

<b>PROCESSO:</b>	<b>00004545.989.22-0</b>
<b>ÓRGÃO:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ CAMARA MUNICIPAL DE ITUPEVA (CNPJ 54.689.336/0001-32)</li> <li>▪ <b>ADVOGADO:</b> EDER CARLOS VILA CANDEU (OAB/SP 118.012)</li> </ul>
<b>INTERESSADO(A):</b>	▪ JOSE CIRINEU FILHO (CPF ***.414.888-**) )
<b>ASSUNTO:</b>	Contas de Câmara - Exercício de 2022
<b>EXERCÍCIO:</b>	2022
<b>INSTRUÇÃO POR:</b>	UR-03

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”<sup>1</sup>:

População	64.330
Nº Vereadores	13
Gasto Total	R\$11.554.072,47
Gasto per capita	R\$179,61

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

<b>SÍNTESE DO APURADO APÓS CONCLUÍDA A INSTRUÇÃO PROCESSUAL</b>	
PLANEJAMENTO	PARCIALMENTE REGULAR
CONTROLE INTERNO	PARCIALMENTE REGULAR
ENCARGOS - Recolhimentos ao Regime Geral de Previdência Social – RGPS?	SIM
ENCARGOS - Recolhimentos ao Regime Próprio de Previdência Social – RPPS?	SIM
LIMITES FINANCEIROS CONSTITUCIONAIS - Atendido o limite da 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	1,96%
SUBSÍDIOS DOS AGENTES POLÍTICOS - Atendido o limite constitucional remuneratório do	SIM

Vereador?	
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

Registra-se, por oportuno, a situação dos últimos demonstrativos da Edilidade:

EXERCÍCIO	PROCESSO	DECISÃO	TRÂNSITO EM JULGADO
2021	6210.989.20	-	-
2020	3515.989.20	Regulares, com ressalvas	05/08/2022
2019	5167.989.19	Regulares, com recomendações	27/07/2023
2018	4826.989.18	Regulares, com ressalvas	14/06/2021
2017	5781.989.16	Regulares, com ressalvas	16/12/2020
2016	4591.989.16	Regulares, com recomendações	06/11/2018

Observada a adequação da instrução processual, respeitadas as garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa, o Ministério Público de Contas opina pelo prosseguimento do feito com juízo de **IRREGULARIDADE** dos demonstrativos.

Inicialmente, verifica-se que os repasses financeiros recebidos a título de duodécimos foram superestimados, conclusão a que se chega diante da acentuada devolução efetuada ao final do exercício no montante de R\$ 1.593.897,73, que representa 11,38% do total recebido de R\$ 14.004.000,00 (evento 24.42, fl. 07).

Em sua defesa, a Origem alega que a devolução decorreu da não utilização de valores referentes a conclusão de obra de demolição e reforma do prédio da Edilidade, além de tratar-se de valor não expressivo (evento 67).

Os argumentos ofertados, entretanto, não possuem o condão de afastar o desacerto observado.

Em primeiro lugar, tem-se que não basta ao gestor observar isoladamente os limites constitucionais e obter bons índices financeiros, afinal, tais resultados constituem obrigação do agente público; é necessário, também, dar efetivo cumprimento aos demais dispositivos legais aplicáveis, como é o caso dos artigos 29 e 30 da Lei nº 4.320/1964 e art. 12 da Lei de Responsabilidade Fiscal, especialmente à luz do princípio da exatidão orçamentária<sup>2</sup>, situação não verificada nas presentes contas, haja vista o excesso de recursos financeiros pleiteados e não utilizados.

