

01-12-20

SEB

=====

131 TC-005258.989.18-5

**Câmara Municipal:** Araras.

**Exercício:** 2018.

**Presidentes:** Pedro Eliseu Sobrinho, Carlos Alberto Jacovetti e Anete Monteiro dos Santos Casagrande.

**Períodos:** (01-01-18 a 15-04-18, 30-11-18 a 31-12-18), (16-04-18 a 20-05-18, 15-06-18 a 29-11-18) e (21-05-18 a 14-06-18).

**Advogados:** João Fazzanaro Passarini (OAB/SP nº 268.266), Pérsio Thomaz Ferreira Rosa (OAB/SP nº 183.463), Luís Roberto Olímpio (OAB/SP nº 135.997) e outros.

**Procurador de Contas:** José Mendes Neto.

=====

**EMENTA: CONTAS ANUAIS. CÂMARA MUNICIPAL. DUODÉCIMOS. NECESSIDADE DE ADEQUAÇÃO DO PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO. QUADRO DE PESSOAL. NECESSÁRIA REVISÃO DO REQUISITO DE ESCOLARIDADE EXIGIDO PARA OS CARGOS EM COMISSÃO. REGULARIDADE, COM RESSALVAS.**

População	130.102
Despesa total (artigo 29-A da Constituição - 3,5 a 7% da receita do ano anterior)	1,84%
Despesa com folha de pagamento (artigo 29-A, § 1º, da Constituição - 70% do repasse bruto)	46,05%
Despesa com pessoal e reflexos (artigo 20, III, "a", da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF)	0,82%
Subsídios dos Agentes Políticos (artigo 29, VI, da Constituição - 20 a 75% do subsídio do Deputado Estadual)	50%
Recolhimentos dos encargos sociais	Em ordem
Repasse de duodécimo	Em ordem
Pagamento de Verba de Gabinete ou assemelhada	Não
Pagamento de sessões extraordinárias	Não

ATJ - Regularidade	MPC - Irregularidade
--------------------	----------------------

## **1. RELATÓRIO**

**1.1** Em exame, as contas da **CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAS**, exercício de **2018**.

**1.2** A inspeção *in loco* apontou as seguintes ocorrências (evento 9.1):

**a) Fidedignidade dos dados informados ao Sistema Audesp:** divergência entre o quadro de pessoal informado ao Sistema AUDESP e o obtido na fiscalização *in loco*.

**b) Quadro de Pessoal:** nomeações em comissão para o cargo de Assessor de Vereador, cujas atribuições não possuem características de direção, chefia e assessoramento (art. 37, V, da CF); os cargos em comissão representam 51% das vagas preenchidas.

**c) Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal:** entrega intempestiva de documento ao Sistema Audesp, nos meses de janeiro, fevereiro, abril e junho; desatendimento às recomendações do Tribunal.

**1.3** Notificados todos os Responsáveis<sup>1</sup> para a apresentação das justificativas pertinentes (evento 13.1), a **Câmara Municipal de Araras** ofertou explicações e documentos (eventos 18.1/18.4), sustentando o seguinte:

**a) Fidedignidade dos dados informados ao Sistema Audesp:** os ocupantes dos cargos em comissão de diretor administrativo/financeiro, de comunicação e legislativo foram exonerados a partir de janeiro de 2019, mas suas rescisões ocorreram em 31-12-18, razão pela qual o sistema que gerencia a folha de pagamento não computou esses cargos como ocupados no quadro de pessoal. Quanto aos outros dois cargos em comissão, de chefe de gabinete e assessor de vereador, cujas rescisões ocorreram no decorrer do mês de dezembro de 2018, por uma falha técnica na elaboração do quadro, computou-se como ocupados os cargos vagos; a falha foi corrigida e, conforme cópia anexada, o quadro dos servidores em comissão apresentava 22 cargos ocupados e sete vagos.

