



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
4ª Procuradoria de Contas**

TC-5048/989/16-4
Fl. 1

Processo nº: TC-5048/989/16-4

Câmara Municipal:	Santo André
Presidente da Câmara:	Ronaldo de Castro
Período:	01.01.2016 a 31.12.2016
População estimada (01.07.2016):	712.749
Exercício:	2016
Matéria:	Contas anuais

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

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

SÍNTESE DO APURADO APÓS CONCLUÍDA A INSTRUÇÃO PROCESSUAL	
Despesa de pessoal em dezembro do exercício	1,86%
Atendido o limite constitucional da despesa total?	SIM
Percentual do limite constitucional para a folha de pagamento	52,92%
Atendido o limite constitucional remuneratório do Vereador?	SIM
Atendido o limite constitucional remuneratório do Presidente?	SIM
Despesa Total com remuneração dos vereadores	0,34%
Pagamento de Verba de Gabinete ou assemelhada?	NÃO
Pagamento de Sessões Extraordinárias?	NÃO
Recolhimentos ao Regime Próprio de Previdência Social – RPPS?	SIM
Recolhimentos ao Regime Geral de Previdência Social – RGPS?	SIM
Atendido o art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal?	SIM
Atendido o art. 21, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal?	SIM

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** das contas, com recomendações.

A despeito das ponderadas conclusões da digna Assessoria Técnica (evento 62.1), o Ministério Público de Contas considera que os presentes demonstrativos não se encontram em boa ordem.



Inicialmente, cabe destacar falha apontada no item **“B.1.1 – Histórico dos Repasses Financeiros Recebidos”**, pois a equipe de Fiscalização anotou que a receita de duodécimos prevista e obtida pelo Legislativo (R\$59.713.000,00) foi superestimada, estando acima das necessidades reais do órgão, eis que houve vultosa devolução (R\$6.857.933,05), contrariando artigos 29 e 30 da Lei nº 4.320/1964, c/c art. 12 da Lei de Responsabilidade Fiscal (evento 13.34).

Trata-se de ocorrência reiterada, em razão de recomendação a esse respeito já ter sido proferida no julgamento das contas do exercício de 2012¹ (TC-2634/026/12, com trânsito em julgado em 27.07.2015).

Previsões – e consequentes repasses – de duodécimos acima do necessário configuram desacerto grave e necessitam de correção, posto que o Legislativo deve estimar suas despesas mediante adequado planejamento financeiro, o mais próximo da realidade, sobretudo considerando que o Poder Executivo acaba compelido a adotar medidas de contingenciamento durante todo o exercício, prejudicando a promoção de políticas públicas essenciais, unicamente com o fito de dar cumprimento ao orçamento previsto para o Poder Legislativo..

Outra relevante irregularidade encontra-se registrada no item **“B.4.2.1 – Regime de adiantamento”**, pois, conforme constatado pela Fiscalização e reconhecido pela própria Origem (evento 46.2), nem sempre se faziam as respectivas cotações de preços junto aos processos de despesas realizadas em tal modalidade, em desatendimento, dentre outros, aos Princípios da Economicidade e do Interesse Público.

Já no julgamento das contas de 2011² (TC-2943/026/11, com publicação no D.O.E. em 27.08.2014 e trânsito em julgado em 13.05.2016) houve determinação para que se realizasse pesquisa prévia de preços, o que, todavia, não se efetivou, caracterizando evidente contumácia da Edilidade em se adequar às orientações da Corte de Contas, restando configurada, aqui também, hipótese de reincidência.

¹ “[...] , recomende-se ao atual Chefe do Legislativo o que segue: observe ao disposto nos artigos 29 e 30 da Lei nº 4.320/64 e 12 da Lei de Responsabilidade Fiscal, a fim de realizar com maior precisão a estimativa da receita; [...]”

² “[...]Assim, determino ao Legislativo que, doravante, [...]além de demonstrar a esta Corte a realização da devida pesquisa de preços antes de efetivar suas aquisições, com observância ao art. 43, IV, da Lei nº 8.666/93, procurando, com isso, dar pleno atendimento aos princípios da transparência e da economicidade”.(g.n.)



Nos itens “C.1 – Formalização das licitações, inexigibilidades e dispensas” e “D.2 – Fidedignidade dos dados informados ao Sistema AUDESP”, foram verificados apontamentos que denotam divergência de dados entre o informado pela Origem ao Sistema AUDESP e o que foi apurado *in loco* pela equipe de Fiscalização, em desatendimento aos Princípios da Transparência e da Evidenciação Contábil (art. 1º, §1º, da LRF e art. 83 da Lei nº 4.320/1964).

Referida matéria também já foi objeto de recomendação no julgamento das contas dos exercícios de 2011 e 2012, evidenciando, uma vez mais, relutância da Origem em atender às diretrizes da Corte de Contas.

