
PROCESSO: 00005217.989.23-5
ÓRGÃO: ■ CAMARA MUNICIPAL DE CATANDUVA (CNPJ 51.840.544/0001-00)
■ **ADVOGADO:** WILTON LUIS DE CARVALHO (OAB/SP 227.089) / ETTORE GUERREIRO LOTTO (OAB/SP 422.566)
INTERESSADO(A): ■ MARCOS APARECIDO FERREIRA (CPF ***.825.938-**))
ASSUNTO: Contas de Câmara - Exercício de 2023
EXERCÍCIO: 2023
INSTRUÇÃO POR: UR-08

Excelentíssimo Senhor Conselheiro Relator,

Os autos abrigam o exame das contas anuais do exercício de 2023 da **Câmara Municipal de Catanduva**.

Quanto aos apontamentos de desconformidade, a **d. fiscalização** anotou os seguintes achados de auditoria (evento 23.65):

A.1.1. ELABORAÇÃO DO PLANEJAMENTO MUNICIPAL

- Não houve incentivo à participação popular, em desatendimento à previsão do artigo 48, § 1º, inciso I, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, haja vista que as audiências públicas para discussão dos planos orçamentários para o exercício de 2024 (LDO e LOA) foram realizadas em horário comercial;

- Não houve levantamento de demandas da população, antes da elaboração do orçamento, de modo a auxiliar na concepção dos diagnósticos necessários para a previsão das políticas públicas a serem executadas.

A.1.2. ACOMPANHAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPAIS

- A Câmara Municipal não dispõe de setor/comissão responsável pelo acompanhamento da execução, pelo Executivo, do orçamento e das políticas públicas previstas, deixando de exercer

sua competência constitucional de controle externo, prevista no artigo 70 c/c artigo 166, § 1º, inciso II, da Constituição Federal.

A.2. PLANEJAMENTO DOS PROGRAMAS E AÇÕES DO LEGISLATIVO

- As ações do Legislativo não estabelecem as metas físicas mensuráveis a serem alcançadas, pois não há quantificação daquilo que se pretende realizar, prejudicando o acompanhamento determinado pelo art. 71, inc. I e IV e pelo “caput” e inc. I do art. 74, ambos da Constituição Federal.

A.3. CONTROLE INTERNO

- O sistema de controle interno está cumprindo parcialmente as suas funções institucionais previstas no artigo 74, incisos II e IV da Constituição Federal, bem como desatende ao art. 66, inciso V das Instruções nº 01/2020 deste E. Tribunal, vigentes a época.

B.1.1. REPASSES FINANCEIROS RECEBIDOS E DEVOUÇÃO

- Não houve compensação do saldo de repasses do exercício anterior, nos termos do artigo 168, § 2º, da Constituição Federal;

- Não contabilizou corretamente o saldo de duodécimos do exercício em exame como saldo a devolver ao Executivo no passivo financeiro; - Não devolveu ao Executivo os rendimentos de aplicação financeira do exercício em exame.

B.5.1. QUADRO DE PESSOAL

- Nomeações para cargos em comissão, cujas atribuições possuem características burocráticas e rotineiras a serem executadas por servidor efetivo;

- Existência de servidor efetivo ocupando interinamente o cargo efetivo de Tesoureiro, com aprovados em concurso em validade aguardando nomeação, incorrendo em desvio de função e investidura em cargo/emprego público sem aprovação prévia em concurso público, em violação ao artigo 37, inciso II, da CF.

B.6.2. REGIME DE ADIANTAMENTO

- Despesas sob regime de adiantamento que não demonstram de forma clara e não genérica o objetivo da missão oficial, bem como relatório objetivo das atividades realizadas nos destinos visitados, em desatendimento aos incisos I e II, art. 65, das Instruções nº 01/2020 deste E. Tribunal de Contas, vigentes à época;

- Prestação de contas de regime de adiantamento constando o fornecimento de alimentação em número superior ao número de servidores autorizados a viajar.

B.6.3. PAGAMENTOS DE FÉRIAS EM PECÚNIA INDEVIDOS

- Conversão de férias em abono pecuniário em quantidades de dias superior ao permitido em Lei Municipal, bem como o pagamento indevido do terço constitucional em duplicidade.

B.6.4. LICENÇAS-PRÊMIO VENCIDAS

- Acúmulo excessivo de licenças-prêmio vencidas;

- Conversão de período de Licença-prêmio em pecúnia em quantidades de dias superior ao permitido em Lei Municipal.

