prefeito do Município de Goiânia
Av. do Cerrado, nº 999, Park Lozandes, 5º Andar, Goiânia/GO

Senhor Prefeito,

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIÁS, pela Promotora de Justiça titular da 50ª Promotoria de Justiça de Defesa do Patrimônio Público, no cumprimento de suas funções institucionais (arts. 127 e 129, III, da Constituição Federal e art. 27, parágrafo único, IV, da Lei 8.625/93 e art. 47, VII, da Lei Complementar Estadual 25/98, Lei 7.347, de 24 de julho de 1985);

CONSIDERANDO que, nos termos do artigo 127 da Constituição da República, o Ministério Público é instituição permanente e essencial às atividades jurisdicionais, competindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis;

CONSIDERANDO que incumbe ao Ministério Público a defesa do patrimônio público e social, da legalidade, da moralidade e da eficiência administrativa, nos termos dos artigos 127, *caput*, e 129, inciso III, da Constituição Federal; artigo 25, inciso IV, alínea "a" e "b", da Lei n. 8.625/93; e artigo 46, inciso VI, alínea "a" e "b", da Lei Complementar Estadual n. 25/98;

CONSIDERANDO que a Administração Pública Direta e Indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, nos termos do artigo 37, *caput*, da Constituição Federal e do artigo 92, *caput*, da Constituição do Estado de Goiás;

CONSIDERANDO que, conforme consta do Inquérito Civil Público n. 201700244524 em trâmite nesta 50ª Promotoria de Justiça, há indícios de irregularidades envolvendo: i) a incorporação de gratificações indevidas e supersalários de servidores comissionados no âmbito da Companhia de Urbanização de Goiânia - COMURG -; ii) ausência de controle na folha de pagamento de comissionados da COMURG; iii) desvio de função de empregados públicos e comissionados na companhia; e, v) outras irregularidades;

CONSIDERANDO que, em 27 de outubro de 2023, a COMURG afirmou contar com um total de

servidores de 5.568 (cinco mil, quinhentos e sessenta e oito), sendo 5.175 (cinco mil, cento e setenta e cinco) servidores efetivos e lotados na companhia, sem considerar os efetivos que se encontravam à disposição de outros órgãos da administração pública municipal;

CONSIDERANDO que o Estatuto Social da Comurg prevê a possibilidade da criação de cargos comissionados à Companhia, sobre os quais compete ao Conselho de Administração aprovar o quantitativo e a remuneração, conforme regulamentado no art. 47, incisos V e XXXV, e art. 81, § 3º, de seu texto;

CONSIDERANDO que, nos termos da Resolução n. 002/2024-DR, que regulamenta acerca das remunerações dos servidores da companhia, incluindo vencimentos, adicionais, gratificação no âmbito da Companhia de Urbanização;

CONSIDERANDO que, em declarações prestadas nesta Promotoria de Justiça, o ex-Presidente, Alisson Silva Borges, exprimiu, no que concerne aos empregados públicos, que:

1. Atualmente, a COMURG possui aproximadamente 7 mil funcionários efetivos, sendo 1300 efetivos à disposição de outros órgãos, com ônus para o órgão de destino, 5800 efetivos trabalhando na COMURG e, em média, 520 servidores comissionados;
2. Perguntado sobre quando foi o último concurso para a Comurg, respondeu que ocorreu em 2009, somente para TLP - gari, coletor, jardineiro, mecânicos, pedreiros, soldador e etc., com última nomeação em 2013;
3. Para a COMURG, fica mais barato contratar um comissionado para os cargos administrativos da Companhia do que colocar um servidor efetivo nessa função, caso em que, normalmente, atuará em desvio de função. Esse último fato, inclusive, faz com que servidores procurem a justiça do trabalho;
4. Existem servidores em desvio de função na Comurg e para minimizar os efeitos desses desvios, os servidores recebem um complemento salarial;
5. Acerca da dívida trabalhista, informou que perfaz o montante de aproximadamente R\$ 42 milhões;
6. Sobre a possibilidade de terceirização de toda a varrição. O declarante afirmou que atualmente há um déficit de 800 servidores na varrição, mas há um total de 2 a 3 mil servidores atuando nessa função hoje, que não tem lugar para realocá-los caso terceirize todo o serviço;
7. Ao ser questionado sobre os motivos de cessão de servidores da Comurg para outros órgãos do município, o declarante esclarece que era Um "costume" da empresa ceder servidores;
8. Não há supersalários na Companhia e que anteriormente o cálculo do quinquênio era realizado sob a remuneração total do servidor, e atualmente é considerado apenas o vencimento de cada servidor; e,
9. O valor da folha de pagamento mensal da COMURG é de aproximadamente R\$ 22,5 milhões.

CONSIDERANDO que o excesso de gratificações, quinquênios, incorporações por gratificação, o desvio de função e de empregados celetistas, o histórico de problemas no serviço prestado à população pela COMURG, a terceirização de serviços pela COMURG, a má gestão de seu capital social, bem como o vultoso valor da dívida trabalhista devida pela companhia de urbanização, atenta contra a higidez financeira da estatal e acarreta prejuízo direto ao interesse público da população goianiense;

I - DA FOLHA DE PAGAMENTO DOS FUNCIONÁRIOS DA COMPANHIA DE URBANIZAÇÃO DE GOIÁS

O Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás, por meio dos autos n. 05454/2017, em inspeção realizada na folha de pagamento dos funcionários da COMURG, em relação ao período compreendido entre janeiro de 2015 a dezembro de 2016, através do Certificado n. 2558/19, manifestou-se pela "PROCEDÊNCIA" da Inspeção, ante a constatação das seguintes irregularidades:

1. **aumentos irregulares de remuneração de seus empregados** - item 3.2.2.1 - através de Convenção Coletiva de Trabalho e Acordos Coletivos de Trabalho (CCT13/15, ACT 15/17 e ACT 16/18) - **celebrados sem a participação do Poder Público Municipal**;
2. **pagamentos e incorporações irregulares de quinquênios** - item 3.2.2.2 - a COMURG, o SEACONS-GO e o SEAC-GO incorreram em irregularidade ao estabelecer, na CCT 13/15, que o cálculo do adicional por tempo de serviço seria correspondente a doze por cento (12%) e **incidiria sobre o salário integral dos servidores e de forma capitalizada**, bem como ao garantir, nas ACT 15/17 e ACT 16/18;
3. **pagamentos e incorporação de gratificações de função de Diretores** - item 3.2.2.3 - previstas nas citadas CCT 13/15, ACT 15/17 e 16/18 - a COMURG, o SEACONS-GO e o SEAC-GO incorreram em irregularidade ao estabelecer a incorporação de gratificações nos termos previstos na Cláusula 22, parágrafo 7, incisos da CCT 13/15, bem como na Cláusula Vigésima Terceira, parágrafo quinto, inciso IV e V, na ACT 15/17 e na Cláusula Vigésima Terceira, parágrafo quinto, inciso III e IV da ACT 16/18;
4. **ilegalidade dos repasses de recursos públicos à entidade sindical** - item 3.2.2.4 - repasse à ASCOM - equivalente a 3% e 5% sobre o montante bruto da folha de pagamento - referentes aos exercícios de 2013, 2015 e 2016.

Outrossim, por intermédio dos autos n. 08376/2021, em trâmite no TCM/GO, apuram-se as possíveis causas que levaram a COMURG a não executar o envio de dados de pessoal e folha de pagamento ao sistema COLARE, como nome da pessoa física, CPF, nome do cargo/emprego, remuneração detalhada com discriminação nominal das verbas que compõem a remuneração; natureza da relação de trabalho (emprego público celetista, cedido, comissionado, temporário), o que permanece até hoje.

Ademais, por meio do Acordo Coletivo de Trabalho 2024/2026, celebrado entre o Sindicato dos Empregados nas Empresas de Asseio e Conservação, Limpeza Pública e Ambiental, Coleta de Lixo e Similares no Estado de Goiás - SEACONS/GO - e a COMURG, registrado em 17/10/2024, observa-se que é concedido aos empregados da companhia Incorporação de Função Gratificada e seus vencimentos, àquele que tiver 08 (oito) anos corridos no efetivo exercício da função gratificada, passando a gratificação a compor a remuneração do empregado. Veja-se:

Cláusula Décima Sexta - Dos adicionais, gratificações e incorporações

Parágrafo primeiro - Fica concedido aos empregados pertencentes ao quadro de pessoal da COMURG, em exercício na empresa, Incorporação de Função

Gratificada e seus vencimentos, tendo direito à mesma aquele que tiver 08 (oito) anos corridos no efetivo exercício da função gratificada, passando a gratificação a compor a remuneração do empregado. Devendo ser incorporada a maior gratificação recebida por período não inferior a 01 (um) ano. No caso em que houver vacância superior a 90 (noventa) dias entre uma gratificação e outra o período para incorporação passará a ser de 12 (doze) anos intercalados.

Além disso, todos os trabalhadores poderão fazer revisão de sua Gratificação Incorporada, desde que completo novo período de 03 (três) anos, ou 05 (cinco) anos intercalados, mediante renúncia da gratificação incorporada anteriormente e incorporada a maior gratificação recebida por período não inferior a 01 (um) ano. Confira-se:

Cláusula Décima Sexta - Dos adicionais, gratificações e incorporações

II - A partir da firtatura deste instrumento coletivo, todos os trabalhadores da COMURG poderão fazer a revisão de sua Gratificação Incorporada, podendo o trabalhador que já estiver completado novo período de 03 (três) anos ininterruptos ou 05 (cinco) anos intercalados, fazer a revisão de sua incorporação de gratificação. Mediante renúncia da gratificação incorporada anteriormente, devendo, neste caso, ser incorporada a maior gratificação recebida por período não inferior a 01 (um) ano. A incorporação de gratificação prevista no Caput deste Parágrafo é inacumulável com qualquer outro benefício de idêntico fundamento.

Observa-se que a ACT 2024/2026, na Cláusula Décima Sexta, trouxe previsão de incorporação de gratificação de função em tempo inferior aos 10 (dez) anos ininterruptos consagrados na Súmula 372 do Tribunal Superior do Trabalho. Além disso, foi criada a possibilidade de revisão dessa gratificação.

Para se ter uma noção do descalabro financeiro provocado na COMURG pelas convenções e acordos coletivos de trabalho firmados entre Sindicatos e a COMURG, a folha de pessoal anual da COMURG em 2010 foi de R\$ 94.712.087,23, sendo que em 2024 a folha de pessoal da entidade alcançou a absurda cifra de aproximadamente R\$ 300.000.000,00 (trezentos milhões de reais).

Além disso, menciona-se o Acordo Coletivo de Trabalho 2016/2018, que dispõe:

IV - A incorporação gratificacional não impede o empregado beneficiado de receber nova gratificação, desde que investido formalmente em função de confiança gratificada.

V - Durante o período de 5 (cinco) anos, previsto no caput deste parágrafo, a vacância de até 3 (três) meses, consecutivos, sem receber gratificação, não contará como interrupção para efeito da incorporação, nos moldes do que preceitua este parágrafo.