A diligente equipe da DF-9.2 também verificou graves desacertos relacionados ao “quadro de pessoal, item D.3.1”: (i) excesso de cargos comissionados em relação à quantidade de efetivos; (ii) cargos em comissão, cujas atribuições estão em desacordo com art. 37, inc. V, da Constituição Federal; (iii) requisitos de escolaridade não condizentes com as funções desempenhadas pelos cargos comissionados e (iv) cargo em comissão de Assessor Técnico da Presidência possui atribuições típicas às do cargo de Procurador Jurídico.

Tem-se, em verdade, desarrazoada **desproporção** entre cargos comissionados e efetivos, eis que a Origem, no exercício de 2016, possuía em seu quadro **previsão de 787 servidores em comissão e 121 efetivos**, sendo ocupados, respectivamente, **308 de livre provimento e 116 nomeados por concurso público**, correspondendo os cargos em comissão a 72,64 % do total de vagas preenchidas (evento 13.22).

Essa impactante diferença não se coaduna com o asseverado pelo Supremo Tribunal Federal sobre a necessária observância à proporcionalidade entre o número de cargos efetivos e comissionados:

*EMENTA: AGRAVO INTERNO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ATO NORMATIVO MUNICIPAL. PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE. OFENSA. INCOMPATIBILIDADE ENTRE O NÚMERO DE SERVIDORES EFETIVOS E EM CARGOS EM COMISSÃO. I - Cabe ao Poder Judiciário verificar a regularidade dos atos normativos e de administração do Poder Público em relação às causas, aos motivos e à finalidade que os ensejam. II - **Pelo princípio da proporcionalidade, há que ser guardada correlação entre o número de cargos efetivos e em comissão, de maneira que exista estrutura para atuação do Poder Legislativo local.** III - Agravo improvido.*

(RE 365368 AgR, Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Primeira Turma, julgado em 22/05/2007, DJe-047 DIVULG 28-06-2007 PUBLIC 29-06-2007 DJ 29-06-2007 PP-00049 EMENT VOL-02282-08 PP-01545 RTJ VOL-00204-01 PP-00385) (g.n.)



A Edilidade alega que a “*Presidência avaliou a situação da Casa, no tocante ao Quadro de Pessoal*”, e “por “*iniciativa da Mesa Diretora*” reconheceu a necessidade de realizar reestruturação administrativa para criação e preenchimento de cargos efetivos, o que resultou na aprovação de nova lei (Lei nº 9.806/2016, art. 3º)³, alterando o quantitativo de comissionados, que teria passado de 13 para 11 (onze) servidores por Gabinete de Vereador (evento 13.26).

Cabe destacar, entretanto, que tal medida nem de longe se mostra suficiente para adequar a situação do quadro de pessoal da Edilidade, não só no tocante ao ainda demasiado número de comissionados por Gabinete (11), mas, sobretudo, no que se refere ao total de comissionados distribuídos por todos os setores do Legislativo (308), em absoluta desproporção face ao número de Edis (22).

Sobre o tema, tem-se a percuente análise levada a efeito na decisão proferida na Ação Civil Pública nº 1007107-12.2015.8.26.0533, em face da Câmara Municipal de Santa Bárbara d’Oeste, proposta perante o E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, onde restou determinada a exoneração de 2/3 dos assessores parlamentares, remanescendo apenas 01 (um) assessor a cada Edil:

“[...] restou devidamente demonstrado que o trabalho de efetivo assessoramento na Câmara Municipal [...] pode muito bem ser exercido por um único assessor por vereador, bem como que a redução pleiteada na inicial deve efetivamente ocorrer para que se afaste a violação aos princípios da proporcionalidade e da eficiência.

Pelo exposto, JULGO PROCEDENTE A AÇÃO e determino que a ré [...] exonere, em definitivo, 2/3 (dois terços) dos assessores parlamentares, com a manutenção, no máximo, de [...] 01 (um) por vereador [...].”

Importa anotar que no julgamento das contas do exercício de 2011, além de destacar as falhas basilares a reprovar as contas, o então Relator reforçou a necessidade de serem providenciadas as devidas correções no quadro de pessoal, o que caracteriza, novamente, hipótese de reincidência:

“Em relação ao “Quadro de Pessoal”, a existência de 735 cargos em comissão, frente a apenas 125 cargos efetivos, é matéria que também fulmina as contas em exame. Isto porque, a Câmara Municipal de Santo André possui no seu quadro de pessoal um número exorbitante de cargos em comissão, cuja proporção registrada em 31-12-11 indica a existência de 2,32 servidores em comissão para cada servidor efetivo, o que afronta, acintosamente, a Constituição Federal de 1988 nos incisos II e V, do artigo 37, haja vista a Casa Legislativa de Santo André não priorizar a admissão de servidores por meio de concurso público para provimento de cargos efetivos, criados por lei, e por

