



SEGUNDA CÂMARA – SESSÃO DE 28/06/2022 – ITEM 60

TC-004967.989.18-7

Câmara Municipal: Santa Isabel.

Exercício: 2018.

Presidentes: José Alencar Galbiati, Neurisvan Lúcio de Azevedo e Cléber Vinicius Kerchner.

Períodos: (01-01-18 a 27-09-18), (28-09-18 a 26-10-18) e (27-10-18 a 31-12-18).

Advogados: Antonio Freneda Neto (OAB/SP nº 229.922), Patrícia Guimarães Xavier (OAB/SP nº 244.418), Anderson Moreira Bueno (OAB/SP nº 187.948), Caio Costa e Paula (OAB/SP nº 234.329), Carlos Eduardo Gomes Callado Moraes (OAB/SP nº 242.953), Izabelle Paes Omena de Oliveira Lima (OAB/SP nº 196.272), Yuri Marcel Soares Oota (OAB/SP nº 305.226) e outros.

Procurador de Contas: Rafael Neubern Demarchi Costa.

Fiscalizada por: UR-7.

Fiscalização atual: UR-7.

Sustentação oral proferida em sessão de 12-04-22.

EMENTA: CONTAS ANUAIS. CÂMARA MUNICIPAL. SANTA ISABEL. EXERCÍCIO 2018. INADEQUAÇÃO DO QUADRO DE PESSOAL COM OCUPAÇÃO EXCESSIVA DE SERVIDORES. FALTA DAS CARACTERÍSTICAS DE CHEFIA, DIREÇÃO E ASSESSORIA PARA OS CARGOS EM COMISSÃO E AUSÊNCIA DO REQUISITO DE ESCOLARIDADE EM NÍVEL SUPERIOR PARA TODOS OS SEUS OCUPANTES. FALHAS NO PROCESSAMENTO DAS DESPESAS SOB REGIME DE ADIANTAMENTO E COM COMBUSTÍVEIS. REGULARIDADE COM RESSALVAS.

RELATÓRIO

Em julgamento as contas da **Câmara Municipal de SANTA ISABEL**, relativas ao **exercício de 2018**.

Ao concluir seu Relatório (evento 18.1), a Unidade Regional de São José dos Campos – UR-7 constatou o seguinte:

CONTROLE INTERNO – falta de implantação do Sistema, em dissonância com o art. 31 da Constituição Federal; ausência de lei específica para fixar a remuneração do cargo criado de Controlador Interno, com indícios de inconstitucionalidade da Resolução nº 260 por contrariar o art. 37, X, da CF.

RESULTADOS FINANCEIRO, ECONÔMICO E SALDO PATRIMONIAL - déficit financeiro de R\$ 331,78, considerado irregular em razão do Órgão não gerar receita, situação que caracteriza também ausência de planejamento; afronta ao princípio orçamentário da anualidade.



DESPESA LEGISLATIVA – descumprimento do índice constitucional de 7% previsto no art. 29-A; mesmo com a inclusão da CIP (Contribuição da Iluminação Pública) o índice atingiu **7,22%** da Receita Tributária Ampliada.

SUBSÍDIOS DOS AGENTES POLÍTICOS – falta de desconto nos subsídios dos Vereadores relativos a ausências às Sessões Legislativas Ordinárias, no montante de R\$ 2.805,36, em descumprimento ao disposto no art. 2º, § 1º, da Resolução nº 249/2016, com proposta de ressarcimento ao erário.

REGIME DE ADIANTAMENTO – utilização dos recursos após o prazo legal de aplicação, havendo retenção dos valores no período de fevereiro a setembro, quando finalmente houve a despesa, comprovando que o numerário não estava depositado em instituição bancária oficial enquanto não aplicado, afrontando o art. 32 das Instruções nº 02/2016; falta de comprovação da devolução da importância não utilizada, acrescida do ganho com aplicação financeira; ausência de relatório (balancete da despesa) que discrimine analiticamente todas as despesas efetuadas, infringindo o disposto no art. 4º, III, da Lei Municipal nº 2.795, de 16 de junho de 2015.

GASTOS COM COMBUSTÍVEL – despesas excessivas e antieconômicas durante o recesso parlamentar, incompatíveis com o período e em proporção quase idêntica aos meses em que os trabalhos legislativos funcionam normalmente; ausência de relatórios de viagens que motivem os gastos, principalmente na época do recesso; inconsistências entre os valores constantes das faturas e os das notas fiscais, ocasionando divergências nos valores pagos.

