



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
5ª Procuradoria de Contas

eTC - 6639.989.20-1

Fl. 1

Processo nº:	eTC - 6639.989.20-1
Câmara Municipal:	Americana
Responsável:	Thiago Rodrigo Martins
Período:	01/01/2021 a 31/12/2021
População estimada:	239.597 ¹
Matéria:	Contas Anuais - Exercício de 2020

Excelentíssimo Senhor Conselheiro,

Em exame julgamento de contas anuais, em consonância com o artigo 71, inciso II, da Constituição Federal de 1988, o artigo 33, inciso II, da Carta Estadual e o artigo 2º, inciso III, da Lei Complementar Estadual nº 709/1993. A fim de melhor contextualizar o Poder Legislativo, compete-nos reproduzir os dados registrados no Mapa das Câmaras (*site do TCESP*) e na Síntese do Apurado:²

CÂMARA MUNICIPAL DE AMERICANA	
População do Município	244.370
Nº de Vereadores	18
Gasto per capita (exceto despesa de capital)	R\$ 95,19
Gasto Total (exceto despesa de capital)	R\$ 23.261.693,19

¹ Evento 39.54, fl. 14.

² Disponível em: <http://www.tce.sp.gov.br/camarasmunicipais>



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



(11) 3292-4302



mpc.sp.gov.br



[mpc.sp](https://www.facebook.com/mpc.sp)



[MPdeContas_SP](https://twitter.com/MPdeContas_SP)



[mpc_sp](https://www.instagram.com/mpc_sp)



spoti.fi/20QcACq



SÍNTESE DO APURADO	
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	1,87%
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

Ao longo do exercício, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo não realizou fiscalização ordenada na Câmara Municipal (Item E.1). Diante das falhas apontadas no relatório final (*Evento 36.54*), houve a notificação dos interessados, mediante a publicação no Diário Oficial de 14/05/2022 (*Evento 53.1*), em atenção às garantias do contraditório e da ampla defesa. Na sequência, a Origem apresentou razões e documentos de seu interesse (*Evento 58*). Após o decurso do prazo, os autos vieram ao Ministério Público de Contas para seu pronunciamento na qualidade de fiscal da lei.

É a breve síntese do que reputo necessário.

Passo, então, ao pronunciamento de mérito.

Preliminarmente, constata-se o desenvolvimento válido e regular do processo, com o resguardo aos princípios constitucionais do contraditório e





da ampla defesa, pois a Origem teve a oportunidade de se manifestar sobre todas as falhas e de comprovar documentalmente suas alegações. No mérito, os pontos controversos remetem às falhas sintetizadas na parte final do relatório:

- **A.2.1. DO PLANO PLURIANUAL – PPA:** - Ausência de indicadores e metas coerentes para o acompanhamento da execução orçamentária;
- **A.2.2. DA LEI ORÇAMENTÁRIA – AUTORIZAÇÃO CRÉDITOS ADICIONAIS:** - Autorização para abertura de créditos suplementares em percentual acima do limite admitido pela jurisprudência desta E. Corte de Contas;
- **A.3. CONTROLE INTERNO:** - Não houve dotação orçamentária prevista para o Sistema de Controle Interno no exercício de 2021. Todavia, na LOA de 2022 foi disponibilizado o valor de R\$ 30.000,00 (por volta de 0,1% do orçamento total) para o Controle Interno; - O Servidor que compõe o Sistema de Controle Interno acumula as atribuições do setor de Controle Interno com as atribuições desempenhadas na Coordenadoria de Finanças Orçamento; - O Controlador Interno exerce função gratificada, em desconformidade com a decisão transitada em julgado em 17/09/2020, proferida pelo Supremo Tribunal Federal, quando da análise do Recurso Extraordinário nº 1.264.676; - Falhas dignas de nota: O setor de Controle Interno não possui sede ou sala própria, não é elaborado o planejamento de roteiros de acompanhamento do Sistema de Controle Interno, consubstanciados em planos anuais ou plurianuais (Planos de Trabalho), e o curso realizado pelo controlador Interno foi em setembro de 2019, não tendo sido realizado cursos recentemente;
- **B.1.1. REPASSES FINANCEIROS RECEBIDOS E DEVOLUÇÃO:** - A análise dos dados aponta devolução de duodécimos no percentual de 10,18% sobre o repassado bruto no exercício. O histórico de devolução dos últimos exercícios aponta que a previsão orçamentária vem sendo superestimada, com impacto nos cálculos do percentual de limite para gastos com folha de pagamento. Cabe destacar que, para o exercício de 2022, o planejamento inicial apresentou redução em relação ao exercício 2021. Todavia, com base nos dados históricos apresentado, a previsão inicial continua acima da realidade de gastos do Ente. Descumprimento de recomendação deste Tribunal.
- **B.5.1. QUADRO DE PESSOAL:** - Número excessivo de servidores em comissão: dos 115 servidores da Câmara de Americana, 81 (70,43%) são de provimento exclusivamente em comissão e 34 (29,57%) de provimento efetivo. Em relação ao exercício anterior houve redução de 2 servidores efetivos, sem redução quanto ao quantitativo de servidores em comissão, em descumprimento as recomendações, bem como jurisprudência desta Corte de Contas; - Cargos comissionados sem atribuições de direção, chefia e assessoramento: da análise das





