
PROCESSO: 00005164.989.23-8

ÓRGÃO: ■ CAMARA MUNICIPAL DE SANTANA DE PARNAIBA (CNPJ 59.043.513/0001-22)

■ **ADVOGADO:** CELSO ROBERTO MARCONDES PEREIRA (OAB/SP 75.915) / JOSE CLESIO DIAS JUNIOR (OAB/SP 296.235)

INTERESSADO(A): ■ VICENTE AUGUSTO DA COSTA (CPF ***.431.338-**))

ASSUNTO: Contas de Câmara - Exercício de 2023

EXERCÍCIO: 2023

INSTRUÇÃO POR: DF-09

Em exame, nos termos do art. 71, II, da Constituição Federal, art. 33, II, da Constituição Estadual, e art. 2º, III, da Lei Complementar Estadual 709/1993, o julgamento das contas em epígrafe.

Preliminarmente, para melhor contextualizar o Legislativo sob análise, cumpre trazer aos autos os correspondentes dados constantes do “Mapa das Câmaras”^[1]:

População	154.105
Nº Vereadores	17
Gasto Total	R\$.28.395.641,34
Gasto per capita	R\$.184,26

As despesas superaram a arrecadação municipal	Não
---	-----

A partir das informações obtidas no curso do processo, consideram-se os resultados contidos no quadro a seguir:

SÍNTESE DO APURADO	
Planejamento	PARCIAL
Controle interno	PARCIAL
Encargos – Recolhimentos ao Regime Geral de Previdência Social – RGPS?	SIM
Encargos – Recolhimentos ao Regime Próprio de Previdência Social – RPPS?	PREJUDICADO
Limites financeiros constitucionais – Atendido o limite de despesa total?	SIM
Limites financeiros constitucionais – atendido o limite percentual para a folha de pagamento	SIM
LRF – Despesa de pessoal em dezembro do exercício em exame	2,08%
Subsídios dos agentes políticos - Atendido o limite constitucional remuneratório do Vereador?	SIM
Subsídios dos agentes políticos - Atendido o limite constitucional remuneratório do Presidente?	SIM
Subsídios dos agentes políticos - Atendido o limite constitucional da despesa total com remuneração dos edis?	SIM
Subsídios dos agentes políticos - Pagamento de verba de gabinete ou assemelhada?	NÃO
Subsídios dos agentes políticos - Pagamento de sessões extraordinárias?	NÃO

Observada a adequação da instrução processual (ev. 15), respeitadas as garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa (ev. 22), e considerando as justificativas ofertadas pela Origem (ev. 48), o Ministério Público de Contas opina pelo prosseguimento do feito, com juízo de IRREGULARIDADE dos demonstrativos, por não considera-los em boa ordem.

De início, a Fiscalização apontou, em reincidência, desarranjos acerca da regulamentação do Setor de Controle Interno. A Resolução nº 04/2022, determinou

que o controle interno será classificado com função gratificada, cujo provimento se dará por livre nomeação do Presidente da Edilidade.

A Resolução supracitada afronta a jurisprudência desta Corte de Contas, que determina que a função de controlador interno deve ser exercício por servidor de carreira, não estando sujeito a livre nomeação do Gestor.

Neste sentido, cumpre trazer à baila, trecho de interesse do voto condutor, relativo as contas do exercício de 2020, da Edilidade em exame – TC-6594.989.20.

*2.6. No que diz respeito ao controle interno, em que pesem as alegações de defesa apresentadas, cabe **recomendação** para que a Edilidade tenha atenção com a estrutura do setor, que não possui cargo efetivo de controlador interno, para que tal aspecto não prejudique o exercício das atividades e o funcionamento da área, e que aprimore a efetividade do setor, dando atenção aos relatórios produzidos. (Primeira Câmara do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, em sessão de 07 de novembro de 2023) – grifo no original.*

Impende salientar, com base em Manual editado pelo próprio Tribunal de Contas, que uma atuação efetiva do controle interno poderia sanar várias das impropriedades e irregularidade apontadas no relatório da Fiscalização. Assim, imperioso o aprimoramento das atividades desenvolvidas pelo Controlador, bem como a capacitação de agentes que possam desempenhar as atribuições nos afastamentos do titular do cargo, não sendo escusável que a Edilidade ainda não o tenha implantado de maneira a desempenhar suas atribuições de forma efetiva.

Nesse mesmo sentido, é o Comunicado SDG nº 35/2015, que dispõe que: *É primordial que o controle interno seja instituído e atue de fato. As entidades, levando em conta a sua realidade interna, avaliarão quais atividades comporão o seu sistema de controle interno e qual a estrutura necessária para exercer as atribuições correspondentes, sendo recomendável que a atividade seja exercida por servidor de provimento efetivo.* (g.n.)