TESOURARIA – inconsistências nas conciliações bancárias.

BENS PATRIMONIAIS – falta de registro no sistema patrimonial de determinados produtos adquiridos, com apuração de divergências entre valores.

FORMALIZAÇÃO DAS LICITAÇÕES, INEXIGIBILIDADES E DISPENSAS – registro indevido de despesa empenhada em modalidade licitatória diversa; ausência de planilha de cálculo que fundamentasse a estimativa de 120 mil



imagens a serem digitalizadas, objeto do Convite nº 03/18, em descumprimento ao disposto nos arts. 15, § 7º, II e 109, I, “b”, ambos da LLC; inadequações no Convite nº 11/18, sagrando-se vencedora empresa que deveria ser inabilitada, contrariando o art. 27 da Lei nº 8.666/93.

EXECUÇÃO CONTRATUAL – falta da documentação comprobatória da presença dos Vereadores e funcionários em Curso de Informática patrocinado pela Câmara, objeto do Contrato nº 05/18 firmado com Maiara Martins Pereira.

QUADRO DE PESSOAL – divergências apuradas no número de servidores do Quadro de Pessoal em relação aos cargos efetivos e comissionados, que prejudicaram a análise da Fiscalização.

FIDEDIGNIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AUDESP - divergências entre os dados informados pela Origem e aqueles apurados no Sistema Audesp.

ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL - desatendimento às recomendações desta E. Corte e reincidência em falhas consignadas em relatórios de exercícios anteriores.

Houve regular notificação dos interessados, com apresentação de defesa em duas oportunidades (eventos 52 e 77), após notificação realizada por proposta de diligência do D. Ministério Público de Contas.

A Assessoria Técnica Econômica e sua i. Chefia se manifestaram a pedido do D. Ministério Público de Contas (evento 60) e concluíram pela regularidade das contas da Câmara, com destaque para os ajustes no cálculo do índice das Despesas Legislativas, no qual não foi considerado inicialmente o desconto dos pagamentos aos inativos no valor de R\$ 480.000,00, alterando o total das despesas de R\$ 6.569.524,41 para R\$ 6.089.524,41 e, consequentemente passando o índice para 6,70%, ficando dentro do limite de 7% previsto no art. 29-A da CF.

O d. Ministério Público de Contas opinou pela desaprovação, pelos seguintes motivos: falta da regulamentação do Sistema de Controle Interno, que remonta ao exercício de 2012 (em reincidência); concessão



indevida de RGA aos agentes políticos, em contrariedade ao princípio da anterioridade e por vício de iniciativa de norma legal; desacertos nas despesas realizadas sob o Regime de Adiantamentos, especialmente descumprimento do prazo legal para o uso dos recursos e das prestações de contas; desordem na gestão das despesas com combustíveis; inadequação do Quadro de Pessoal, com excesso de comissionados (24) frente aos efetivos (10), além de divergências na quantidade de cargos, causando prejuízo na verificação de sua regularidade pela Fiscalização; e ausência de descontos, por faltas, nos subsídios dos agentes políticos Arlete Alves da Silva Pinheiro, Claudinei Shizuya Nagate e Paulo Sérgio Berto.

SDG igualmente se manifestou pela irregularidade das contas da Câmara de Santa Isabel pela estrutura inadequada de seu Quadro de Pessoal e pelo excesso de cargos ocupados (efetivos e em comissão), diante de comparativo efetuado por meio do Mapa das Câmaras com edilidades similares.

Foram apresentados Memoriais em 05/04/2022 pela Câmara Municipal de Santa Isabel, os quais foram sopesados nas razões de decidir.

O presente processo integrou a pauta da Sessão desta C. Segunda Câmara realizada em 12/04/2022, ocasião em que houve Sustentação Oral executada pelo Dr. Carlos Eduardo Gomes Callado Moraes, a qual foi avaliada nas razões de decidir.

É o relatório.

EAS



VOTO

As contas da **Câmara Municipal de Santa Isabel**, relativas ao **exercício de 2018**, apresentaram os seguintes resultados:

ITENS	RESULTADOS
Despesa Legislativa	6,70%
Dispêndios com Folha de Pagamento	49,61%
Gastos com Pessoal	3,01%
Encargos Sociais	Regular
Subsídios dos Agentes Políticos	Relevado
Devolução de Duodécimos	4,30%
Quadro de Pessoal	Relevado

Dentre os principais aspectos avaliados por este E. Tribunal, destaco: o cumprimento dos mínimos constitucionais e legais; e o pagamento dos encargos sociais.