atribuições constatou-se que os cargos de Assessor Adjunto I e II, de Assessor de Gabinete I e II têm responsabilidades meramente técnicas e/ou burocráticas. Por conseguinte, em nosso entendimento, s.m.j., as 50 admissões nos referidos cargos afrontaram o inciso V do artigo 37 da Constituição Federal, que estabelece que os cargos em comissão se destinam apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento; - Cargos comissionados que dispensam o curso superior como requisito de investidura: os cargos Assessor Adjunto I, Assessor Adjunto II e Assessor de Gabinete Nível I e II estão ocupados em inobservância à jurisprudência deste Tribunal de Contas, haja vista a possibilidade de nomeação de pessoas com nível fundamental e médio de escolaridade, restando inobservado o disposto no artigo 37, inciso V, da Constituição Federal. No exercício examinado foram nomeados 9 servidores sem curso superior e, em 31/12/2021, havia, no total, 15 servidores ocupantes de cargos exclusivamente em comissão sem a formação mínima exigida.

- **B.5.2. SUBSÍDIOS DOS AGENTES POLÍTICOS:** - A análise dos acúmulos de cargos restou prejudicada uma vez que não foram apresentados todos os comprovantes que demonstram a compatibilidade de horários entre o cargo e o mandato.
- **D.1. CUMPRIMENTO DE DETERMINAÇÕES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS RELACIONADAS À TRANSPARÊNCIA:** - O Município de Americana não regulamentou a Lei Federal nº 12.527/2011 - Lei de Acesso à Informação, em descumprimento ao artigo 45 da Lei Federal nº 12.527/2011. Ademais, não se verificou legislação ou ato normativo específico que disponha acerca do Serviço de Informação ao Cidadão – SIC. - O órgão não disponibilizou prestação de Contas do Poder Executivo para consulta ao longo do exercício uma vez que não foram entregues pela Prefeitura de Americana.
- **D.2. FIDEDIGNIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AUDESP:** - Divergências apuradas que denotam falha grave, eis que o Órgão não atende aos Princípios da Transparência (artigo 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal) e da Evidenciação Contábil (artigo 83 da Lei Federal nº 4.320/64), possibilitando prejuízo à ação de controle dos recursos públicos.
- **E.3. ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO:** - Desatendimento às recomendações exaradas nos julgamentos das contas de 2010 a 2017.

Na visão deste *Parquet de Contas*, os itens abordados no relatório da Fiscalização podem ser reunidos em quatro grupos. Em primeiro lugar, a **gestão fiscal** envolve o repasse dos duodécimos (Item B.1.1), a execução orçamentária, financeira e patrimonial (Item B.1.2), o limite constitucional das





despesas legislativas de acordo com o artigo 29-A, da Constituição Federal (*Item B.3.1*), o limite da despesa global com pessoal nos termos do artigo 20 da LRF (*Item B.2.1*), o limite constitucional com a folha de pagamentos, em consonância com a EC nº 25/2000 (*Item B.3.2*), os limites aplicáveis aos agentes políticos (*Item B.3.3*) e o reflexo fiscal dos encargos sociais (*Item B.4.1*). Em segundo lugar, a **gestão de pessoal** abrange a composição do quadro de pessoal (*Item D.3.1*), assim como os gastos realizados em favor dos vereadores e dos servidores efetivos e comissionados, incluindo o eventual acúmulo de cargos, o controle da jornada e o pagamento de horas extraordinárias. Em terceiro lugar, a **gestão de bens e serviços** engloba as despesas feitas sob o regime de adiantamento (*Item B.4.2.1*), os gastos com combustível (*Item B.4.2.2*), a formalização e a execução dos contratos (*Item C.1*) e as questões relacionadas a Tesouraria, Almoxarifado e Bens Patrimoniais (*Item B.5*). Em quarto lugar, a **promoção da accountability** volta-se para o planejamento das políticas públicas, o processo legislativo orçamentário (*Item A.1*), o controle interno (*Item A.2*), a transparência da gestão pública (*Item B.1*) e o cumprimento das diretrizes do controle externo (*Item D.2*).