B.6.5.1. TESOURARIA

- Inconsistência entre o saldo bancário existente e o informado ao sistema Audesp, denotando falta de fidedignidade;

- Utilização frequente de cheques para pagamento de despesas.

B.6.5.2. ALMOXARIFADO

- Ausência de controle de movimentação de almoxarifado, impossibilitando a verificação do consumo, bem como a análise quanto à legitimidade dos gastos a esse título, podendo ter

contribuído para o aumento expressivo das despesas no exercício.

B.6.5.3. BENS PATRIMONIAIS

- Não realizou o levantamento geral de bens móveis e imóveis, não atendendo assim, ao disposto nos artigos 94, 95 e 96, da Lei Federal n.º 4.320, de 17 de março de 1964;

- Demonstrativo de Patrimônio inconsistente com o Balancete Contábil, denotando erro de contabilização e falta de fidedignidade das informações prestadas; - Não há controle dos agentes responsáveis pela guarda e administração dos bens móveis; - Prédio da Câmara Municipal não possui Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros – AVCB vigente.

C.2. FORMALIZAÇÃO DAS LICITAÇÕES, INEXIGIBILIDADES E DISPENSAS

- Dispensas de licitação no percentual de 78,97% do total das despesas licitáveis do exercício em análise e um aumento de 739,24% em relação ao exercício anterior.

C.2.1. FRACIONAMENTO AO DEVER DE LICITAR

- Contratações de fornecedores/prestadores de serviços, realizadas ao longo do exercício financeiro, que, de maneira continuada, mediante dispensa de licitação, cumulativamente, ultrapassaram os limites preconizados nas legislações vigentes, denotando ausência de adequado planejamento do legislativo municipal, podendo ter contribuído para o aumento expressivo das despesas no exercício.

C.3.1. EXECUÇÃO CONTRATUAL

- Falhas de instrução quanto a fracionamento de despesas licitáveis; - Orçamentos sem detalhamentos e composição de custos unitários; - Ausência de numeração nos processos;

- Termos aditivos com justificativas não aceitáveis;

- Recebimento definitivo de serviço não realizado; - Divulgações de avisos de dispensa, solicitações de manutenções, propostas, objeto contratual, notas de empenho e fiscal sem a devida especificação dos objetos;

- Notas de empenho e fiscais emitidas e quitadas antes da assinatura dos contratos;

- Aquisição de materiais de pintura por dispensa com empresa diversa das contratadas para a execução do serviço, incluído o fornecimento de material;

- Notas fiscais sem ateste de recebimento e notas de empenho sem a correta identificação dos fornecedores;

- Divulgação do aviso de dispensa sem atender o tempo de disponibilização;

- Notas de empenho emitidas antes do início do processo de dispensa e antes da data de abertura dos envelopes de habilitação e proposta, da homologação e adjudicação e da assinatura do contrato denotando indícios de possível direcionamento;

- Abertura de procedimento licitatório sem previsão orçamentária suficiente e ata de julgamento não objetivo para inabilitação de proponentes à licitação.

D.1. CUMPRIMENTO DE DETERMINAÇÕES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS RELACIONADAS À TRANSPARÊNCIA

- Falhas na divulgação de informações relativas à transparência das contas públicas, em desatendimento ao art. 48 da LRF e ao art. 8º, da Lei Federal nº 12.527/11.

D.2. FIDEDIGNIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AUDESP

- Constatadas divergências entre os dados informados pela Origem e aqueles apurados no Sistema Audesp (itens B.1.1, B.6.5.1, B.6.5.3 e C.3.1).

E.3. ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES/DETERMINAÇÕES DO TCESP

- Não atendimento às Instruções, recomendações e determinações deste e. Tribunal de Contas.

Com a notificação do responsável (evento 36.1) e pedido de dilação de prazo deferido (evento 55.1), ingressam justificativas por parte da **Câmara Municipal de Catanduva**, representada por seu Presidente, Sr. Marcos Aparecido Ferreira (evento 63.1).

Quanto à **falta de participação popular**, a Edilidade informa que as sessões ordinárias são realizadas às 17:30 com o fito de possibilitar maior envolvimento dos munícipes; que as sessões são transmitidas ao vivo no *youtube* e *facebook* bem como o *site* é alimentado semanalmente com a pauta das sessões e notícias de projetos de lei, sendo todas as proposições anexadas em campo específico para facilitar o acesso. Em relação às **demandas da população**, aduz que sempre foram realizadas audiências públicas previamente à votação da LDO e da LOA, de portas abertas ao público, com acatamento do auxílio dos munícipes na concepção de diagnósticos para previsão das políticas públicas a serem executadas, bem como todas as audiências são previamente anunciadas nas redes sociais, diário oficial e *site* da Prefeitura e da Câmara Municipal.