A despeito do posicionamento pela irregularidade das contas pelos Órgãos Opinativos deste E. Tribunal e considerando, especialmente, as argumentações trazidas na Sustentação Oral promovida pelo i. advogado em Sessão de 12/04/2022 desta C. Segunda Câmara, bem como o julgamento pela regularidade dos demonstrativos do exercício subsequente (2019), me posiciono igualmente pela aprovação destas contas, pelos motivos a seguir expostos.

No tocante ao Quadro de Pessoal, descrito abaixo, a Fiscalização criticou o excesso dos cargos comissionados e a falta de fidedignidade dos dados enviados ao Sistema Audesp acerca da sua quantidade, situação que causou prejuízo na apuração do percentual de comissionados em relação às vagas preenchidas. A falha se agrava na medida em que no exercício foram nomeados 12 (doze) servidores para cargos em comissão.

¹ Natureza do cargo/emprego	Existentes		Ocupados		Vagos	
	2017	2018	2017	2018	2017	2018
Efetivos	3	24	2	10	1	14
Em comissão	86	25	27	24	59	1
Total	89	49	29	34	60	15



A defesa reconheceu a inconsistência e apresentou retificação com a seguinte composição: 10 cargos efetivos ocupados (do total de 24) e 24 cargos em comissão ocupados (do total de 25); dos quais 15 são de Chefe de Gabinete Parlamentar, 1 Assessor Parlamentar da Mesa, 3 Assessores de Comunicação Social, 2 Assessores Administrativo-Contábil, 2 Assessores Jurídicos e 1 Secretário Administrativo. A composição dos efetivos se apresentou com a seguinte configuração: 3 Assistentes Legislativos; 2 auxiliares de Serviços; 1 Chefe da Contabilidade; 2 Motoristas da Presidência; e 2 Recepcionistas.

Avaliando a quantidade de cargos ocupados (efetivos e comissionados), observa-se que do total de 24 cargos comissionados ocupados, 19 (dezenove) são servidores¹ de assessoria direta dos Vereadores, representando 1,2 para cada Edil, situação que se coaduna com meu posicionamento já externado em diversos processos da espécie², somente quanto à possibilidade do provimento em comissão para as funções de assessoria parlamentar e/ou legislativa, sem, contudo, me posicionar quanto a sua quantidade, situação que me permito avaliar individualmente levando em consideração a peculiaridade de cada edilidade.

No presente caso, o Quadro de Pessoal do Poder Legislativo local, em comparação aos demais Municípios Paulistas³ cujas Câmaras Municipais são compostas por 15 Vereadores, é possível notar que tanto a quantidade de cargos em comissão providos como o total destes cargos por Edil superam as respectivas médias:

Municípios cujas Câmaras contam com 15 Edis	População	Total de Edis	Cargos efetivos providos	Cargos em comissão providos	Cargos em comissão / Edil	Parecer das Contas relativas ao exercício de 2018
Andradina	57.112	15	14	20	1,33	Irregular
Batatais	62.024	15	35	4	0,27	Regular

¹ 15 Chefe de Gabinete Parlamentar (comissão); 1 Assessor Parlamentar da Mesa (comissão); 03 Assistentes Legislativos (efetivos) total de 19 servidores.

² TC-2422/026/12 – Câmara Municipal de Pilar do Sul, 1ª CM de 22/07/2014, RMC;

TC-3016/026/14 – Câmara Municipal de Alumínio, 1ª CM de 23/02/2016, RMC;

TC-715/026/15 – Câmara Municipal de Promissão, 1ª CM, 04/04/2017, RMC;

³ TC-5151.989.18-3; TC-5156.989.18-8; TC-5261.989.18-0; TC-5188.989.18-0; TC-5241.989.18-5; TC-5194.989.18-2; TC-5246.989.18-0; TC-5216.989.18-6; TC-5253.989.18-0.