A partir destas premissas, o Ministério Público de Contas entende que as justificativas não conseguiram esclarecer satisfatoriamente as falhas relacionadas a **gestão fiscal** e **gestão de pessoal** (cargos comissionados), como se verá logo adiante.

Quanto à **gestão fiscal**, a Fiscalização apurou, inicialmente, que a receita de duodécimos obtida pelo Legislativo foi superestimada (R\$ 26.396.000,00, repasse bruto), uma vez ter havido a devolução de R\$ 2.686.657,24, o que representa excesso de 10,18% em relação às reais necessidades da Edilidade, contrariando o preconizado nos artigos 29 e 30 da Lei nº 4.320/1964, c/c art. 12 da Lei de Responsabilidade Fiscal, sendo suficiente para ensejar o juízo pela irregularidade das contas, pois, além de afrontar princípios basilares que devem permear a gestão da Administração Pública, a quem incumbe a utilização parcimoniosa de recursos financeiros,





principalmente em momentos de escassez notória e persistente, tudo à luz do art. 37, *caput*, da CF, se mostra como postura rotineira, sendo observada desde 2017. Ademais, no exame das contas do exercício de 2020 da Edilidade, o eminente Conselheiro Relator recomendou o aprimoramento do processo de elaboração orçamentária, nos seguintes termos (eTC- 3944.989.20-1):

Não obstante, cabe recomendar ao Legislativo que aprimore seu processo de elaboração orçamentária, conforme os artigos 29 e 30 da Lei Federal nº 4.320/64 e artigo 12 da Lei de Responsabilidade Fiscal, tendo em vista a devolução de 11,00% do valor total de duodécimos repassados pela Prefeitura.

Acerca da matéria, o *Parquet* de Contas observa que a devolução em excesso de valores recebidos implica distorção no montante máximo permitido para gasto com pessoal. Isto é, o repasse dos duodécimos em volume desproporcional e exorbitante pode denotar uma estratégia contábil que tem a finalidade de aumentar os limites fixados pela própria Constituição Federal de 1988, a exemplo dos limites de despesas do Poder Legislativo com a folha de pagamento. Isto porque **o parâmetro de cálculo considera o valor total dos duodécimos: se aumenta o valor recebido, aumenta o limite de gastos com folha de pagamento.** Incluído pela Emenda Constitucional n.º 25/2000, o artigo 29-A da Constituição Federal de 1988 dispõe, em seu parágrafo primeiro, que “a Câmara Municipal não gastará mais de setenta por cento de sua receita com folha de pagamento, incluído o gasto com o subsídio de seus vereadores”. Para agravar, a contabilização incorreta dos duodécimos devolvidos pode dificultar a identificação dessas falhas, prejudicando o exercício do controle externo.

No caso em exame, cabe ponderar que a despeito do histórico recente de devoluções e das orientações emitidas por esta Corte de Contas no sentido de aperfeiçoar o método de elaboração de seu Orçamento, a previsão orçamentária para o exercício de 2022 foi ainda maior, já que foi estimado um repasse de R\$ 30.340.000,00, frente ao repasse bruto de R\$ 26.396.000,00 em 2021, isto é, um incoerente aumento de 15%, já que acima da realidade de gastos do Ente. É grave que a ocorrência revela omissão frente às advertências





emitidas por esta E. Corte de Contas, contidas nos votos das contas de 2018 (eTC- 5255.989.18-8) e de 2019 (eTC- 5596.989.19-4)³, por exemplo, situação que os argumentos apresentados pela Origem, no sentido de que o planejamento considera os limites legais e constitucionais que a Câmara Municipal de Americana tem direito, assim como as ações pretendidas para o ano seguinte, não foram capazes de justificar adequadamente.

No que diz respeito ao **Quadro de Pessoal**, a Fiscalização registrou ainda, também em reincidência, desproporção entre cargos comissionados e efetivos, uma vez que, dos 115 cargos ocupados, 81 (70,43%) estão preenchidos por servidores em comissão e 34 (29,57%) por efetivos (*Evento 39.54, fls. 10/14*) (Item B.5.1). Em relação ao exercício anterior, houve redução de 2 servidores efetivos, sem redução quanto ao quantitativo de servidores em comissão, em descumprimento as recomendações, bem como jurisprudência desta Corte de Contas. Na defesa, a Origem alega que todos os cargos comissionados da Câmara Municipal de Americana, desde sua criação, são imprescindíveis para o bom andamento dos trabalhos dos parlamentares da municipalidade, não havendo que se falar em excesso a ser combatido. Na visão do *Parquet*, as justificativas são insuficientes. A situação, conforme já anunciado, é reincidente, sendo elencada às razões de reprovação das contas referentes ao exercício de 2020 (eTC-3944.989.20-1). Nesse sentido, manifestou-se o eminente Conselheiro Relator, Dimas Ramalho, em voto aos 28/09/2021 (eTC- 3944.989.20-1, evento 66.3):