**b) Quadro de Pessoal:** os cargos, criados pela Lei nº 4.374/11, alterada pela Lei nº 4.703/14, já foram objeto de fiscalização no TC-002116/026/12, sem que houvesse qualquer ressalva.

---

<sup>1</sup> Presidentes no exercício 2018: Pedro Eliseu Sobrinho (nos períodos de 01-04 a 15-04 e 30-11 a 31-12-18); Carlos Alberto Jacovetti (nos períodos de 16-05 a 20-05 e 15-06 a 29-11-18); e Anete Monteiro dos Santos Casagrande (período de 21-05 a 14-06-18).

No curso do Inquérito Civil 12/08, foi apresentada representação ao Procurador-Geral de Justiça, que entendeu não ser possível aferir a inconstitucionalidade dos cargos de Chefe de Gabinete; tampouco se constatou, no curso das investigações, irregularidades nos cargos comissionados de Chefe de Gabinete e Assessor de Vereador, ou identidade de funções com o cargo de Assistente Legislativo, de provimento efetivo (colacionou excerto do IC 5PJ nº 12/2008).

Ainda sobre o assunto, aduziu que, em decisão de 11-05-11, o Órgão Especial do Colendo Tribunal de Justiça de São Paulo declarou constitucional a criação de onze cargos de chefe de gabinete além de onze cargos de assessor político na Câmara Municipal de Cubatão, entendimento que, na sua visão, também poderia ser aplicado à Câmara de Araras, que igualmente possui 11 vereadores e conta com população superior à de Cubatão.

Quanto ao percentual de cargos ocupados em comissão, acrescentou deva ser analisado de maneira contextualizada com a natureza do Poder Legislativo, não se confundindo com as funções técnicas eminentemente desempenhadas pelo Poder Executivo.

**c) Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal:** a intempestividade na entrega decorreu de lapso motivado por problemas internos e relativos ao próprio sistema de informática, situação que está solucionada; a Câmara tem procurado atender com a máxima presteza possível a todas as recomendações expedidas por esta Egrégia Corte de Contas.

Em síntese, foram apresentados os mesmos argumentos nas justificativas ofertadas pelos **Presidentes Substitutos**, Carlos Alberto Jacovetti (eventos 26.1/26.2) e Anete Monteiro dos Santos Casagrande (eventos 27.1/27.14).

**1.4 A Unidade de Economia da Assessoria Técnico-Jurídica** opinou pela regularidade das contas (evento 39.1).

A **Chefia** do órgão (evento 39.2) encaminhou os autos sem

pronunciamento de mérito.

**1.5** O **Ministério Público de Contas** (evento 51.1), tendo em vista as impropriedades no tocante às atribuições e requisitos de escolaridade para o preenchimento dos cargos em comissão de Assessor de Vereador bem como a predominância de cargos de livre provimento em relação aos efetivos, manifestou-se pela **irregularidade** dos demonstrativos.

Prescreveu a adoção de providências ao exato cumprimento da lei aos demais apontamentos, dentre elas a verificação das reais necessidades do Legislativo na ocasião da elaboração orçamentária anual, evitando-se repasses de duodécimos superestimados.

**1.6** Contas anteriores:

**2015: Regulares, com ressalvas, recomendando** à Câmara que adote as medidas necessárias para garantir a fidedignidade dos dados transmitidos, dando atendimento aos princípios da evidenciação contábil e da transparência fiscal; **determinando** a implementação das medidas saneadoras dispostas no voto de 2014 – TC-002418/026/14 –, priorizando-se o provimento de cargos pela via do concurso público, em cumprimento ao disposto no inciso II do art. 37 da Constituição Federal, e com o estabelecimento de níveis de escolaridade adequados ao desempenho das funções de direção, chefia e assessoramento (TC-00582/026/15, DOE de 02-03-17, trânsito em julgado em 24-03-17).