Cajamar	75.638	15	21	35	2,33	Irregular
Lins	77.510	15	13	2	0,13	Pendente de Julgamento
Mococa	68.788	15	11	3	0,20	Regular
Monte Mor	58.765	15	27	17	1,13	Irregular
Peruíbe	67.548	15	18	15	1	Pendente de Julgamento
Santa Isabel	56.792	15	10	24	1,60	Pendente de julgamento
Taquaritinga	56.984	15	13	2	0,13	Regular
Tupã	65.477	15	24	19	1,27	Irregular
Média	64.663	15	18	14	0,90	-

Cabe lembrar que as inadequações do Quadro de Pessoal foram objeto de recomendações quando do julgamento das contas relativas aos exercícios de 2013⁴ e 2015⁵, além de fundamentar a rejeição das contas referentes ao exercício de 2017⁶ sob a Relatoria do E. Conselheiro Antonio Roque Citadini.

Mais ainda, considerando a evolução na interpretação dada à matéria por este E. Tribunal de Contas, deixando de ater-se à questão exclusiva da proporcionalidade entre os cargos efetivos e em comissão, bem como passando a sopesar as peculiaridades de cada Edilidade, tenho que a estrutura funcional da Câmara de Santa Isabel se mostrou dispendiosa e com excesso de servidores, apresentando perfil muito distante do razoável e não se coadunando com a condição de exceção prevista no art. 37, II, da Constituição Federal.

A corroborar a assertiva, trago excerto de recente R. Decisão Plenária desta E. Corte de Contas, adotada em situação similar nos autos do Processo TC-563/026/13, na Sessão de 20/02/2019, com Voto da lavra do E. Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo, *in verbis*:

A regra constitucional é a investidura em cargo ou emprego público por meio de concurso público de provas ou de provas e títulos, sendo as nomeações para cargo em comissão a exceção (art. 37, II, da CF/88). Não bastasse a inversão dessa regra de ingresso no Poder Legislativo em exame, não restou

⁴ 2013 – TC-527/026/13 – Reg. 2ª CM de 27/9/16, SEB.

⁵ 2015 – TC-1096/026/15 – Reg. 1ª CM de 19/02/19, SEB.

⁶ 2017 – TC-5922.989.16-5 – 1ª CM Sessão de 19/10/2021, ARC.



comprovado que alguns cargos em comissão indicados pela Fiscalização possam atribuições de direção, chefia ou assessoramento, conforme estabelece o art. 37, V, da Constituição Federal. Isso porque tais funções envolvem atividades de caráter técnico, burocrático e repetitivo, típicas de cargos efetivos, não exigindo responsabilidade em grau elevado ou confiança para sua ocupação. Ademais, diferentemente do discurso de muitos gestores, **não é se criando cargos efetivos e os preenchendo por concurso público que se resolve o problema do excesso de cargos em comissão. Tal prática, ao contrário, apenas resulta em aumento de gastos de pessoal, sem, contudo, enfrentar a questão que tem sido motivo de rejeição das contas de diversas Câmaras Municipais. Debates ocorridos neste Plenário têm ratificado o entendimento de que a solução ideal é a redução, pura e simples, do quantitativo desses cargos.** (g.m.)

Não obstante, a despeito do meu entendimento pela inadequação do Quadro de Pessoal da Câmara de Santa Isabel do exercício de 2018, registro que as contas de 2019 (TC-5308.989.19-3) foram apreciadas e julgadas regulares por esta C. Segunda Câmara em Sessão de 05/10/2021, sob a relatoria do E. Conselheiro Substituto Valdenir Antonio Polizeli, tendo o Quadro de Pessoal a mesma composição dessas contas.

Naquela oportunidade, em que pesem as críticas efetivadas pela Fiscalização acerca da quantidade de cargos em comissão ocupados (24) em relação aos efetivos (10) e a falta de escolaridade em nível superior, o E. Relator entendeu por bem relevar as impropriedades, fundamentando sua posição no sentido de que o quantitativo local está em consonância com a R. Decisão Judicial proferida na ADI nº 0325308-19.2010.8.26.0000, que considerou razoável um Assessor por Vereador para cada 100.000 habitantes, bem como a falta de contestação por parte da Fiscalização acerca das atribuições dos cargos em comissão.

Assim, em observância ao Princípio da Segurança Jurídica e em consonância com a r. Decisão das contas do exercício de 2019 desta C. Segunda Câmara, relevo excepcionalmente as inadequações do Quadro de Pessoal desse exercício, sem prejuízo de recomendar-se que o Responsável avalie a sua reestruturação, levando-se em conta a possibilidade de diminuir a



quantidade de cargos em comissão (1,60 por Vereador), promovendo sua adequação à quantidade razoável, de forma que ocorra redução de fato dos cargos efetivos e em comissão, em cumprimento aos Princípios da Economicidade e da Razoabilidade, com a exigência de provimento de escolaridade em nível superior para todos os cargos comissionados nos termos do Comunicado SDG nº 32/2018⁷, devendo, ainda, definir legalmente as suas atribuições de modo que se compatibilizem com as características de chefia, direção e assessoria.

