



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
7ª Procuradoria de Contas

TC – 5636.989.19-6

Fl. 1

Processo nº:	TC- 5636.989.19-6
Câmara Municipal:	Valinhos
Presidente da Câmara:	Dalva Dias da Silva Berto
Período:	01/01 a 13/02/2019
Exercício:	2019
Matéria:	Contas anuais

Exmo. Sr. Conselheiro,

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 nº 709/1993, 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:

CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS	
População	129.193
Nº de Vereadores	17
Gasto Total	R\$ 16.621.164,79
Gasto per capita	R\$ 128,65

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

¹ <https://www.tce.sp.gov.br/camarasmunicipais>. Ano Base: 2019.



Avenida Rangel Pestana, 315, 6º andar, São Paulo - SP, CEP 01017906



(11) 3292-4302



mpc.sp.gov.br



mpc.sp



MPdeContas_SP



mpc_sp



spoti.fi/20QcACq



SÍNTESE DO APURADO APÓS CONCLUÍDA A INSTRUÇÃO PROCESSUAL	
CONTROLE INTERNO	Parcialmente regular
ENCARGOS - Recolhimentos ao Regime Geral de Previdência Social – RGPS?	Sim
ENCARGOS - Recolhimentos ao Regime Geral 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	2,63%
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

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

EXERCÍCIO	PROCESSO	DECISÃO	TRÂNSITO EM JULGADO
2018	5295.989.18	Em trâmite	-
2017	6250.989.16	Em trâmite	-
2016	5060.989.16	Em trâmite	-
2015	755/0026/15	Irregulares	04/02/2020
2014	2591/026/14	Irregulares	22/10/2018
2013	186/026/13	Irregulares	11/04/2017

Observada a adequação da instrução processual, respeitadas as garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa, e analisadas as justificativas ofertadas pela Origem (evento 42.1/42.3), o Ministério Público de Contas opina pelo prosseguimento do feito, com juízo de **IRREGULARIDADE** dos demonstrativos.

Inicialmente, revela-se determinante à rejeição das presentes contas grave irregularidade concernente à **vultosa devolução de duodécimos** (evento 14.24, fl. 03).

Constata-se que a receita de duodécimos estimada pelo Legislativo, há tempos, vem se revelando em descompasso com suas reais necessidades, e com isso gerando





devoluções expressivas (tanto numérica quanto percentualmente²), atingindo, no exercício sob análise o montante de R\$ 2.877.602,25, devolvidos ao Executivo, o que representa 14,10% dos recursos recebidos, contrariando frontalmente o artigo 30 da Lei nº 4.320/1964, c/c art. 12 da Lei de Responsabilidade e o princípio exatidão³(evento 14.24, fl. 03/05).

O interessado busca sustentar a regularidade da matéria, aduzindo, dentre outras questões, que a devolução de elevado montante refere-se à suspensão de compras (a exemplo dos aparelhos de ar condicionado), pinturas do prédio que abriga a Câmara e substituição dos serviços de recepção, até executados por terceiros, passando a ser efetuados por servidores efetivos (evento 42.1, fls. 03/07).

Contudo, os argumentos não afastam a impropriedade, sobretudo porque, além de não restarem efetivados projetos inicialmente programados, evidenciando falha no planejamento e/ou inabilidade na execução, a previsão de repasses para o exercício seguinte (2020), aumentou ainda mais (R\$ 21.700.000,00).

Ademais, os números acima revelam que a elevada devolução ora objetada é reflexo da ausência de adequado planejamento orçamentário, responsável por recorrentes transferências de valores inflados, muito além das reais necessidades da Edilidade, prática que, a despeito de eventual devolução ao final do exercício, acaba mitigando o emprego, pelo Executivo, de tais recursos públicos em prol da população local, já que desnecessariamente reservados ao Legislativo, que, todavia, sequer deles necessitava na magnitude obtida.

Na realidade, o que se almeja é uma administração responsável, que receba recursos em proporção razoável, de acordo com suas reais necessidades, o que, todavia, restou descaracterizado pelo Legislativo.