Na linha do quanto decidido pelo Pleno deste Tribunal no TC007458.989.20-9, Sessão de 26/08/2021, de minha relatoria, a análise do número de

³ Não obstante, tendo em conta que os exercícios anteriores igualmente exibem considerável devolução de valores (2017: 9,79% = R\$ 2.564.722,87; 2018: 17,80%; 4.913.804,30), **expeça-se advertência à Edilidade para que elabore seu orçamento de acordo com suas reais necessidades, para evitar distorções orçamentárias bem como hipotéticos desvirtuamentos de limites legais e/ou potenciais retenções de verbas passíveis de aplicação em programas e ações governamentais da Administração Municipal**, em estrita observância dos artigos 1º, § 1º, e 1210 da Lei Complementar nº 101/2000, e artigo 30 da Lei Federal nº 4.320/6411 (B.1.1).





comissionados deve ser realizada de acordo com o número de vereadores, além da comparação com outras Edilidades de Municípios do mesmo porte.

No caso ora examinado, entretanto, **a estrutura Câmara Municipal desperta atenção, na medida em que é composta por 19 vereadores e por 117 cargos ocupados, sendo 81 deles preenchidos por comissão e 36 por efetivos.**

Comparando o Legislativo de Americana com cinco Câmaras Municipais com população semelhantes, conclui que **Americana possuía a média de 4,3 cargos comissionados por vereador, maior índice dentro do conjunto dos municípios de porte e estrutura similar:**

[...]

Assim, entendo que, a despeito de entender legítimo que os vereadores disponham de assessoria qualificada para respaldar a atividade parlamentar, **este número é exacerbado, não sendo razoável a sua manutenção, especialmente nos tempos atuais, que recomendam prudência e moderação da gestão dos gastos públicos.**

Ressalto que número de cargos comissionados sempre foi definidor para o juízo em desfavor da Câmara Municipal de Americana nos Exercícios anteriores. Fica evidente, por isso, que não há como se alegar surpresa ou desconhecimento sobre a gravidade e recorrência do problema, alvo de incontáveis recomendações em acórdãos pretéritos.

Assim, considerando a elevada desproporção do número de cargos comissionados da Edilidade Americana em relação a Câmaras Municipais de porte similar e por não haver registro de providências e atitudes do gestor do exercício de 2020 no sentido de atender as recomendações deste Tribunal, as contas em exame não merecem o juízo de regularidade deste Tribunal.

Diante de todo o exposto, o **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**, por meio de seu Procurador de Contas, que subscreve na qualidade de fiscal da lei, manifesta-se pelo julgamento de **IRREGULARIDADE** das Contas Anuais em exame, nos termos do **artigo 33, inciso III, alínea 'b'** (infração à norma legal ou regulamentar) da Lei Complementar Estadual nº 709/1993. 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 Carta Estadual) e aprimore a gestão da Vereança nos seguintes pontos (alertando-se os gestores, desde já, que a reincidência sistemática nas falhas incorridas poderá culminar no juízo de irregularidade das contas, sujeitando ainda o responsável às sanções previstas no art. 104 da Lei Complementar Estadual 709/1993):





- **Item A.2.1:** estabeleça indicadores e metas coerentes para o acompanhamento da execução orçamentária;
- **Item A.3:** adote medidas para o efetivo funcionamento do Sistema de Controle Interno, em cumprimento ao art. 74 da Constituição Federal e ao art. 35 da Constituição Paulista;
- **Item B.5.2:** apresente os comprovantes de compatibilidade de horários dos edis que acumulam cargos públicos;
- **Item D.1:** regulamente a Lei Federal nº 12.527/2011; disponha em ato normativo acerca do Serviço de Informação ao Cidadão – SIC.
- **Item D.2:** alimente o Sistema AUDESP com dados fidedignos, atendendo aos princípios da transparência e da evidência contábil (art. 1º da LRF e art. 83 da Lei nº 4.320/1964), observando o Comunicado SDG 34/2009; e
- **Item E.3:** atenda as súmulas, instruções, determinações e recomendações do Tribunal;

Por fim, caso haja juntada de qualquer petição ou documento, incluída a manifestação de órgão técnico desta Corte de Contas, requer-se, desde já, vista dos autos nos termos do artigo 70, § 1º, do Regimento Interno, c/c artigo 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.

É o parecer que cumpria ofertar como *custos legis*.

São Paulo, 08 de junho de 2022.

RAFAEL ANTONIO BALDO
Procurador do Ministério Público de Contas

/20