**2016: Regulares, com ressalvas, recomendando** à Edilidade que, no momento em que for detectada a necessidade de reforço na estrutura funcional, sejam as futuras contratações efetivadas por meio de concurso público; que a gestão da Câmara dê cumprimento às orientações e determinações desta Corte, bem como passe a respeitar incondicionalmente os princípios constitucionais e o formalismo legal que reveste os lançamentos da contabilidade pública, preservando a fidedignidade e a tempestividade na transmissão destes dados ao Sistema Audep (TC-005023.989.16, DOE de 30-01-19, trânsito em julgado em 20-02-19).

**2017: Regulares, com ressalvas,** com as seguintes **recomendações:** observe as disposições dos artigos 29 e 30 da Lei nº 4.320/64

e do artigo 12 da Lei de Responsabilidade Fiscal, quando do planejamento orçamentário; estabeleça nível de escolaridade adequado ao desempenho das funções de direção, chefia e assessoramento; e dê atendimento às Instruções do Tribunal, no que concerne ao prazo para o envio de documento a esta E. Corte (TC-006213.989.16, Sessão da Segunda Câmara, em 13-10-20).

É o relatório.

## **2. VOTO**

**2.1** Os autos (evento 9.1) informam que a despesa total do Legislativo foi de R\$ 4.588.722,65, correspondente a 1,84% da receita tributária do exercício anterior do Município (R\$ 249.694.973,17), inferior, portanto, aos 6% permitidos pelo artigo 29-A, II, da Constituição Federal, diante do número de habitantes (130.102).

A despesa com folha de pagamento, para os fins do § 1º desse dispositivo constitucional, foi de R\$ 2.969.757,31, equivalente a 46,05% da transferência líquida pela Prefeitura (R\$ 6.358.263,95) e abaixo do limite máximo admitido de 70%.

O Legislativo despendeu com pessoal e reflexos a importância de R\$ 3.684.211,37, que corresponde 0,82% da receita corrente líquida do Município (R\$ 448.210.252,54).

Não houve pagamento de verbas de gabinete, sessões extraordinárias ou outros assemelhados. Os subsídios<sup>2</sup> dos agentes políticos foram fixados pela Lei Municipal<sup>3</sup> nº 4.526, de 14-05-12, não sofrendo revisões desde o exercício de 2016.

**2.2** O repasse de duodécimos foi feito conforme previsto, com suficiência para cobrir as despesas do Legislativo, cabendo à Prefeitura de Araras a devolução de R\$ 1.769.541,30, valor correspondente a 27,65% do montante repassado.

<sup>2</sup> Fixados em R\$ 4.778,55 para os vereadores e em R\$ 6.143,85 para o Presidente da Câmara, atingiram o valor respectivo de R\$ 5.384,85 e de R\$ 6.923,38 com as revisões gerais de 2014 e de 2015.

<sup>3</sup> Observo, entretanto, que a Resolução é a espécie legislativa adequada para a fixação.

Sobre o assunto, a Fiscalização destacou, no corpo da instrução, a expressiva sobra verificada, cabendo-me acompanhar a manifestação do Ministério Público de Contas, tendo em vista a contumácia em elevados patamares de devolução, conforme **histórico dos repasses financeiros**:

Ano	Previsão Final	Repassados (Bruto)	Resultado	%	Devolução
2014	5.826.000,00	5.826.000,00	-		676.873,14
2015	5.826.000,00	5.826.000,00	-		1.308.924,87
2016	6.048.000,00	6.048.000,00	-		1.235.602,55
2017	6.756.000,00	6.756.000,00	-		2.320.123,75
2018	6.400.000,00	6.400.000,00	-		1.769.541,30
2019	7.200.000,00				

**Alerto**, pois, a Edilidade para que adote medidas efetivas de adequação de seu planejamento, aprimorando o prognóstico de suas despesas, para o perfeito cumprimento dos artigos 29 e 30 da Lei nº 4.320/64 e 12 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Os resultados orçamentário, financeiro e patrimonial das contas foram satisfatórios e os recolhimentos dos encargos sociais foram regulares.