Segundo, sob outro viés, consideráveis devoluções ao final do exercício não significam “economia”, mas sim reflexo de deficiente planejamento que vem ocorrendo desde, pelo menos, o exercício de 2016. Vejamos:

EXERCÍCIO	REPASSES	DEVOLUÇÃO	%
-----------	----------	-----------	---

2022	R\$ 14.004.000,00	R\$ 1.593.897,73	11,38
2021	R\$ 13.996.667,00	R\$ 2.839.010,79	20,28
2020	R\$ 13.996.667,00	R\$ 3.338.709,33	23,85
2019	R\$ 13.996.667,00	R\$ 2.640.495,53	18,87
2018	R\$ 13.095.036,00	R\$ 2.639.087,03	20,15
2017	R\$ 12.225.873,00	R\$ 1.996.554,80	16,33
2016	R\$ 11.234.292,40	R\$ 3.004.527,63	26,74

Nesse sentido, dentre outras consequências negativas de um planejamento ineficiente, verifica-se que o Poder Executivo foi privado de aplicar mais de R\$ 1,5 milhão em serviços e obras públicas, deixando de beneficiar a população local em virtude de tal montante ter sido indevidamente destinado ao Legislativo, que dele não necessitava na magnitude obtida.

A prática em comento é causa de rejeição dos demonstrativos, conforme, por exemplo, julgamento das contas anuais de 2015 da Câmara Municipal de Ribeirão Preto (TC-1084/026/15). No referido processo, a despeito do percentual de devolução duodecimal representar 5,07% (ao passo que aqui é da ordem de 11,38%), a ocorrência foi motivo de reprovação daqueles balanços. Vejamos:

***O reincidente apontamento da fiscalização quanto à superestimativa de previsão orçamentária sequer foi justificado pela Câmara Municipal, ainda que a devolução de duodécimos tenha representado 5,07% dos repasses recebidos, revelando melhora, se comparado com os exercícios anteriores (18,99% em 2013 e 18,21% em 2014), o apontamento aparece, mais uma vez, no exercício de 2016, no percentual de 11,20%2, demonstrando que o planejamento da Câmara Municipal de Ribeirão Preto está em desacordo com as suas reais necessidades, em afronta ao artigo 1º, §1º, da Lei Responsabilidade Fiscal.(g.n.)***

Reafirmando tal entendimento, referida decisão restou confirmada em sede recursal, cujo trânsito em julgado data de 29/01/2020. Vejamos:

***EMENTA: RECURSO ORDINÁRIO. CONTAS DE CÂMARA MUNICIPAL. SUPERESTIMATIVA DA PREVISÃO RECEITA ORÇAMENTÁRIA. GRATIFICAÇÃO DO REGIME DE TEMPO INTEGRAL. DESACERTOS NO QUADRO DE PESSOAL. ELEVADO QUANTITATIVO DE CARGOS EM COMISSÃO. DESPROVIMENTO.*** (Grifo original)

***1. A superestimativa da receita orçamentária da Câmara afronta os artigos 29 e 30 da Lei nº 4.320/64 e 12 da LRF. (g.n.)***

Vejamos o que diz a **OI-MPC/SP nº 02.01**:

***Concorre para emissão de parecer desfavorável realizar excessivas alterações orçamentárias, na medida em que sinalizam dissonância entre as principais peças do orçamento, evidenciando planejamento precário ou desapego ao que foi programado, em violação ao princípio básico da responsabilidade fiscal.***

Contribuem, igualmente, para o juízo de irregularidade das contas em análise, as impropriedades relativas ao Sistema de Controle Interno, quais sejam:

- i. inexistência de apontamentos de irregularidades, propostas de implementação de procedimentos, ou outras condutas que denotem a atuação de fato do Controle Interno nos processos de adiantamentos, licitações e contratos, admissão de pessoal, contabilidade, dentre outros;
- ii. não há dotação orçamentária prevista para o Sistema de Controle Interno que, desta forma, depende de eventuais recursos repassados ou destinados pelo gestor a seu critério, o que inviabiliza o adequado planejamento do setor;
- iii. o setor não possui em sua estrutura uma carreira ou cargo específico de Auditor/Controlador Interno, o que torna precária a investidura do cargo;
- iv. a servidora que compõe o Sistema de Controle Interno acumula as atribuições do setor com as atribuições de seu cargo de origem de Arquivo/Patrimônio e Almoxarifado, situação que

compromete e dificulta o exercício das funções de Controlador Interno;

v. o Controlador Interno exerce função gratificada, o que evidencia que o disposto no art. 6º, da Resolução nº 167/2014, vai de encontro à decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal.