Para mais, se considerarmos o desvio de função existente há anos na companhia, é possível afirmar que eventuais gratificações de função foram incorporadas de forma irregular.

No citado ACT, consta, ainda, que, em caso de terceirização dos serviços de coleta de lixo orgânico da capital, ou qualquer outro serviço da COMURG, a empresa pública deverá realocar em outras áreas da companhia ou da prefeitura de Goiânia, todos os empregados que exercem as

funções operacionais e administrativas respectivas, **não podendo estes serem demitidos em razão de terceirização**. *In verbis*:

Cláusula Sétima - Das Horas Extras do Departamento de Coleta e Transporte:

Parágrafo terceiro - Fica pactuado que, em caso de terceirização dos serviços de coleta de lixo orgânico da capital, ou qualquer outro serviço da COMURG a mesma deverá realocar em outras áreas da companhia ou da prefeitura de Goiânia, todos os empregados que exercem as funções operacionais e administrativas respectivas, não podendo estes serem demitidos em razão de terceirização.

Ora, o Estatuto Social da COMURG dispõe, no art. 81, § 1º, que os seus empregados estão sujeitos ao regime jurídico da Consolidação das Leis do Trabalho, à legislação complementar e aos regulamentos internos da companhia, de modo que a admissão está condicionada à prévia aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos.

Assim, os empregados da COMURG, vinculados à CLT, podem ser demitidos por diversas causas, observadas a legislação, desde que devidamente motivada (RE n. 688267 - STF).

Nesse cenário, não se afigura razoável incluir, mediante acordo coletivo, cláusula que proíba a COMURG de demitir empregados em função da terceirização de um ou mais de seus serviços, de modo que tal proibição pode implicar em ônus financeiro à companhia, vez que, conforme já afirmado pelo ex-Presidente, Alisson Borges, somente com a terceirização do serviço de varrição haverá um total de 2 a 3 mil servidores a serem realocados e que a Companhia não possui lugar para esse reaproveitamento.

Isso significa, a uma, que os empregados a serem realocados, possivelmente, atuarão em desvio de função, a duas, no caso de não ter cargos ou funções para reaproveitamento de pessoal, os servidores permanecerão sem atividades na companhia, mas com a percepção de seus vencimentos e gratificações, situações que podem ensejar prejuízo à companhia, o que se deve evitar, notadamente no atual cenário, dado o passivo bilionário da estatal.

Não bastasse isso, é preciso ter em conta que a COMURG é uma sociedade de economia mista classificada como "*empresa estatal dependente*", nos termos do art. 2º, III, da Lei de Responsabilidade Fiscal, o que só por si atrai o interesse do Município de Goiânia.

Nessa esteira, o art. 623 da Consolidação das Leis do Trabalho dispõe:

Art. 623. Será nula de pleno direito disposição de Convenção ou Acordo que, direta ou indiretamente, contrarie proibição ou norma disciplinadora da política econômico-financeira do Governo ou concernente à política salarial vigente, **NÃO PRODUZINDO QUAISQUER EFEITOS PERANTE AUTORIDADES E REPARTIÇÕES PÚBLICAS**, inclusive para fins de revisão de preços e tarifas de mercadorias e serviços. (grifou-se)

No caso do Acordo Coletivo de Trabalho 2024/2026, verifica-se que o objeto celebrado versa única e exclusivamente sobre os interesses da categoria, dos empregados, tratando-se de ato gerador de despesa pública oponível à sociedade de economia mista dependente de recursos públicos para sua manutenção, sem qualquer participação do Poder Público, ou seja, do município de Goiânia.

No atual cenário, é inconcebível a criação ou aumento de despesas a serem custeadas por recursos públicos - sem qualquer tipo de participação do ente público -, considerando a indisponibilidade do interesse público, especialmente àquelas que impõe ônus financeiro à Companhia a ponto de inviabilizá-la financeiramente.

A concessão de gratificações, incorporações e quinquênios que beneficiam exclusivamente os empregados da companhia, sem planejamento financeiro e não considerando a capacidade econômica da estatal, como no caso das Convenções e Acordos Coletivos firmados pela COMURG, dão origem aos "supersalários" pagos pela COMURG.

Assim, da simples análise da folha de pagamento da COMURG é possível verificar a remuneração daqueles que percebem valores desproporcionais a uma evolução remuneratória tida como normal no serviço público municipal, composta, basicamente, por vencimento base, quinquênio, gratificação de função e gratificação incorporada.

Além disso, constata-se possível tratamento privilegiado direcionado aos empregados que fazem parte diretoria ou ocupam cargos de assessoria, considerando os valores de remuneração das funções de confiança, cargos em comissão e gratificações concedidas por meio da Resolução n. 002/2024-DR, conforme tabelas relacionadas abaixo:

ANEXO V - TABELA DE REMUNERAÇÃO DE FUNÇÕES DE CONFIANÇA, CARGOS EM COMISSÃO, E DEMAIS ATRIBUIÇÕES (EFETIVOS E COMISSIONADOS)