³ Art. 3º As nomeações para os cargos em comissão vinculados aos Gabinetes dos Vereadores ficam sujeitas ao seguinte limite: I – não poderão ultrapassar a 11 (onze) servidores por Gabinete de Vereador.



manter servidores comissionados, cujas atribuições não possuem características de direção, chefia ou assessoramento. Assim, determino ao Legislativo que adote providências imediatas para a adequação de seu Quadro de Pessoal, especialmente a extinção dos cargos em comissão vagos e daqueles que venham a ser considerados desnecessários no ajuste a ser efetuado”.

Em relação às **atribuições**, a Fiscalização noticia, ainda, a nomeação de 96 (noventa e seis) cargos em comissão no exercício ora analisado, cujas atividades exercidas não correspondem à direção, chefia e assessoramento, contrariando comando constitucional (art. 37, inc. V) (evento 13.24).

Atribuições eminentemente técnicas são atividades ininterruptas e permanentes no âmbito da Administração Pública, não se destinando a cargos de livre provimento, sujeitos às intempéries das trocas de comando das autoridades empossadas em caráter eletivo.

Importa frisar que o assunto foi recentemente tratado em julgamento de recurso com repercussão geral no E. Supremo Tribunal Federal (RE 1041210), consolidando jurisprudência da Corte Maior acerca dos critérios para criação de cargos comissionados e fixando-se o seguinte entendimento:

- a) A criação de cargos em comissão somente se justifica para o exercício de funções de direção, chefia e assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais;*
- b) tal criação deve pressupor a necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado;*
- c) o número de cargos comissionados criados deve guardar proporcionalidade com a necessidade que eles visam suprir e com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos no ente federativo que os criar; e*
- d) as atribuições dos cargos em comissão devem estar descritas, de forma clara e objetiva, na própria lei que os instituir.⁴*

Observa-se, igualmente, inadequação quanto aos **requisitos de escolaridade** exigidos para provimento de cargos de livre nomeação, conforme se depreende da leitura da Lei nº 9.806/2016, em seu Anexo I, onde consta “Nível médio”, “Nível médio incompleto”, “Ensino Fundamental” e “Ensino Fundamental incompleto” (evento 13.26).

A exigência de baixa escolaridade é condição sabidamente contrária às funções estratégicas de direção, chefia e assessoramento, dispostas na Carta Magna, que estão a exigir profissionais com qualificação de nível universitário para desempenhar atividades de apoio às diretrizes políticas traçadas pela Edilidade.

⁴ Tese de repercussão geral disponível em:

<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=391351>. Decisão de 28/09/2018. Acesso aos 14/10/2018.



Ademais, é entendimento da Corte de Contas Paulista, em consonância com o posicionamento do E. Tribunal de Justiça de São Paulo, que a falta de exigência de conhecimentos técnicos especializados, obtidos por curso superior, afasta a excepcionalidade da atividade de assessoramento:

Voto nº 30.530

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

nº 0176535-27.2013.8.26.0000

COMARCA SÃO PAULO

Requerente (s): PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA

Requerido(s): PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE BOCAINA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE –

Legislação do Município de Bocaina que dispõe sobre a criação de cargos em comissão do quadro de servidores públicos municipais e da nova estrutura da prefeitura municipal.– Funções descritas que não exigem nível superior para seus ocupantes – Cargo de confiança e de comissão que possuem aspectos conceituais diversos – Afronta aos artigos 111, 115, incisos II e V, e 144 da Constituição Estadual – Ação procedente.

Por derradeiro, infere-se da leitura da Lei nº 9.843/2016 (evento 13.29, item 5, fls. 12/13)⁵ que as atribuições no cargo efetivo de Assistente Técnico Legislativo abarcam, propriamente dito, as funções do **Procurador Jurídico** da Edilidade; porém, vê-se, também, que foi criado cargo análogo, embora de livre provimento, por meio da Lei nº 9.904/2016 (evento 13.27, fl. 4)⁶ para Assessor Técnico da Presidência.

Em suas alegações, a Origem justificou-se dizendo que a defesa da Câmara Municipal de Santo André, no âmbito judicial, cabe, eminentemente, ao Assessor Técnico da Presidência, de modo que os Assistentes Técnicos Legislativos não atuam nesse sentido.

A esse propósito, sabe-se que advocacia pública deve ser atribuída a Procurador de carreira, aprovado em concurso público com participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases.