Justifica que o **acompanhamento das políticas públicas** é realizado pela Comissão de Finanças e Orçamento; que o Poder Legislativo ofereceu, à época da elaboração do planejamento, os elementos necessários para subsidiar suas necessidade no Plano Plurianual; defende que, em regra, a maioria dos órgãos públicos não utiliza indicadores e unidades de medidas para as atividades governamentais dado que a finalidade é a manutenção dos serviços administrativos, não sendo possível mensurar o atingimento de metas físicas, sobretudo porque não há tempo limite definido para o término de cada ação, já os programas de natureza finalística são de competência exclusiva do Poder Executivo.

No que atine ao **controle interno**, sustenta que a servidora apresentou todas as informações necessárias e os aspectos da gestão da Câmara e que será criado cargo de Controlador Interno a ser preenchido por concurso público.

Quanto aos **repasses financeiros recebidos e sua devolução**, enfatiza que, com a promulgação da EC 109/2021, foi acrescido parágrafo que dispõe que o saldo

financeiro dos duodécimos terá seu valor deduzido das primeiras parcelas duodecimais do exercício seguinte, quando não restituído.

No que concerne às **nomeações para cargos em comissão com atribuições burocráticas e rotineiras** e à **existência de servidor efetivo ocupando interinamente cargo de tesoureiro**, a Câmara ressalta que não teve tempo hábil para regularizar por completo a situação em 2023. Informa que tramitou no Tribunal de Justiça duas Ações Diretas de Inconstitucionalidades cujos Acórdãos tiveram seus efeitos modulados em 120 dias. Para regularizar a situação, fora realizada uma reestruturação administrativa em 2024. Como parte desse processo, uma empresa especializada foi contratada, o que resultou na aprovação de uma Resolução que cria cargos em comissão despido de atribuições burocrática e sem relação de fidúcia, sanando a questão. Além disso, foram criados cargos efetivos de ouvidor, controlador interno, 2 cargos na área administrativa de serviços técnicos operacionais, a serem preenchidos por concurso público, em substituição aos antigos cargos comissionados tipos por inconstitucionais, com o objetivo de *“equacionar o número de cargos efetivos com o número de cargos comissionados”* (p. 9). Em complemento, afirma que o cargo de tesoureiro será preenchido conforme o prazo estabelecido pelo concurso público 01/2022, com ou sem prorrogação, respeitando as possibilidades financeiras da Edilidade. Observa ainda que o servidor efetivo atualmente ocupante da função tesoureiro possui a qualificação profissional para o exercício do cargo, conforme comprovado pelo diploma de conclusão do curso em Administração de Empresas (evento 63.2).

Quanto à **não demonstração clara e objetiva da missão oficial que gerou os adiantamentos**, a peticionante aduz que, embora tenha ocorrido um número maior de adiantamentos em comparação aos exercícios anteriores, *“todos eles foram feitos com a devida prestação de contas de valores, devolução de recursos não utilizados e pareceres internos, inclusive do controle interno, pela regularidade”* (p. 10), motivo pelo qual entende que o apontamento tenta entrar no mérito dos gastos, os quais são restritos ao gestor público.

Em relação à **conversão de férias em abono pecuniário em quantidade de dias superior ao permitido em Lei Municipal**, sustenta que o setor jurídico irá elaborar recomendações para que o limite seja observado; que não ocorreu o pagamento em duplicidade de 1/3 constitucional uma vez que o artigo 141, § 2º, da LC Municipal 31/96 dispõe que no abono pecuniário será considerado o adicional de férias; e que as férias foram convertidas em pecúnia em decorrência da necessidade do serviço.

No tocante **ao acúmulo excessivo de licenças-prêmios e sua conversão em pecúnia acima do permitido em Lei Municipal**, a Edilidade assevera que o acúmulo ocorre porque há poucos servidores de carreira (atualmente 6 em atividade), o que será corrigido em breve com o preenchimento dos cargos recém-criados.

Em arremate, aduz que as divergências no item intitulado de 'Bens Patrimoniais' ocorreram em razão de equívocos operacionais, os quais serão corrigidos; que estão sendo tomadas providências para evitar contratações acima do limite legal, bem como que as falhas na execução contratual foram pontuais, com ações em andamento para prevenir sua recorrência; informa também que o site da Câmara foi atualizado e agora as informações faltantes já estão no ar; além disso, providências internas estão em curso para garantir a fidedignidade dos dados enviados ao sistema Audep.