Cargo	Salário	Gratificação	Total
Presidente	R\$ 4.724,30	R\$ 15.670,84	R\$ 20.395,14
Vice-Presidente	R\$ 3.419,34	R\$ 14.103,78	R\$ 17.523,12
Chefe de Gabinete Presidência	R\$ 1.859,13	R\$ 9.363,66	R\$ 11.222,79
Diretor	R\$ 3.419,34	R\$ 12.536,68	R\$ 15.956,02
Superintendente	R\$ 3.116,14	R\$ 10.766,97	R\$ 13.883,11
Assessor Especial	R\$ 1.854,13	R\$ 9.363,22	R\$ 11.217,35
Chefe da Assessoria Jurídica (Diretor)	R\$ 3.282,15	R\$ 12.033,67	R\$ 15.315,82
Assessor I	R\$ 1.859,13	R\$ 6.776,28	R\$ 8.635,41
Assessor II	R\$ 1.661,92	R\$ 4.985,67	R\$ 6.647,59
Assessor III	R\$ 1.547,78	R\$ 3.489,99	R\$ 5.037,77
Assessor IV (antigo FC-I)	R\$ 1.578,92	R\$ 1.258,83	R\$ 2.837,75
Assessor V (antigo FC-II)	R\$ 1.547,78	R\$ 968,46	R\$ 2.516,24
Assessor VI (antigo FC-III)	R\$ 1.547,78	R\$ 704,37	R\$ 2.252,15
Assessor VII (antigo FC-IV)	R\$ 1.547,78	R\$ 440,47	R\$ 1.988,25
Assessor VIII (antigo FC-V)	R\$ 1.547,78	R\$ 220,23	R\$ 1.768,01
Assessor IX (antigo Assessor IV-A)	0	R\$ 1.169,31	R\$ 1.169,31
Assessor X (Coletor de Lixo)	0	R\$ 458,17	R\$ 458,18
Assessor XI	0	R\$ 645,81	R\$ 645,81
Engenheiro Mecânico	R\$ 11.551,64	***	R\$ 11.551,64
Biólogo	R\$ 5.326,08	***	R\$ 5.326,08
Médico	R\$ 6.154,81	***	R\$ 6.154,81
Odontólogo	R\$ 5.149,28	***	R\$ 5.149,28
Psicólogo	R\$ 5.149,28	***	R\$ 5.149,28
Operador Máq. Leve FC-V		R\$ 220,23	R\$ 220,23
Motorista de Coleta		R\$ 638,52	R\$ 638,52

ANEXO VI - TABELA DE GRATIFICAÇÃO INCORPORADA

Símbolo	Valor
Assessor III (Antigo Supervisor)	R\$ 4.471,26
Diretor 80%	R\$ 10.029,21
Diretor 100%	R\$ 12.536,68
Presidente 80%	R\$ 12.536,68
Presidente 100%	R\$ 15.670,84

* Demais Gratificações Incorporadas seguirão os valores das Gratificações constantes no Anexo VI dessa Resolução.

Como se vê, os ocupantes da alta cúpula administrativa da COMURG são privilegiados por múltiplas gratificações, todas de grande monta, bem como são os principais beneficiados pela incorporação dessas gratificações, o que afronta flagrantemente os princípios constitucionais da isonomia, a moralidade razoabilidade e proporcionalidade (art. 37, caput, da CF e art. 92, caput, da CE).

Em face ao exposto, a incorporação de gratificações de função em tempo inferior às disposições legais e jurisprudenciais, a concessão de gratificações vultuosas à apenas uma parcela de empregados - justamente aqueles detentores de maior parcela de poder dentro da Companhia -, a ausência da participação do município de Goiânia nas decisões que importem em ônus à COMURG, são condutas que vão de encontro à legalidade, à moralidade, à probidade e à transparência, devendo ser coibidas por este órgão ministerial.

II - DA DECLARAÇÃO DE DEPENDÊNCIA DA COMPANHIA DE URBANIZAÇÃO DE GOIÂNIA À PREFEITURA DE GOIÂNIA E SEUS EFEITOS

Aos 30 de outubro de 2019 foi publicado o Acórdão n. 07999/2019 [\[1\]](#), relativo ao Processo n. 16539/2015 em trâmite no Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás - TCM/GO, o qual, após a interposição de diversos recursos, declarou ser a COMURG **empresa estatal dependente** em relação ao seu ente controlador, a Prefeitura de Goiânia.

Através do Acórdão n. 03001/2024-PLENO-TCM/GO reiterou-se a decisão de mérito veiculada no Acórdão n. 07999/2019, ao passo que se determinou à Secretaria de Contas de Governo de que as contas da Companhia, a partir do exercício de 2025, fossem apreciadas como empresa estatal dependente, nos moldes consignados no art. 2º, inciso III da Lei Complementar n. 101/00.

A decisão foi proferida em razão do não cumprimento quanto à implementação integral do cronograma apresentado pela Comurg ao modelo de estatal não dependente, conforme constatado no Certificado n. 608/2022 da Secretaria de Contas de Governo do TCM/GO. No mesmo sentido foi o entendimento consignado pelo Ministério Público de Contas no Parecer n. 499/2023 anexo ao Processo n. 16539/2015.

O Tribunal de Contas da União, através do Acórdão n. 937/2019-Plenário, firmou, para fins de aplicação de regras de finanças públicas, a conceituação de empresa estatal federal dependente, entendida como **aquela tratada no art. 2º, inciso III, da Lei de Responsabilidade Fiscal, em que resta caracterizada pela utilização de aportes de recursos do ente controlador para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, desde que, no último caso, os recursos não sejam provenientes do aumento da participação acionária do ente público na respectiva estatal.**

Ainda de acordo com entendimento do TCU, no período compreendido entre a caracterização da dependência de fato da empresa estatal e sua efetiva inclusão no orçamento fiscal e da seguridade social, nos termos da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal, o gestor não está autorizado a violar diretrizes que imponham restrições às estatais dependentes, como os preceitos estabelecidos no art. 37, inciso XI e § 9º, da Constituição Federal e art. 2º, inciso III, da LRF.