Ano	Previsão Final	Repassados (Bruto)	Resultado	%	Devolução
2015	18.000.000,00	17.507.066,00	(492.934,00)	-2,74%	2.240.214,37
2016	18.000.000,00	17.703.502,00	(296.498,00)	-1,65%	1.910.825,33
2017	18.656.000,00	18.551.868,92	(104.131,08)	-0,56%	620.445,33
2018	19.173.000,00	19.173.000,00	-		1.720.474,86
2019	20.400.000,00	20.400.000,00	-		2.877.602,25
2020	21.700.000,00				

2

³ <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao>. Princípio da Exatidão ou Realismo Orçamentário. “De acordo com esse princípio 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. Indiretamente, os autores especializados em matéria orçamentária apontam os arts. 7º e 16 do Decreto-Lei nº 200/67 como respaldo ao mesmo”.





No mais, a gravidade de tal conduta transcende o indesejável represamento de recursos e alcança outro aspecto igualmente merecedor de censura, qual seja, a subversão que tal prática acarreta na apuração do limite estabelecido pelo art. 29-A, § 1º, da Constituição da República.

Dada a importância da matéria, irregularidade da espécie há muito tem sido veementemente repudiada pelo *Parquet* e pela Corte de Contas, sendo considerada, inclusive, causa determinante de rejeição das contas, a exemplo dos julgamentos proferidos nos demonstrativos anuais das Câmaras Municipais de Santos (2015: TC-921/026/15) e Leme (2014: TC-2867/026/14)⁴, razão pela qual, o desacerto não comporta relevação.

Além disso, a situação constatada ganha contornos ainda mais negativos quando se verifica que a ocorrência não é inédita já que foi anteriormente advertida nos exercícios de 2014 (TC-2591/026/14, trânsito em julgado em 22/10/2018) e 2015 (TC-755/026/15), circunstância que compromete os presentes demonstrativos com fundamento no artigo 33, § 1º, da Lei Orgânica da Casa.

Não bastassem os desalinhos supramencionados, novamente, o Legislativo manteve conduta censurada no exercício anterior, qual seja, **excesso de cargos em comissão**⁵ (evento 14.24, fls. 08/14).

Restaram preenchidos no exercício examinado 59 cargos comissionados, ao passo que se encontravam ocupados 41 cargos efetivos (dos 44 previstos), correspondendo os livremente nomeados a **59%** do total de vagas preenchidas, subvertendo, dessa forma, mandamento constitucional, em flagrante afronta ao inciso II do artigo 37 da CF.

⁴ Além disso, tem sido objeto de inúmeras recomendações, a exemplo dos julgados: TC-2505/026/14; TC-2409/026/14; TC-2618/026/14; TC-1026/026/15; TC-1051/026/15; TC-635/026/15; TC 4632.989.16; TC 4447.989.16; TC 5000.989.16; TC 4782.989.18; TC 5173.989.18; TC 4767.989.18; 4907.989.18; 5868.989.16; 5637.989.16; 5723.989.16.

Natureza do cargo/emprego	Quant. Total de Vagas		Vagas Providas		Vagas Não Providas	
	Exerc. anterior	Exerc. em exame	Exerc. anterior	Exerc. em exame	Exerc. anterior	Exerc. em exame
Efetivos	43	44	37	41	6	3
Em comissão	77	59	62	59	15	
Total	120	103	99	100	21	3
Temporários	Exerc. anterior		Exerc. em exame		Em 31.12 do Exerc. em exame	
⁵ Nº de contratados						





A agravar o cenário, dos 59 cargos em comissão, 51 são de “Assessor de Gabinete”, ou seja, **86,44%** do total, em patente violação aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, previstos no artigo 111 da Constituição Paulista.

Em sua defesa, o interessado argumenta o seguinte: “*Em decorrência disso, no âmbito do Legislativo é natural que o número de servidores em cargos em comissão será superior aos cargos técnicos ocupados por servidores efetivos, pois estes auxiliam os Edis, por via oblíqua, a cumprirem suas funções [...]*” (evento 42.1, fl. 16).