Destarte, considerando a importância do sistema de controle interno, sendo que sua inoperância ou ineficiência acaba enfraquecendo o controle (por ser então realizado preponderantemente pelo Controle Externo, invertendo a lógica fixada no art. 74, § 1º da CF), não basta a mera existência de setor controlador, devendo haver atuação minuciosa a fim de evitar quaisquer desvios tanto da gestão dos recursos públicos, como às atribuições dos agentes, devendo este achado de auditoria deve ser somado para a emissão do juízo de irregularidade das contas.

Sendo pertinente a expedição de determinação para que o Presidente da Edilidade crie o cargo de controlador interno de provimento efetivo, a fim de que

haja atuação minuciosa, evitando assim, quaisquer desvios tanto da gestão dos recursos públicos, como às atribuições dos agentes.

Em reincidência foram constatadas disfunções no quadro de pessoal da Câmara Municipal de Santana de Parnaíba. Trata-se do significativo número de cargos de provimento em comissão: previstos 52, destes 51 estavam ocupados, ao passo que, o cargo de provimento efetivo dos 69 existentes, 65 estavam ocupados, ou seja, aproximadamente 43% existentes são destinados a comissionados – ($51/121=42,148\%$).

Tais números evidenciam que a gestão priorizou a livre nomeação em detrimento da admissão pela via do concurso público, de modo que os cargos comissionados alcançaram cerca de 42% do total de vagas preenchidas, subvertendo, portanto, a regra geral estabelecida pela Constituição Federal (art. 37, II e V), além de ofender os princípios da proporcionalidade e razoabilidade.

Cumprе frisar que aludida ocorrência já foi diversas vezes objetada por essa Corte de Contas, com alertas e censuras que remontam ao exercício de 2009 (Exercícios 2009 e, 2011 a 2022 - TCs-809/026/09, 2577/026/11, 2268/026/12, 165/026/13, 2570/026/14, 734/026/15, 4975.989.16, 6165.989.16, 5210.989.18, 5551.989.19, 3899.989.20, 6594.989.20 e 4930.989.22).

O excesso de cargos de comissão é combatido pelo Ministério Público de Contas, que emitiu Orientação Interpretativa nesse sentido: **OI-MPC/SP nº 02.26: Concorre para a irregularidade das contas anuais da Câmara Municipal o desarrazoado número de cargos em comissão, sobretudo quando em contraposição às orientações do Supremo Tribunal Federal na tese fixada no Tema 1010 de repercussão geral, e em inobservância ao artigo 37, inciso II, da Constituição Federal, que estabelece o concurso de provas e títulos como a via de acesso ordinária ao serviço público.**

Na mesma senda, permanece a falha, outrora censurada, relativa à disparidade dos gastos realizados no exercício em exame, considerando que dos R\$ 12.416.799,47 despendidos a título de remunerações, R\$ 8.048.052,54 (64,82%), foram destinados aos vencimentos dos comissionados.

Cumprе salientar, que estas ocorrências foram determinantes para a reprovação das contas do exercício de 2022, veja-se:

2.4. Com relação ao quadro de pessoal, a equipe técnica promoveu críticas relacionadas à elevada proporção de cargos comissionados providos (50), frente ao total de posições ocupadas do quadro da Edilidade (92), correspondendo a 54%.

No intuito de gerar um contexto uniforme e critérios minimamente objetivos de comparação, levantei a quantidade de cargos total e a de comissionados providos em cada Edilidade de cinco municípios com população imediatamente superior e de outros cinco com população

imediatamente inferior, a partir dos dados disponibilizados pelo Mapa da Câmaras, Sistema Audeps e por relatórios da Fiscalização deste Tribunal.

Conforme a tabela que trago mais à frente, Santana do Parnaíba ficou em segundo lugar dentre os piores números, com média de 2,94 cargos comissionados ocupados por vereador, índice acima da média do conjunto de municípios, que ficou em 2,14. O número total de cargos providos, de 92, também se mostra maior que a média desses municípios, que foi de 63,3.

(...)

Destaque para o total de 50 cargos comissionados ocupados da Edilidade, frente à média dos demais municípios, de 29,45.

Destaco, ainda, que a situação do quadro é a mesma de exercícios anteriores, em que as respectivas contas foram analisadas e consideradas irregulares, com a falha ora analisada sendo relevante para tais decisões (2016 – TC-004975.989.16-1, 2017 – TC-006165.989.16-1, 2018 – TC-005210.989.18-2 e 2019 – TC-005551.989.19-7).

Acrescento que a impropriedade já havia sido objeto de recomendação quando do julgamento das contas de 2009 (TC-00809/026/09) e de 2011 a 2015 (TC-002577/026/11, TC-002268/026/12, TC000165/026/13, TC-002570/026/14, TC-000734/026/15).

(...)

A situação é agravada pelos números das despesas com remuneração de pessoal apresentados pela equipe técnica, que demonstram um gasto com comissionados no valor de R\$ 6.573.856,16 (seis milhões, quinhentos e setenta e três mil, oitocentos e cinquenta e seis reais e dezesseis centavos), equivalente a 70% do total da remuneração paga pela Edilidade, de R\$ 9.423.055,22 (nove milhões, quatrocentos e vinte e três mil, cinquenta e cinco reais e vinte e dois centavos).