Além disso, por não existirem normas legais ou infralegais estabelecendo quais os procedimentos para inclusão de uma empresa estatal, que passou a ser dependente, no orçamento fiscal e da

seguridade social, a questão deverá considerar o conjunto de regras aplicáveis ao direito administrativo, especificamente os princípios norteadores da administração pública.

À vista disso, nos casos em que não existam normas aplicáveis ao caso concreto, **a administração pública poderá utilizar-se de princípios da administração pública e, em caso como o dos autos, de identificação da situação de dependência, ancorar-se nos preceitos básicos estabelecidos pela própria LRF.**

Desse modo, os princípios administrativos podem fundamentar a tomada de decisão do agente público ao interpretar a lei ao caso concreto, com vistas a garantir a coerência e a efetividade do ordenamento jurídico.

Nos termos do Parecer n. 01045/2019/CONJUR-MCTIC/CGU/AGU, anexo ao Processo 039.464/2019-9 no âmbito do TCU, o art. 2º, inciso III, da LRF - assim como seus demais dispositivos - deve ser interpretado levando em consideração o preceito básico do art. 1º, § 1º, da mesma lei. Ou seja, a inclusão de uma estatal que era independente e passou a ser dependente no orçamento fiscal e da seguridade social deve ser feita por meio de uma *"ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas"*.

Em razão da complexidade e dos riscos do processo de inclusão de uma estatal dependente, neste caso, a Comurg, no orçamento fiscal e, eventualmente, da seguridade social da Prefeitura de Goiânia, se faz necessária a adoção de cautelas por parte dos agentes públicos envolvidos, bem como **o dever a observância aos princípios da administração pública, notadamente da legalidade, transparência, impessoalidade, moralidade, precaução, da prudência e da proporcionalidade e razoabilidade.**

Portanto, a classificação de uma estatal como dependente enseja que sua execução ocorra após o devido planejamento, com o levantamento dos riscos envolvidos no caso concreto para, em seguida, incluir a empresa no orçamento fiscal e da seguridade social do ente controlador.

Não obstante a COMURG ter sido criada como uma sociedade de economia mista, é salutar destacar que seu capital social é quase 100% proveniente da Prefeitura de Goiânia, eis que 97,02% das ações são do município de Goiânia, que a Companhia se enquadra como prestadora de serviço público, na medida em que foi criada para prestar serviços públicos de urbanismo, coleta e remoção de lixo e entulhos e está enquadrada como empresa dependente.

Ademais, conforme constatado pelo TCM/GO, a Comurg possui faturamento bruto assentado em mais de 99% de recursos provenientes da prestação de serviços à Prefeitura de Goiânia, recebe recursos financeiros com periodicidade mensal e de forma antecipada à verificação de liquidação com emissão posterior de nota fiscal e solicita recursos financeiros para custeio direto de despesas específicas, a exemplo de folha de pagamento, impostos, INSS, fornecedores, títulos diversos, fatura de energia elétrica.

Desse modo, dada a prestação de serviços públicos de sua competência e a declaração de dependência à Prefeitura de Goiânia, é clara a sua submissão da Companhia ao **"regime jurídico de direito público"** e não ao "regime jurídico das empresas privadas", eis que exclusivamente dirigido às estatais exploradoras de atividade econômica em sentido estrito.

Assim, apesar de, formalmente regular-se pela Lei 13.303/2016 e por ter regulamentos próprios,

como um regulamento específico para a licitações, o que se observa na realidade da Comurg, há anos, como dito acima, difere do comando constitucional que dispõe acerca das empresas estatais.

Nesse cenário, entende-se devida a submissão da Companhia de Urbanização de Goiânia ao princípio da supremacia do interesse público, um dos pilares do regime jurídico de direito público, que exige que o interesse da coletividade tenha preferência em relação ao particular, com a devida observância dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade.

Outro ponto que merece destaque, e que está diretamente relacionado com a necessidade de *ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas*, refere-se à má gestão dos recursos financeiros da Comurg, que tem sido observada publicamente por anos, inclusive confirmada no Relatório da Comissão Especial de Inquérito que investigou irregularidades na Companhia de Urbanização de Goiânia, que aponta a existência de vultuosa dívida, avaliada em aproximadamente R\$ 1,5 bilhão. Veja-se:

6 - Dívida da Comurg com o Instituto Nacional de Seguro Social (INSS): "Consiste no valor de **R\$ 59.950.005,98**, referente ao período de outubro de 2021 a abril de 2023. Resta claro que essa dívida é uma questão crítica e que precisa ser abordada com seriedade e planejamento".

7 - Dívida da Comurg com o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) : "Consiste no valor de R\$ 9.835.234,92, referente ao período de julho a dezembro de 2022; e de **R\$ 19.670.469,84**. Segundo informações, a Comurg realizou acordo judicial que contempla o pagamento de créditos e obrigações trabalhistas, oriundas das relações de emprego, pondo fim a uma Ação Coletiva. A Comurg se comprometeu a pagar, a título de FGTS, referente ao período de abril de 2022 a janeiro de 2023, diretamente na conta fundiária do trabalhador todo dia 10 de cada mês"

8 - Dos repasses ao Instituto Municipal de Assistência à Saúde (Imas): "A dívida da Comurg com o Imas consiste no valor de **R\$ 8.572.288,92**;

9 - O débito fiscal da COMURG, segundo foi apurado, consiste no valor de **R\$ 1.350.213.493,99** (um bilhão, trezentos e cinquenta milhões, duzentos e treze mil, quatrocentos e noventa e três reais e noventa e nove centavos).