Oportuno, neste momento, citar jurisprudência desta E. Corte de Contas (TC-800630/378/11):

*“(..) os cargos de provimento em comissão supõem naturalmente dedicação exclusiva e em regime integral ao serviço, uma vez que são considerados longa manus da autoridade nomeante, cuja atividade consiste em múnus público, sendo devidamente remunerados, nos termos da lei. Carregam uma peculiaridade inexistente nos demais cargos efetivos, qual seja, a fidúcia, a relação pessoal de confiança entre o gestor público e o nomeado, escolhido em vista de suas qualificações. Portanto, no regime republicano, onde há o constante rodízio no poder dos agentes políticos, impera a precariedade do vínculo empregatício desses servidores, que são exonerados ad nutum.*

*A lei de criação dos cargos comissionados já dispõe necessariamente sobre o sistema remuneratório para os respectivos servidores, que devem desempenhar atividades somente de direção, chefia ou assessoramento. De sorte que não se pode falar em pagamentos de outras gratificações para o mesmo fim, sob pena de afronta aos princípios da legalidade, impessoalidade e eficiência, dispostos no art. 37, caput, da Constituição Federal, cujas despesas não se revestem de interesse público.*

*Esta Corte de Contas já firmou Jurisprudência inadmitindo pagamentos desta natureza, a exemplo dos Processos nºs TC-800125/109/05; TC-800056/693/07; TC-800207/408/04 e TC-800054/693/07.”*

Assim, observa-se o descumprimento do disposto no art. 74, da Constituição Federal e art. 35, da Constituição Bandeirante.

O Sistema de Controle Interno é da maior relevância. Exigência direta de importantes dispositivos constitucionais e legais, não pode ser relegado a segundo plano pelo ente, não sendo escusável que suas atribuições não estejam sendo executadas de forma efetiva.

Considerando a importância do Sistema de Controle Interno, consoante o descrito nos Comunicados SDG nº 32/2012 e 35/2015, sendo que sua inoperância acaba enfraquecendo o controle (por ser então realizado preponderantemente pelo Controle Externo, invertendo a lógica fixada no art. 74, § 1º da CF), entende este *Parquet* que este achado de auditoria deve ser somado para a emissão do juízo de irregularidade das contas.

O MPC reitera que 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.

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.

Quanto à gestão dos recursos humanos, contribuem para o juízo de irregularidade, o pagamento recorrente de gratificações de função sem “o estabelecimento de critérios objetivos acerca das atividades ou funções ensejadoras da referida vantagem pecuniária” indo de encontro ao interesse público (art. 128 da Constituição do Estado de São Paulo), além de ofender aos princípios da razoabilidade e da moralidade administrativa estabelecidos no art. 111 da Constituição Paulista, e o percentual elevado de cargos comissionados (36%), em detrimento à regra do concurso público prevista na CF/88.

Ressalta-se que o elevado número de servidores comissionados já foi objeto de alerta quando do julgamento das contas relativas ao exercício de 2017 (TC-5781.989.16, evento 76.3 - trânsito em julgado em 16/12/2020). Vejamos:

*Finalmente, no que concerne ao Quadro de Pessoal (30 cargos efetivos providos e 19 comissionados), como bem observado pelo Ministério Público de Contas (evento*

67, fl. 2), observou-se expressivo aumento no exercício em exame, eis que os cargos em comissão preenchidos passaram de 12, em 2016, para 19, em 2017. Alerto a edilidade que o provimento de cargos comissionados deve constituir medida excepcional, nos termos do artigo 37, II, da Constituição Federal, e que eventual desrespeito a tal mandamento pode culminar no juízo de irregularidade de contas futuras, a exemplo do ocorrido com os demonstrativos de 2014 (TC-002493/026/14).