Quanto ao assunto, relevante registrar que a atividade edilícia não reclama tão elevado número. Nesse sentido, vale registrar decisão judicial (ratificada pelo Órgão Especial do TJSP) que determinou a exoneração de tantos assessores quantos necessários, até que se atingisse a proporção de apenas 01 comissionado para cada Vereador⁶:

[...] restou devidamente demonstrado que o trabalho de efetivo assessoramento na Câmara Municipal de Santa Barbara D'Oeste 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, por intermédio de sua Mesa, exonere, em definitivo, 2/3 (dois terços) dos assessores parlamentares, com a manutenção, no máximo, de 19 (dezenove) assessores parlamentares, sendo 01 (um) por vereador. Condeno a ré ao pagamento das custas e despesas processuais.

Consigne-se, ainda, que para o cargo de “Assessor do Gabinete” é exigido como **requisito básico apenas o ensino médio** (evento 14.24, fls. 14/17).

Não obstante as justificativas da defesa, a falha não pode ser relevada, sob ao menos 02 aspectos fundamentais: **i)** a circunstância revela-se contrária às funções estratégicas de direção, chefia e assessoramento, que reclamam profissionais com qualificação de nível universitário para o bom desempenho de suas atividades; **ii)** trata-se de deliberado descumprimento, por parte do Legislativo, das orientações da Casa⁷, publicizadas, inclusive, por intermédio do Comunicado SDG nº 32/2015.

⁶ Processo nº 1007107-12.2015.8.26.0533

⁷ A exemplo do julgado exarado nos autos do processo TC- 5200.989.18-4: “A propósito das falhas no quadro de pessoal, a despeito dos argumentos da Edilidade sobre a suposta adequação dos requisitos educacionais exigidos para o cargo de Coordenador de Serviços Legislativos, o fato é que o pleno exercício das funções de assessoria, de direção e de chefia exige formação superior. Não se trata, obviamente, de uma condição suficiente. É, porém, uma condição necessária, tendo em vista as complexidades que envolvem a administração pública”. (g.n.)





A propósito, exatamente sob esse conjunto de falhas (excesso de cargos em comissão e ausência de escolaridade compatível), a matéria já foi enfrentada por esta Casa de Contas, o que motivou o julgamento de irregularidade dos seguintes demonstrativos com respectivas decisões:

2013 (TC-186/026/13) Refiro-me aos desacertos anotados no “Quadro de Pessoal” da Câmara Municipal, cuja composição apresenta excessiva quantidade e de cargos comissionados [...] em total desrespeito aos preceitos constitucionais, [...] Essas irregularidades são recorrentes nas contas da Câmara e vêm sendo reiteradamente objeto de apontamento pela Fiscalização desta Corte, de acordo com o relatório de inspeção das contas de 2008 [...]

2014 (TC-2591/026/14) Tal contexto demonstra que o Legislativo não vem privilegiando a realização de concurso público para provimento de boa parte dos cargos de seu quadro, afrontando o artigo 37, II, da Constituição Federal. [...] Como esses cargos servem ao comando e à assessoria, evidente que exigem certo grau de complexidade para sua realização, havendo necessidade de **preenchimento por profissionais que possuam qualificação por meio de estudo universitário**, em razão dos conhecimentos específicos para o seu exercício. (g.n)

2015 (755/026/15) De outro norte, o Legislativo subverteu a ordem constitucional no que pertine ao provimento de cargos da Administração Pública, por ser excessiva a quantidade dos (cargos) comissionados (ocupados 88), enquanto providos 26 postos de trabalho efetivos.

Mas não é só. Reprovável também a **ausência de fidedignidade dos dados encaminhados ao Sistema AUDESP** (evento 14.24, fls. 30/33).

Além de tais impropriedades prejudicarem o bom andamento das contas públicas e a aferição da regular aplicação dos valores, é posicionamento deste Tribunal que a ausência de fidedignidade dos dados remetidos ao Sistema AUDESP representa falha grave, conforme o disposto no Comunicado SDG nº 34/2009.

A despeito dos esclarecimentos do interessado, tais alegações não suprem as inconsistências contábeis encontradas, sobretudo, porque a irregularidade também é reincidente, já que fora objeto de recomendação nos julgamentos das contas do exercício de 2013 (TC-186/026/13).