Instada, a **d. ATJ**, sob o enfoque estritamente econômico-financeiro, opinou pela regularidade das contas.

É o relatório.

Preliminarmente, informo que as contas dos exercícios de 2020 a 2022 foram julgadas irregulares. É o que demonstram os TC's 3952.989.20, 6647.989.20, 4983.989.22, respectivamente.

A título de contextualização reproduzo o quadro de pessoal no término do exercício de 2023 (evento 23.65, p. 9):

Natureza do cargo/emprego	Quant. Total de Vagas		Vagas Providas	
	Ex. anterior	Ex. em exame	Ex. anterior	Ex. em exame
Efetivos	24	23	8	7
Em comissão	41	46	22	43
Total	65	69	30	50
Temporários	Ex. anterior		Ex. em exame	
Nº de contratados				

No que atine à **desproporcionalidade entre cargos efetivos e comissionados no quadro de pessoal da Câmara**, entendo que o Poder Legislativo possui característica funcional e administrativa diversa dos demais órgãos componentes da estrutura do Estado brasileiro. Todos os seus Membros exercem mandatos eletivos temporários e devem compor seus gabinetes com assessores que guardem estrita relação de confiança e de afinidade ideológica, bem como aptidões sociais específicas

para interagir com o público e autoridades, garantindo o suporte necessário ao titular do mandato.

Todavia, não deve existir abusos em relação ao número de cargos comissionados.

No caso em exame, observa-se que o número de cargos comissionados na Edilidade praticamente dobrou de um exercício para o outro. Em 2022, havia 22 cargos providos em comissão, enquanto ao final de 2023, esse número aumentou para 43.

A Fiscalização, ao comparar cidades com população similar ao Município de Catanduva, revelou uma disparidade significativa da Edilidade em relação a outras do mesmo porte, evidenciando uma desproporção entre servidores concursados e servidores comissionados^[1], a denotar “a inobservância ao princípio de razoabilidade que por via reflexa atinge os princípios da eficiência e economicidade”. (evento 23.65, p. 11).

Em que pese as notícias da reestruturação administrativa após Ações Direitas de Inconstitucionalidade, no exercício de 2023, a Câmara nomeou 03 Assessores Especial Legislativo, 09 Assessores Legislativos, 11 Assessores Especial de Gabinete, 01 Assessor Especial de Recursos Humanos cujas atribuições não possuem características de direção, chefia e assessoramento, desenvolvendo atividades burocráticas e rotineiras as quais deveriam ser executadas por servidores efetivos.

Nesse cenário, não se sustenta a justificativa de que o pagamento de abono pecuniário de férias e de licença-prêmio em quantidade de dias superior ao permitido ocorreu devido ao quadro reduzido de pessoal.

Frise-se, ainda, que a expansão no número de comissionados contribuiu, em certa medida, para que a despesa *per capita* da Câmara Municipal fosse 22,60% superior à média *per capita* dos municípios do Estado de São Paulo (evento 23.65, p. 18).

Ao ensejo, vale lembrar que o excesso de comissionados vem sendo apontado desde 2012, conforme decisão exarada nos autos do TC 3952.656.20 (2020), de relatoria do Exmo. Conselheiro Robson Marinho, proferida pela Colenda Segunda Câmara, em sessão de 14/03/2023, de cujo voto condutor destaco os seguintes termos:

“Compactuando do entendimento do d. MPC, considero que as Contas não merecem aprovação, em razão das impropriedades dos seguintes tópicos: quadro de pessoal e pagamento de gratificações.

Quanto ao quadro de pessoal, o excesso de comissionados vem sendo apontado desde 2012. Aliás, as últimas 3 contas apreciadas (2017, 2018 e 2019) tiveram essa falha como principal fundamento para as reprovações daqueles demonstrativos. (...) As justificativas não conseguiram demonstrar que o número total de servidores é estritamente necessário à demanda de serviços e condizente com a dimensão populacional. Também, não restou justificada a inversão da lógica constitucional de privilégio a servidores efetivos.

A manutenção das ocupações de comissionados em número elevado demonstra que o Legislativo vem priorizando o que deveria ser exceção, em contrariedade ao disposto na Constituição Federal, em seu artigo 37, incisos II e V, bem como revela o desinteresse em corrigir irregularidades e atender recomendações expedidas por esta Corte de Contas”.

(destaques acrescentados)

De gravidade, a meu ver não superado pela defesa, restam ainda os apontamentos voltados às **Contratações (Perspectiva C)**.