Em que pesem as alegações apresentadas, que não foram capazes de justificar as impropriedades relatadas, entendo que, assim como em julgamentos anteriores, as falhas aqui tratadas comprometeram a regularidade das contas em exame. (TC-6594.989.20 – 1ª Câmara, sessão de 07 de novembro de 2023).

Contribui para a emissão do juízo de irregularidade, as divergências das informações enviadas ao Sistema Audeps, as quais devem corresponder aos fatos registrados na Origem; alterações posteriores devem seguir normas, procedimentos e princípios aceitos pela ciência contábil. Anote-se, ainda, que a responsabilidade pelos lançamentos e registros dos fatos contábeis é sempre dos jurisdicionados.

Neste ponto, vejamos excerto do Comunicado SDG nº 34/2009: O **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO alerta que constitui falha grave a ausência de fidelidade das informações enviadas ao Tribunal de Contas em relação àquelas registradas na Origem, vez que ofende aos princípios da**

transparência (art. 1º, §1º, da LRF) e da evidenciação contábil (art. 83 da Lei nº 4.320/64), ocasionando efetivo prejuízo à ação de controle dos recursos públicos. As informações enviadas ao Sistema Audesp devem corresponder aos fatos registrados na Origem; alterações posteriores devem seguir normas, procedimentos e princípios aceitos pela ciência contábil. Anote-se, ainda, que a responsabilidade pelos lançamentos e registros dos fatos contábeis é sempre dos jurisdicionados ... (g.n)

Nesse sentido é a OI-MPC/SP nº 02.40: Concorre para a irregularidade das contas anuais da Câmara Municipal a ausência de divulgação ou inexatidão dos dados relacionados às atividades desempenhadas e despesas realizadas, em contrariedade às determinações constitucionais e legais referentes à publicidade, transparência e acesso à informação.

Com efeito, ante as ponderações retro descritas, o Ministério Público de Contas pugna pelo julgamento de **IRREGULARIDADE**, nos termos do art. 33, III, 'b' (infração à norma legal ou regulamentar), C/C § 1º (reincidência), com proposta de aplicação de multa, conforme artigos 36, parágrafo único, e 104, I, II e VI, todos da Lei Complementar Estadual nº 709/1993, pelos seguintes motivos:

1. Item A.3 – Sistema de Controle Interno deficitário, em descumprimento ao art. 74 da Constituição Federal e ao art. 35 da Constituição Bandeirante (**REINCIDÊNCIA**);

2. Item B.5.1 – desarrazoada desproporção entre o número de cargos comissionados e efetivos, subvertendo a norma do art. 37, II, da Constituição Federal acerca do ingresso no serviço público pela via do concurso público; excesso de gastos com cargos comissionados em comparação aos gastos com servidores efetivos, controle de frequência inadequado para os cargos comissionados; (**REINCIDÊNCIA**);

3. Item B.6.2 – elevado custo per capita/habitante, R\$ 184,26, ficando em segundo lugar com maior gasto;

4. Item D.1 – diversas falhas no portal da transparência: (i) não contém dados para acompanhamento de programas, ações, projetos e obras; (ii) não há referência aos projetos de lei em tramitação; (iii) falta disponibilizar alguns dados anteriores a 2018;

5. Item D.2 – divergência entre os dados fornecidos pela Origem e aqueles apurados pelo sistema Audesp;

Item E.3 – desatendimento às recomendações/determinação e Instruções deste E. Corte de Contas (**REINCIDÊNCIA**).

No tocante as reincidências constatadas, veja o entendimento deste Órgão Ministerial exarado na **OI-MPC nº 02.16**: Concorre para emissão de parecer desfavorável a reincidência de falhas verificadas em exercícios anteriores, com tempo suficiente para sua correção.

Quanto aos demais achados de auditoria, na visão do MPC, por hora, podem ser alçados ao campo das recomendações, uma vez que são de caráter formal ou de menor gravidade. Sendo pertinente alertar a Origem que a reincidência

sistemática nas falhas incorridas poderá culminar no juízo desfavorável das contas relativas a exercícios vindouros.

Por fim, caso haja juntada de qualquer novo documento ou pronunciamento nos autos, nisto incluída a manifestação de órgão técnico desta Corte de Contas, desde já se requer vista, nos termos do art. 70, § 1º, do Regimento Interno, c/c art. 3º, I, da Lei Complementar Estadual nº 1.110/2010, a fim de que o Ministério Público de Contas, atuando como fiscal da ordem jurídica, possa ter acesso a todos os elementos da instrução processual.

É o parecer.

São Paulo, 10 de setembro de 2024.

RENATA CONSTANTE CESTARI
Procuradora do Ministério Público de Contas

MPC 04

¹ <https://www.tce.sp.gov.br/camarasmunicipais>

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA CONSTANTE CESTARI. Sistema e-TCESP.
Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse <http://e-processo.tce.sp.gov.br> - link
'Validar documento digital' e informe o código do documento: 5-JI7T-CCES-60SE-5AGV