Isso posto, até que seja demonstrada e declarada a situação de independência da COMURG, **o gestor público deve-se ater à situação fática da referida Companhia**, a qual demonstra a clara dependência de recursos públicos; a prestação de serviços públicos sem regime de concorrência, ou seja, com exclusividade; a má gestão de recursos da Companhia; o endividamento da Comurg; desvio de função de seus empregados; irregularidades na gestão de pessoal de seus empregados; concessão irregular de incorporação de gratificações; entre outras irregularidades.

Assim, ao dar efetividade ao art. 2º, inciso III, da LRF, o agente público, não dispondo de uma norma jurídica suficientemente detalhada para lhe dar pleno suporte, **deve ter sua ação fundamentada, mas também vinculada, aos princípios da prevenção, da prudência, da proporcionalidade, da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade e da economicidade, praticando o ato de forma planejada e transparente, de forma a mitigar riscos e evitar desvios capazes de impactar negativamente o erário público.**

III - CONSIDERAÇÕES FINAIS

CONSIDERANDO a declaração de dependência da Companhia de Urbanização de Goiânia - COMURG -, a necessidade de adoção de ações planejadas e transparentes, para prevenção de riscos e correção de desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas pelo gestor público; a incorporação de gratificações indevidas e supersalários de servidores comissionados no âmbito da COMURG; ausência de controle na folha de pagamento de comissionados da COMURG; desvio de função de empregados públicos e comissionados na companhia; a possível concessão irregular de quinquênios; a dívida da Companhia, superior à R\$ 1,5 bilhão; entre outros pontos presentes neste texto, **RESOLVE**:

RECOMENDAR ao **PREFEITO DO MUNICÍPIO DE GOIÂNIA, SR. SANDRO DA MABEL ANTÔNIO SCODRO**, com fundamento nos princípios da legalidade, publicidade, transparência, impessoalidade, moralidade, prevenção, prudência e proporcionalidade a adoção das seguintes cautelas:

1) A realização de **auditoria externa** no âmbito da Companhia de Urbanização de Goiânia, notadamente quanto à folha de pagamento, com vistas a mapear, conhecer e avaliar as ações adotadas na Companhia quanto à **contratação, concessão de gratificações, incorporação de gratificações de função e quinquênios**, se estão de acordo com as previsões contratuais e legais, de modo que se responda:

a) No que concerne aos servidores comissionados:

1. Por meio de qual(is) instrumento(s) foram/são criados os cargos comissionados na Comurg?
2. Está de acordo com o Estatuto da Companhia? Caso contrário, o que precisa ser feito?
3. Em quais casos podem ser criados cargos comissionados na Companhia, de acordo com o seu estatuto?
4. Quais os requisitos de acesso ou como é o atual processo de seleção para comissionados na Comurg?
5. Os controles intrínsecos ao processo de escolha e nomeação para cargos e funções de livre provimento propiciam razoável certeza de que os escolhidos estão aptos a desempenhar as atribuições correspondentes? São requisitados documentos hábeis para comprovar experiência, quando necessário ao cargo?
6. Qual é a proporção de servidores comissionados em relação aos efetivos?
7. Qual é a proporção do gasto com remuneração de servidores comissionados em relação ao gasto com efetivos do quadro de pessoal da Comurg?
8. Qual é o percentual de funções e cargos comissionados da Comurg que estão cedidos a diversas secretarias da Prefeitura de Goiânia e à Agetul (Parques Mutirama e Zoológico de Goiânia)?
9. Os casos de cessão de servidores da Comurg, com ou sem ônus para os cessionários, a demais órgãos e entidades do Município de Goiânia, se estão de acordo com a legislação?
10. Qual é o percentual de cargos comissionados da Comurg que estão sendo ocupados por servidores filiados a partidos políticos?

11. Por quanto tempo os servidores da Comurg permanecem ocupando os mesmos cargos comissionados?
12. Está havendo transparência quanto às atribuições da função/cargo comissionado?
13. Os servidores comissionados da Companhia exercem exclusivamente cargos de Direção, Chefia ou Assessoramento?
14. Quais as atribuições exercidas efetivamente pelos comissionados da Comurg?
15. Há comissionados em desvio de função? Se positivo, especifique.

b) Em relação às gratificações e incorporações:

1. Por meio de qual instrumento são instituídas as gratificações na Comurg? Há um estudo prévio à sua criação (verificação de impacto financeiro e orçamentário)? Este ato está de acordo com o Estatuto?
2. Há previsão no Estatuto da Companhia ou em outro regramento que permita a criação de gratificação? Há alguma limitação?
3. Quais são as gratificações concedidas pela Comurg?
4. Quais os critérios adotados para a sua concessão?
5. Quais os servidores que recebem gratificações? Esses servidores atendem aos requisitos necessários para o recebimento dessas gratificações?
6. Qual é o percentual de cargos comissionados da Comurg que recebem gratificações? Qual o tipo de gratificação?
7. Qual é o percentual de servidores efetivos da Comurg que recebem gratificações?
8. Por meio de qual instrumento é concedida a incorporação das gratificações de função na Comurg? Há um estudo prévio à sua criação (verificação de impacto financeiro e orçamentário)? Este ato está de acordo com o Estatuto ou com a lei?
9. Como se dá a incorporação da gratificação por função no âmbito da Comurg? Está de acordo com a legislação e jurisprudência?

c) Em relação aos supersalários:

1. Seja realizada auditoria na folha de pagamento da Comurg referente aos exercícios de 2024, 2023, 2022, 2021, 2020, 2019, 2018, 2017, 2016 e 2015, para verificar:
2. Se há pagamento acima do teto remuneratório do serviço público municipal;
3. Quem são os servidores que recebem acima do teto remuneratório;
4. A composição dos vencimentos daqueles que receberam acima do teto remuneratório nesse período (diárias, horas-extras, indenizações, entre outros);
5. Por meio de qual ato são instituídos os salários dos servidores efetivos e comissionados da Comurg? O ato está em conformidade com o previsto no Estatuto da Comurg?
6. Que demonstre detalhadamente a evolução das remunerações, especificando vencimento, gratificações, gratificações incorporadas e quinquênios percebidos pelos empregados da Companhia;

d) Outros pontos que entender pertinentes.