Há, igualmente, outras falhas reprováveis nos demonstrativos, que impedem manifestação favorável, notadamente, relacionadas ao **Item B.5.1.3 - pagamento indevido de “Salário-Família”** no montante de R\$ 77.200,80, embora os servidores não possuíssem os requisitos básicos para a concessão do benefício, em patente violação ao artigo 7º, inciso XII, da CF e art. 317 da Lei Municipal nº 2.018/86; e **Item B.5.1.4 - pagamento de gratificação denominada “Prêmio Incentivo a Condutores de Veículos Oficiais”**, no valor de R\$ 15.830,26 (fazendo jus a tal benefício os condutores que não provocarem acidentes após cada período de 01 ano), em afronta ao art. 111 da Constituição do Estado de São Paulo, já que não se exige do servidor uma especial habilitação para o exercício de uma função específica na Administração ou uma maior especialização profissional.

Diante de todo o exposto, o Ministério Público de Contas, na qualidade de fiscal da lei, opina pelo julgamento de **IRREGULARIDADE**, nos termos do **art. 33, inc. III, alíneas ‘b’** (infração à norma legal ou regulamentar), **c/c § 1º** (reincidência), com proposta de aplicação de **multa**, conforme **artigos 36, parágrafo único, e 104**, todos da **Lei Complementar Estadual nº 709/1993**, pelos seguintes motivos:

1. **Itens B.1.1 e B.3.2** - previsão de duodécimos muito acima das reais necessidades do Legislativo, eis que no exercício a devolução alcançou o patamar de R\$ 2.877.602,25, equivalente a 14,10%, em ofensa ao artigo 30 da Lei nº 4.320/64 c/c, art. 12 da Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como privando o Executivo de reverter tais valores em prol da população local, e, ainda, subvertendo o cálculo das despesas com folha de pagamento;
2. **Item B.5.1.1** - desarrazoada desproporção entre o número de cargos comissionados (59, todos preenchidos) e efetivos (44, dos quais 41 ocupados), subvertendo a norma do art. 37, inc. II, da Constituição Federal, acerca do ingresso no serviço público pela via do concurso público (**REINCIDÊNCIA**);
3. **Item B.5.1.2** - requisitos de escolaridade do cargo de “Assessor de Gabinete” não se amoldam aos termos do Comunicado SDG nº 32/2015, bem assim às condições estabelecidas pela Corte de Contas;
4. **Item B.5.1.3** - pagamento indevido de “Salário-Família” aos servidores em ofensa ao previsto no artigo 7º, inciso XII, da Constituição Federal;
5. **Item B.5.1.4** - pagamento de gratificação denominada “Prêmio Incentivo a Condutores de Veículos Oficiais”, em afronta ao princípio da razoabilidade e do interesse público, previstos no artigo 111 da Constituição Estadual;





6. **Itens C.1 e D.2** - falta de fidedignidade entre os dados informados pela Câmara e aqueles apurados no Sistema AUDESP, em ofensa aos princípios da transparência e da evidência contábil (art. 1º da LRF e art. 83 da Lei nº 4.320/1964) (**REINCIDÊNCIA**);

7. **Item E.3** - desatendimento às recomendações do Tribunal de Contas (**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.3** - tome conhecimento, por intermédio de seu próprio dirigente, do conteúdo disponibilizado pelo Controle Interno visando adoção de medidas corretivas tempestivamente;
2. **Item B.6.1** - implemente efetivo controle de utilização dos veículos oficiais, notadamente no que se refere à elaboração de planilhas que estejam acompanhadas da ficha de solicitação dos automóveis bem como descrições detalhadas dos motivos das viagens, em observação aos princípios da eficiência, interesse público e razoabilidade;
3. **Item B.6.2** - realize a depreciação dos bens patrimoniais, conforme disposto nas Normas Brasileiras Aplicadas ao Setor Público (NBCASP) e Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP, 8ª edição);
4. **Item C.2.1** - informe ao Sistema AUDESP os contratos celebrados no exercício, em cumprimento ao artigo 76 das Instruções nº 02/16 e Comunicado SDG nº 40/2018;
5. **Item D.1** - promova a adequação do sítio eletrônico do órgão aos ditames da Lei nº 12.527/11.

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, 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, 14 de agosto de 2020.

CELSO AUGUSTO MATUCK FERES JR.
Procurador do Ministério Público de Contas
(Em substituição à 7ª Procuradoria)

37/33