**2.3** Atinente à **fidedignidade dos dados informados ao Sistema AudeSP**, dirijo **recomendação** ao Legislativo para que busque o esmero na transmissão dos dados a este Tribunal de Contas, evitando incorrer em novas reincidências e no desatendimento ao princípio da transparência.

**2.4** A **entrega intempestiva de documentos** constitui falha que permeou os demonstrativos da Casa de Leis nos exercícios de 2016, 2017 e no exercício em exame, indicando que o **atendimento às Instruções** deste Tribunal não está entre as prioridades da Câmara Municipal de Araras, motivo pelo qual **advirto** o atual Presidente para que cumpra com rigor os prazos estabelecidos, encaminhando tempestivamente as adequadas informações ao Sistema AudeSP, sob pena de aplicação da multa prevista no artigo 104 da Lei Complementar Estadual nº 709/93.

**2.5** Quanto ao **Quadro de Pessoal**, inicialmente assinalo que o resultado do Inquérito Civil instaurado em 06-07-08 não aproveita, a meu ver, à matéria em exame, dado que o parecer do Ministério Público do Estado consignou que o Procurador-Geral de Justiça, à época, em face de

representação apresentada pelo Órgão Ministerial, apenas sustentou não ser possível aferir a inconstitucionalidade dos cargos “da simples leitura das atribuições” e que “a investigação deveria ocorrer no plano da aplicação concreta da norma”. Esta, centrada “na apuração da regularidade ou não da existência de cargos com idêntica atribuição, mas com formas de provimento diversas”, acabou por concluir, tão somente, pela inexistência de identidade de função entre os cargos efetivos e comissionados. Não alcançou, portanto, a Lei Municipal nº 4.703, de 05-09-14, que alterou a Lei nº 4.374/2011, dispondo sobre a estrutura administrativa.

A esse respeito, a Fiscalização constatou a nomeação de quinze servidores em comissão no exercício, seis dos quais designados para o cargo de Assessor de Vereador, cujas atribuições entendeu não possuírem características de direção, chefia e assessoramento, mencionando, no item “Quadro de Pessoal”, ser o ensino médio completo a única exigência para o provimento.

O *Parquet* de Contas, em sua manifestação, teceu considerações quanto à insuficiência do requisito da escolaridade, salientando que a formação acadêmica em nível superior é condicionante para o preenchimento dos postos comissionados, de acordo com jurisprudência deste Tribunal, que colacionou.

Cumpr-me registrar que, ainda que houvesse determinação no voto sobre as contas de 2015, reprisando recomendação estampada na decisão de 2014 – concernente à adoção de medidas para a regularização das falhas no quadro de pessoal, dentre as quais, o estabelecimento de níveis de escolaridade adequados ao desempenho das funções de direção, chefia e assessoramento –, o requisito de escolaridade para o provimento dos cargos em comissão acabou por não ser criticado ou levado à conclusão no presente relatório da UR-03.

A esse respeito, portanto, não foram ofertadas quaisquer justificativas.

Aliás, essa inadequação do requisito atinente ao nível de instrução, objeto de recomendações nas decisões de 2014 e 2015, tampouco foi aventada no voto dos demonstrativos de 2016, figurando novamente no

campo das recomendações nas contas de 2017, recentemente julgadas.

Tal cenário me leva a **advertir severamente** a Edilidade para que promova com urgência a alteração na estrutura funcional, passando a exigir o nível superior de ensino aos ocupantes dos cargos em comissão, em conformidade com a jurisprudência deste Tribunal de Contas e com o preceito constitucional inscrito no inciso II do artigo 37, observando, enfim, aos princípios da impessoalidade e da eficiência e evitando o juízo da irregularidade de futuras contas.