2) A anulação da Cláusula Sétima, parágrafo terceiro, e da Cláusula Décima Sexta, parágrafo primeiro, inciso II, ambas do Acordo Coletivo de Trabalho 2024/2026. Confira-se:

Cláusula Sétima - Das Horas Extras do Departamento de Coleta e Transporte:

Parágrafo terceiro - Fica pactuado que, em caso de terceirização dos serviços de coleta de lixo orgânico da capital, ou qualquer outro serviço da COMURG a mesma deverá realocar em outras áreas da companhia ou da prefeitura de Goiânia, todos os empregados que exercem as funções operacionais e administrativas respectivas, não podendo estes serem demitidos em razão de terceirização.

Cláusula Décima Sexta - Dos adicionais, gratificações e incorporações

Parágrafo primeiro - Fica concedido aos empregados pertencentes ao quadro de pessoal da COMURG, em exercício na empresa, Incorporação de Função Gratificada e seus vencimentos, tendo direito à mesma aquele que tiver 08 (oito) anos corridos no efetivo exercício da função gratificada, passando a gratificação a compor a remuneração do empregado. Devendo ser incorporada a maior gratificação recebida por período não inferior a 01 (um) ano. No caso em que houver vacância superior a 90 (noventa) dias entre uma gratificação e outra o período para incorporação passará a ser de 12 (doze) anos intercalados.

II - A partir da firtatura deste instrumento coletivo, todos os trabalhadores da COMURG poderão fazer a revisão de sua Gratificação Incorporada, podendo o trabalhador que já estiver completado novo período de 03 (três) anos ininterruptos ou 05 (cinco) anos intercalados, fazer a revisão de sua incorporação de gratificação. Mediante renúncia da gratificação incorporada anteriormente, devendo, neste caso, ser incorporada a maior gratificação recebida por período não inferior a 01 (um) ano. A incorporação de gratificação prevista no Caput deste Parágrafo é inacumulável com qualquer outro benefício de idêntico fundamento.

3) A anulação da Cláusula Vigésima Terceira, parágrafo quinto, incisos III, IV, VII e VIII do Acordo Coletivo de Trabalho 2016/2018;

4) Se abstenha de conceder qualquer tipo de incorporação de gratificação aos empregados da Companhia de Urbanização de Goiânia com fundamento na Cláusula Décima Sexta, parágrafo primeiro, inciso II, do Acordo Coletivo de Trabalho 2024/2026, inclusive eventuais revisões, ou qualquer outra forma de incorporação de gratificação não extensível de forma isonômica a todos os empregados da Companhia;

5) Se abstenha de conceder qualquer tipo de incorporação de gratificação aos empregados da Companhia de Urbanização de Goiânia com fundamento na Cláusula Vigésima Terceira, parágrafo quinto, incisos III, IV, VII e VIII do Acordo Coletivo de Trabalho 2016/2018, inclusive eventuais revisões, ou qualquer outra forma de incorporação de gratificação não extensível de forma isonômica a todos os empregados da Companhia;

6) Se abstenha de aplicar a Cláusula Sétima, parágrafo terceiro, do Acordo Coletivo de Trabalho

2024/2026, de modo que a demissão de empregados em razão de eventual terceirização seja possível, desde que devidamente motivada;

Isso porque tais ajustes são nulos, haja vista que a Prefeitura de Goiânia não participou dos referidos acordos coletivos, bem como porque foram declarados irregulares pelo TCM/GO no bojo do Processo n. 05454/2017.

As informações acerca das providências adotadas devem ser encaminhadas a esta Promotoria de Justiça no prazo de 15 (quinze) dias contados do recebimento do presente ofício.

Ressalte-se, por oportuno, que essa medida tem por finalidade prevenir responsabilidade, a fim de que não se alegue, em futuro processo judicial, ignorância, desconhecimento da lei ou boa-fé, eis que o eventual descumprimento da presente recomendação poderá implicar em omissão do gestor público em relação à demanda apresentada, além de configurar eventual dolo específico, o que oportunizará o manejo dos instrumentos legais tendentes à responsabilização dos agentes públicos envolvidos, como o ajuizamento de Ação Civil Pública, Ação por Ato de Improbidade Administrativa e a possibilidade de responsabilização via processo criminal.