Vale dizer, que os processos de dispensa de licitação, exatamente por prescindirem da via legal ordinária – a licitação – ao contrário do que se costuma pensar, ensejam maiores cautelas quanto às diligências de instrução. No caso em enfoque, a operosa Auditoria *“aprofundou a avaliação nos casos de ‘Dispensa de licitação’ em que o valor de R\$ 5.358.303,27 representou o percentual de 78,97% do total das despesas licitáveis do exercício de 2023 e um aumento de 739,24% em relação ao exercício anterior”* (evento 23.65, p. 29). Não bastasse a ausência de licitação, ao se debruçar sobre a matéria, a Fiscalização verificou também que as recorrentes contratações, de maneira continuada, mediante dispensa de licitação, cumulativamente, ultrapassaram os limites preconizados na legislação vigente (evento 23.65, p. 31).

A agravar, enfatizo as seguintes desconformidades na execução contratual:

- fracionamento de licitações que, considerando os serviços orçados e a simultaneidade, enquadrar-se-iam na modalidade tomada de preços;
- orçamento prévio sem detalhamento que expresse a composição dos custos unitários;
- proposta vencedora do Convite nº 04/23 sem detalhamento dos quantitativos, bem como termo aditivo correspondente a 42% do valor inicial do contrato;
- termo aditivo do Convite nº 06/23, com descrição genérica (“substancial aumento da demanda de serviço”), correspondente a 45,02% do contrato inicial e acréscimo de 76,17% do serviço executado; e

- quanto à nota de empenho nº 1460/2023, *“indícios de que a Origem já tinha conhecimento da empresa licitante vencedora e possível direcionado do resultado licitatório”* (evento 23.65, p. 41).

Noutra trilha, entendo apropriada a expedição de **recomendações** a fim de que a Edilidade aprimore a gestão nos seguintes pontos:

- incentive a participação popular nas audiências públicas bem como encaminhe formalmente ao Poder Executivo, antes da elaboração do orçamento, o levantamento das demandas da população a fim de auxiliar na concepção dos diagnósticos necessários para a previsão das políticas públicas a serem executadas;
- estabeleça indicadores e metas em harmonia com a execução dos programas e ações delineados nas peças de planejamento, de modo a possibilitar a aferição da eficiência e efetividade da Administração;
- aprimore a atuação do controle interno, com a produção de relatórios periódicos que identifiquem os pontos vulneráveis na administração, viabilizando a adoção de medidas corretivas pelo Legislativo e o apoio ao Tribunal de Contas no exercício de suas funções institucionais;
- melhore o procedimento de prestação de contas das despesas sob o regime de adiantamento, dado que gastos suportados com recursos dessa natureza devem demonstrar de forma clara a pertinência com o interesse público;
- abstenha-se de realizar pagamentos de férias em pecúnia e licenças prêmios acima do limite permitido;
- aperfeiçoe as rotinas e ajustes na contabilidade, observando com maior zelo o princípio da fidedignidade, de forma a transmitir adequadamente os dados ao Sistema Audesp;
- no que concerne aos bens patrimoniais e almoxarifado, realize o levantamento geral dos bens móveis e imóveis; imprima fidedignidade ao balancete contábil, corrigindo as desconformidades apontadas na instrução; capacite o servidor responsável pelo almoxarifado para garantir que siga as melhores práticas de controle de bens; e providencie o Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros - AVCB;
- promova a completa adequação à Lei de Transparência, com a urgência que o caso requer, disponibilizando todas as informações de forma mais objetiva possível, para que sejam compreendidas e assimiladas por qualquer interessado, notadamente por meio eletrônico; e
- alimente o Sistema AUDESP com dados fidedignos, bem como atenda integralmente às recomendações exaradas por esta Corte de Contas.

Ante o exposto, o **Ministério Público de Contas de São Paulo** opina julgamento de **irregularidade** das contas anuais de **2023 da Câmara Municipal de Catanduva**.

São Paulo, 19 de março de 2025.

Thiago Pinheiro Lima

Procurador do Ministério Público de Contas

54

[1] Quadro extraído do Relatório da Fiscalização (evento 23.65, p. 12):

Município	Período	Quantidade de Vereadores	População	Servidores Concursados/ Temporários	Servidores Comissionados	Servidores Comissionados/ Vereador
Leme	2023	13	98.161	25	14	1,08
Assis	2023	15	101.409	26	1	0,07
Várzea Paulista	2023	11	115.771	17	13	1,18
Catanduva	2023	13	115.791	7	43	3,31
Birigui	2023	15	118.979	21	16	1,07

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: THIAGO PINHEIRO LIMA. 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-VFMM-4VZE-73IJ-7K0H