⁵ ANEXO II

5. Assistente Técnico Legislativo Executar atividades que envolvem o desempenho de tarefas especializadas na área do Direito, prestando assistência e assessoria jurídica e legislativa; elaborando e redigindo projetos legislativos, exarando pareceres, assessorando realização de sessões da Câmara e/ou comissões (permanentes, de inquérito e especiais), presidir comissões de sindicância ou processantes, **atuar na defesa da Câmara em ações judiciais, ajuizar no interesse da Câmara, entre outras atividades correlatas.** (g.n.)

⁶ ANEXO II

1. [...]

IX - **exercer a função de procurador(a), no patrocínio ou na defesa, em ações judiciais de interesse da Câmara ou em que delas for parte, quando legalmente constituído para tanto** e, especialmente, no impedimento do corpo jurídico do quadro efetivo da Casa;(g.n.)



Com efeito, provimento em comissão de Procurador Jurídico implica violação aos artigos 37, II, 131, § 2º, e 132, todos da Constituição Federal, combinados com o art. 98, § 2º, da Constituição Paulista, razão pela qual tal desacerto também deve ser objeto de correção.

Ante o exposto, o Ministério Público de Contas opina pelo julgamento de **IRREGULARIDADE**, nos termos do art. 33, inc. III, alínea 'b' (infração à norma legal ou regulamentar), c/c § 1º (reincidência), pugnando pela **aplicação de multa** ao gestor, conforme artigos 36, parágrafo único, e 104, I, II, e VI, todos da Lei Complementar Estadual 709/1993, pelos seguintes motivos:

1. **Item B.1.1** – previsão de duodécimos acima das reais necessidades do Legislativo, em ofensa aos artigos 27 a 31 da Lei 4.320/64 e art. 12 da Lei de Responsabilidade Fiscal (**REINCIDÊNCIA**);
2. **Item B.4.2.1** – ausência de pesquisas de preço nos processos relacionados aos pagamentos de despesas em regime de adiantamento, em desatendimento às orientações do Tribunal de Contas, e aos Princípios da Economicidade e do Interesse Público (**REINCIDÊNCIA**);
3. **Itens C.1 e D.2** – falta de fidedignidade de informações alimentadas no Sistema AUDESP, em desacordo com os Princípios da Transparência e da Evidenciação Contábil (art. 1º, §1º da LRF e art. 83 da Lei nº 4.320/1964), e o **Comunicado SDG 34/2009** (**REINCIDÊNCIA**);
4. **Item D.3.1** – excessivo número de cargos comissionados (787 existentes, dos quais 308 ocupados, para um total de 22 Edis) em absoluta dissonância com as condições estabelecidas no art. 37, inc. II e V, da Constituição Federal e cujos requisitos de escolaridade não se coadunam com os termos do Comunicado SDG nº 32/2015(**REINCIDÊNCIA**) ;
5. **Item D.3.1** – cargo em comissão de Assessor Técnico da Presidência possui atribuições típicas do cargo de Procurador Jurídico, em desatendimento à legislação vigente;
6. **Item D.5** – não atendimento às recomendações do Tribunal (**REINCIDÊNCIA**).

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

1. **Item A.2** – implemente medidas concretas para o efetivo funcionamento do Sistema de Controle Interno, no tocante à designação de servidor de cargo efetivo por concurso público, para exercer exclusivamente atribuições do seu cargo, em obediência ao princípio da segregação de funções, consoante diretrizes da Corte de Contas;



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
4ª Procuradoria de Contas**

TC-5048/989/16-4
Fl. 8

2. **Item A.3** – promova o total saneamento das falhas apontadas, conferindo maior transparência às informações, bem como avalie a pertinência de adesão ao programa "Brasil Transparente", da CGU⁷, como forma célere, eficiente e econômica de dar correto cumprimento aos mandamentos da Lei de Acesso à Informação que urge ser regulamentada.
3. **Item B.5.1**– realize adequado planejamento, organização e implementação da gestão no Setor de Almoxarifado para o melhor desempenho na guarda de materiais, a fim de se atender à demanda da Câmara Municipal com eficiência, qualidade e segurança, evitando desperdícios e mau uso de materiais;
4. **Item B.5.2** – promova as reformas necessárias no prédio do Poder Legislativo, a regularizar o funcionamento do imóvel junto ao Corpo de Bombeiros mediante a obtenção do correspondente Auto de Vistoria (AVCB);
5. **Item D.5** – atenda às recomendações do Tribunal, sob pena de, no caso de reincidência sistemática no descumprimento de normas legais, ter suas contas rejeitadas, sujeitando ainda o responsável às sanções previstas no art. 104 da LCE 709/1993.

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, combinado com art. 3º, inc. 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.

São Paulo, 04 de abril de 2019.

CELSO AUGUSTO MATUCK FERES JUNIOR
Procurador do Ministério Público de Contas

/RCF/S

⁷ <http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/brasil-transparente>