Atenciosamente,

LEILA MARIA DE OLIVEIRA
Promotora de Justiça

[1] 1. DECLARAR, para todos os fins que venham a figurar dentro das competências legais e regimentais deste Tribunal, especialmente no tocante à prestação e julgamento de contas, **que a Companhia de Urbanização de Goiânia - COMURG, criada sob o regime de sociedade de economia mista, caracteriza-se como empresa estatal dependente em relação ao seu ente controlador** (Prefeitura de Goiânia), nos moldes consignados no art. 2º, inciso III da Lei Complementar n. 101/00, em decorrência da constatação inequívoca dos seguintes fatos:

- 1.1. possui faturamento bruto assentado em mais de 99% de recursos provenientes da prestação de serviços à Prefeitura de Goiânia ;**
- 1.2. recebe recursos financeiros com periodicidade mensal e de forma antecipada à verificação de liquidação com emissão posterior de nota fiscal; e,**
- 1.3. solicita recursos financeiros para custeio direto de despesas específicas, a exemplo de folha de pagamento, impostos, INSS, fornecedores, títulos diversos, fatura de energia elétrica.**

2. FIXAR PRAZO DE 45 DIAS ao Sr. Iris Rezende Machado, Prefeito do Município de Goiânia, Sr. Denes Pereira Alves, Presidente da COMURG, Sr. Dolzonan da Cunha Mattos, Secretário Municipal de Infraestrutura e Serviços Públicos - SEINFRA, para que tomem ciência da decisão contida nos presentes autos e apresentem, em conjunto, sob pena de responsabilidade e sanções, cronograma de adequação que evidencie as providências que serão tomadas para:

2.1. a adaptação legal e contábil da Companhia de Urbanização de Goiânia - COMURG e do Município de Goiânia à decisão da Corte nos presentes, de sorte a gradualmente permitir o funcionamento da Companhia e a contabilização das suas finanças públicas na moldura jurídica exigida de entidades caracterizadas como dependentes, firmando desde já a obrigação de ambos de se enquadrarem a todos os ditames contábeis legais a partir do exercício subsequente ao do julgamento destes; OU

2.2. o ajustamento da situação fática da Companhia de Urbanização de Goiânia - COMURG à configuração necessária para considerá-la uma empresa independente, considerando-se como providências MÍNIMAS:

- comprovar que a COMURG é autossuficiente, da seguinte forma:

b) capacidade financeira (liquidez) de pagamento das despesas operacionais (salários, FGTS, previdência, impostos, fornecimento de bens e serviços e etc);

- comprovar que os recebimentos dos serviços prestados para o Município de Goiânia decorrem de medições apontadas em notas fiscais, na forma definida contratualmente;

- comprovar que os valores recebidos do cliente Prefeitura de Goiânia (ente controlador) não se refere a transferências financeiras para o custeio de suas despesas operacionais, mas sim prestação de serviços estabelecidos no instrumento de contrato celebrado, excluídos aqui, aqueles provenientes de aumento de participação acionária (artigo 2º, III da Lei Complementar n. 101/00 - Lei de Responsabilidade Fiscal)
- comprovar que foram criadas estruturas próprias dentro da Companhia de Urbanização de Goiânia (COMURG) visando a realização de procedimentos licitatórios e contratação de pessoal sem a interferência do seu ente controlador (Prefeitura Municipal de Goiânia).

Deverá constar do referido cronograma, em quaisquer das hipóteses acima, obrigatoriamente, a previsão de criação e implementação de Centro de Custos na empresa, bem como a criação de um plano de fiscalização dos serviços, com a nomeação de equipe de responsáveis, a fim de que se possa apurar detalhadamente e com precisão o custo dos serviços realizados pela COMURG.

Ressalta-se, ainda, a necessidade de dar ciência ao Sr. Juliano Gomes Bezerra, Controlador Interno do Município de Goiânia, e a Sra. Anna Vitória Gomes Caiado, Procuradora Geral do Município, que deverão estes exercer o acompanhamento e controle dos atos emanados pelos gestores neste item nomeados, no limite das suas funções, sob pena de responsabilização, nos termos da Constituição Federal e das normas vigentes;

3. FIXAR PRAZO DE 180 DIAS ao Sr. Iris Rezende Machado, Prefeito do Município de Goiânia, Sr. Denes Pereira Alves, Presidente da COMURG, e Sr. Dolzonan da Cunha Mattos, Secretário Municipal de Infraestrutura e Serviços Públicos - SEINFRA, para que implementem integralmente o cronograma (item 2) por eles formulado. Caso opte o ente controlador pela manutenção da COMURG na condição de empresa estatal dependente, deverão as contas referentes ao próximo exercício (2018) estar em total acordo com as normas de direito financeiro vigentes aplicáveis às entidades dependentes, isto é, às disposições da Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964, e da Lei de Responsabilidade Fiscal, sendo algumas destacadas a seguir:

- 3.1.** Observação das etapas de realização da despesa e da receita presentes na contabilidade pública;
- 3.2.** Elaboração dos balanços conforme previstos na Lei n. 4.320;
- 3.3.** Submissão à programação financeira, ao cronograma mensal de desembolso, bem como às limitações de empenho e movimentação financeira ao final de cada bimestre;
- 3.4.** Obediência aos limites para despesas com pessoal, dívida e realização de operações de crédito, bem como aos mecanismos para recondução desses montantes aos limites estabelecidos;

Ressalta-se a necessidade de dar ciência ao Sr. Juliano Gomes Bezerra, Controlador Interno do Município de Goiânia, e a Sra. Anna Vitória Gomes Caiado, Procuradora Geral do Município, que deverão estes exercer o acompanhamento e controle dos atos emanados pelos gestores neste item nomeados, no limite das suas funções, sob pena de responsabilização, nos termos da Constituição Federal e das normas vigentes.



Documento assinado eletronicamente por **Leila Maria de Oliveira, em 14/01/2025, às 19:58**, e consolidado no sistema Atena em 14/01/2025, às 19:59, sendo gerado o código de verificação 25355030-b4f9-013d-a1c6-0050568b765d, conforme Ato Conjunto PGJ-CGMP n. 4/2020.

A autenticidade do documento pode ser conferida mediante a leitura do QR Code.