Ainda sobre o **quadro de pessoal**, este apresentou a seguinte formação no exercício (a Câmara corrigiu o número de cargos comissionados ocupados para 22):

Natureza do cargo/emprego	Existentes		Ocupados		Vagos	
	2017	2018	2017	2018	2017	2018
Efetivos	48	48	24	23	24	25
Em comissão	29	29	27	24	2	5
<b>Total</b>	<b>77</b>	<b>77</b>	<b>51</b>	<b>47</b>	<b>26</b>	<b>30</b>
Temporários	2017		2018		Em 31.12 de 2018	
Nº de contratados						

Em relação ao quantitativo de comissionados, a Câmara de Araras sugeriu, nas justificativas, que esta Corte de Contas se balize pelo mesmo entendimento aplicado na esfera judicial à Câmara de Cubatão, no âmbito de ADI<sup>4</sup>, que por maioria dos votos no Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, obteve declaração de constitucionalidade relativa à criação de onze cargos de assessor político, além de onze cargos de chefe de gabinete, em configuração de dois assessores em comissão por vereador.

Vale ressaltar a manifestação contrária, na citada ADI, do Relator Des. Samuel Júnior, que fez constar em sua declaração de voto vencido o entendimento jurisprudencial em sentido oposto, prevalente naquela Corte, e a seguinte intelecção, com a qual me harmonizo:

Ademais, admitir-se a criação de tais cargos técnicos com provimento em comissão, seria autorizar a atuação administrativa com

<sup>4</sup> Ação Direta de Inconstitucionalidade, ADI nº 0325308-19.2010, julgamento em 11-05-11, ao arquivo.

desrespeito aos princípios da moralidade, impessoalidade e interesse público, na medida em que seria possibilitado o ingresso de servidores públicos com vista à eventual satisfação de interesses particulares da autoridade nomeante (ADI 0325308-19.2010, Roberto Mac Cracken e Xavier de Aquino com votos vencedores e Reis Kuntz, Corrêa Vianna, Renato Nalini e Samuel Júnior, Relator sorteado, com votos vencidos).

Pondero, no entanto, que o posicionamento recentemente expresso por este Tribunal nos dois períodos antecedentes (contas de 2016 e 2017) considerou aceitável a conformação do quadro de pessoal, juízo que vou me permitir acompanhar neste momento, sem embargo de **recomendar** à Câmara que proceda à reestruturação do seu quadro de pessoal, o qual, ademais, apresenta número excessivo de vagas existentes e não providas, demonstrando sua desnecessidade.

Nesse diapasão, **alerto** a Edilidade que esta Casa de Contas permanece atenta à composição dos quadros de pessoal da Administração Pública, orientando o corpo fiscalizatório e os entes fiscalizados para a averiguação da real necessidade da manutenção de estruturas funcionais dilatadas, com o propósito do fiel cumprimento aos ditames constitucionais e aos princípios da impessoalidade, razoabilidade, proporcionalidade, economicidade e eficiência.

**2.6** Diante do exposto, voto pela **regularidade, com ressalvas**, das contas da **Câmara Municipal de Araras**, exercício de 2018, nos termos do artigo 33, II, da Lei Complementar Estadual nº 709/93, com a quitação dos Responsáveis, Pedro Eliseu Sobrinho, Carlos Alberto Jacovetti e Anete Monteiro dos Santos Casagrande, com base no artigo 35 do mesmo diploma legal.

Encaminhe-se, por ofício, cópia do acórdão e das correspondentes notas taquigráficas ao atual Presidente da Câmara para adoção das providências necessárias ao exato cumprimento da decisão desta Corte.

A Fiscalização deverá verificar na próxima inspeção o efetivo cumprimento das medidas noticiadas e determinadas nos autos.

**2.7** Esta deliberação não alcança os atos pendentes de apreciação por este Tribunal.

Sala das Sessões, 01 de dezembro de 2020.

**SIDNEY ESTANISLAU BERALDO**  
**CONSELHEIRO**