Prosseguindo, quanto às Despesas realizadas sob o Regime de Adiantamento e com os Combustíveis, a despeito das justificativas ofertadas, relembro que tais desacertos já foram objeto de apontamentos nas contas dos exercícios 2015 e 2016, apreciadas e julgadas em 19/02/2019 e 17/09/2019, respectivamente.

Não obstante, continuam contrariando as diretrizes traçadas pela jurisprudência desta E. Corte e o Comunicado SDG nº 19/2010, devendo os procedimentos ser corrigidos de imediato pelo responsável da Edilidade, sob pena de aplicação de multa em razão de sua reincidência. Cabe destacar que os gastos com combustíveis carecem de controle detalhado, motivação que justifique o interesse público e parcimônia na realização das despesas, considerando o porte do Município há de se recomendar, inclusive, necessária avaliação pelo Responsável acerca da viabilidade da manutenção de carro oficial pelo Poder Legislativo local; alerte-se, inclusive, que no caso de reincidência sistemática no descumprimento das recomendações exaradas por esta E. Corte de Contas pode a Administração ter suas contas rejeitadas, sujeitando ainda o responsável às sanções previstas no art. 104 da Lei Complementar nº 709/1993.

Quanto à falta de descontos nos subsídios de 03 (três) Vereadores, as justificativas e documentos apresentados esclareceram o equívoco da falta de registro de todos os Edis em Sessões Extraordinárias,

⁷ “8. as leis devem definir com clareza as atribuições e a escolaridade exigidas para provimento de cargos, especialmente os em comissão exclusivos de nível universitário.”



demonstrando que efetivamente o desacerto ocorreu no controle de frequência e não na ausência de fato dos parlamentares às Sessões Camarárias. Relevo o apontamento, sem prejuízo de determinar-se a correção imediata do controle de frequência dos Vereadores.

Afasto os apontamentos relativos à superação do índice das Despesas Legislativas, acolhendo a manifestação da Assessoria Técnica Especializada, a qual retificou o cálculo elaborado pela Fiscalização apurando que não foi considerado inicialmente o desconto dos pagamentos aos inativos no valor de R\$ 480.000,00, alterando o total das despesas de R\$ 6.569.524,41 para R\$ 6.089.524,41 e, conseqüentemente passando o índice para 6,70%, ficando dentro do limite de 7% previsto no art. 29-A da CF.

Nessas condições, com embasamento no art. 33, inciso II, da Lei Complementar nº 709/93, **voto pela regularidade das contas da Câmara Municipal de SANTA ISABEL, relativas ao exercício de 2018, excetuados os atos pendentes de julgamento pelo Tribunal.**

Nos termos do artigo 35 da aludida legislação, considero quitados os responsáveis José Alencar Galbiati, Neurisvan Lucio de Azevedo e Cleber Vinícius Kerchner.

Expeça-se, via sistema eletrônico, recomendações ao atual Chefe do Legislativo, para que: corrija as falhas no planejamento das políticas públicas e, conseqüentemente, as diferenças apontadas nos Demonstrativos Contábeis; regulamente e dê efetividade ao Sistema de Controle Interno; corrija o controle de frequência dos Vereadores às Sessões Camarárias; promova o correto processamento das despesas realizadas por meio do Regime de Adiantamento, especialmente não ultrapassando o prazo de 30 (trinta) dias para a formalização da prestação de contas e devolução do saldo ao erário; elabore controle detalhado dos gastos com combustíveis, que devem ocorrer com parcimônia e formalização de sua motivação; reestruture o Quadro de Pessoal diminuindo sensivelmente a estrutura de cargos ocupados (efetivos e comissionados) da Edilidade, excluindo definitivamente os cargos em comissão que não possuam as características de chefia, direção e assessoria e exija



escolaridade em nível superior para todos os ocupantes de cargos em comissão; regularize as inconsistências apuradas nas conciliações bancárias; promova a atualização e conferência dos registros dos bens patrimoniais; cumpra com rigor a Lei de Licitações, tanto no seu processamento, quanto na execução contratual; envie dados fidedignos ao Sistema Audesp; e cumpra às recomendações exaradas por esta E. Corte.

RENATO MARTINS COSTA
Conselheiro