...e 2018 (TC-4826.989.18-8, evento 95.3 - trânsito em julgado em 14/06/2021):

*Por seu turno, sobre os cargos comissionados, o relatório de instrução apontou que houve novo aumento, passando de um total de 19 para 21. Cumpre frisar que no exercício de 2016, a Edilidade possuía apenas 12 comissionados, após forte ajuste no seu quadro em atendimento a determinação desta Corte de Contas (TC-002493/026/14).*

*Por conseguinte, conforme já alertado pelo E. Conselheiro Sidney Beraldo nas contas do exercício de 2017 (TC-005781/989/16) julgadas em sessão de 03/11/2020, da E. Primeira Câmara, a Edilidade deve ajustar novamente seu quadro de pessoal, de sorte que o provimento de cargos comissionados constitua medida excepcional, nos termos do artigo 37, II, da Constituição Federal.*

*Não obstante, relevo a questão, visto que o referido julgamento, apontando para a necessidade de nova correção, ocorreu após o início do exercício em exame. De todo modo, cumpre advertir que a manutenção de um quadro inchado de comissionados constitui falha grave que acarretará o julgamento pela irregularidade das contas vindouras.*

Vejamos o que diz a **OI-MPC/SP nº 02.16**:

*Concorre para emissão de parecer desfavorável a reincidência de falhas verificadas em exercícios anteriores, com tempo suficiente para sua correção.*

Por fim, contribuem igualmente para o juízo desfavorável, a ausência de Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros no prédio onde está instalada a Câmara Municipal e a não regulamentação da Lei de Acesso à Informação.

Ante o exposto, o Ministério Público de Contas opina 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 o art. 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, desatendendo ao disposto no art. 74, da CF/88 e art. 35, da Constituição Bandeirante (**REINCIDÊNCIA**);

**2. Item B.1.1** - previsão de duodécimos muito acima das reais necessidades do Legislativo, em ofensa aos artigos 29 e 30 da Lei nº 4.320/1964 c/c art. 12 da LRF, bem como ao princípio da exatidão, privando o Executivo de reverter tais valores em prol da população local (**REINCIDÊNCIA**);

**3. Item B.5.1.3** - pagamento de gratificação por função sem critérios objetivos, em ofensa aos artigos 111 e 128 da Constituição Bandeirante (**REINCIDÊNCIA**);

**4. Item B.6.1** - ausência do Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros (AVCB) para o imóvel ocupado pela Câmara, indo de encontro de acordo ao previsto na Lei Complementar Estadual nº 1.257/2015<sup>3</sup> e no Decreto Estadual nº 63.911/2018<sup>4</sup> (**REINCIDÊNCIA**);

**5. Item D.1** - descumprimento dos ditames da Lei de Acesso à Informação e da Lei da Transparência Fiscal (**REINCIDÊNCIA**);

**6. Item E.3** - desatendimento às recomendações/determinações exaradas por esta E. Corte de Contas (**REINCIDÊNCIA**).

Ademais, impende que a Administração adote providências necessárias ao exato cumprimento da lei (art. 71, IX, da Constituição Federal e art. 33, X, da Constituição Estadual) e aprimore a gestão nos seguintes pontos:

**1. Item A.1.2** - elabore relatórios demonstrando a avaliação das políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados, conforme art. 37, § 16, da CF/88;

**2. Item B.5.1** - privilegie a investidura em cargo público através de concurso, consagrando o disposto no art. 37, II, da Constituição Republicana;

**3. Item B.6.2** - envide esforços objetivando reduzir as despesas liquidadas com pessoal *per capita*;

**4. Item B.6.4** - aperfeiçoe o registro de frequência dos servidores comissionados, objetivando verificar efetivamente o cumprimento da jornada de trabalho prevista no art. 2º, § 2º e § 5º, da Resolução nº 172/2016.

Acerca de tais recomendações, é preciso alertar a Origem que a reincidência sistemática nas falhas incorridas poderá culminar no juízo desfavorável das contas relativas a exercícios vindouros, sujeitando ainda o responsável às sanções previstas no art. 104, da LCE nº 709/93.

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, 11 de agosto de 2023.

**RENATA CONSTANTE CESTARI**  
PROCURADORA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

/43/56

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

2 <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao>. Princípio da Exatidão ou Realismo Orçamentário: “[...] as estimativas devem ser tão exatas quanto possível, de forma a garantir à peça orçamentária um mínimo de consistência para que possa ser empregado como instrumento de programação, gerência e controle”.

3 <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/2015/lei.complementar-1257-06.01.2015.html>

4 <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2018/decreto-63911-10.12.2018.htm>

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: 4-RMAV-2SBR-6IM8-5TYL