



SEGUNDA CÂMARA – SESSÃO DE 07/12/2021 – ITEM 119

TC-005618.989.19-8

Câmara Municipal: Piracicaba.

Exercício: 2019.

Presidente: Gilmar Rotta.

Advogados: Ana Maria Ometto Wrege (OAB/SP nº 120.572), Patricia Midori Kimura (OAB/SP nº 230.764), Laura Margoni Checoli (OAB/SP nº 255.179) e outros.

Procurador de Contas: Rafael Neubern Demarchi Costa.

Fiscalizada por: UR-10.

Fiscalização atual: UR-10.

Sustentação oral proferida em sessão de 26-10-21.

EMENTA: CONTAS ANUAIS. CÂMARA MUNICIPAL. QUADRO DE PESSOAL. CARGOS COMISSIONADOS. QUANTIDADE EXCESSIVA. REINCIDÊNCIA. IRREGULARIDADE.

1. Os cargos em comissão constituem exceção ao art. 37, II, da Constituição Federal, que estabelece como regra o Concurso para ingresso na Administração Pública.

RELATÓRIO

Em julgamento as contas da **Câmara Municipal de Piracicaba**, relativas ao **exercício de 2019**.

A Unidade Regional de Araras (UR-10), responsável pelo exame *in loco*, elaborou o relatório constante do evento 9.29, apontando o que segue:

CONTROLE INTERNO – produção de relatórios meramente formais, em descumprimento aos artigos 74, I e II, da Constituição Federal e 2º, I e II, do Ato da Mesa nº 08/14¹ da Câmara Municipal de Piracicaba; e ausência de apresentação do relatório referente ao mês de janeiro.

REPASSES FINANCEIROS RECEBIDOS E DEVOLUÇÃO – devolução de duodécimos ao Executivo no total de R\$ 6.246.403,36, representando 14,89% do valor repassado.

¹ Artigo 2º. O Controle Interno de que trata o art. 1º, retro, em observância aos princípios da legitimidade, da legalidade, da moralidade, da eficiência, da economicidade e da razoabilidade, tem como objetivos:

I – avaliar o cumprimento das metas físicas e financeiras dos planos orçamentários, bem como a eficiência de seus resultados;

II – comprovar a legalidade da gestão orçamentária, financeira e patrimonial.

RESULTADOS FINANCEIRO, ECONÔMICO E SALDO PATRIMONIAL – divergências entre o resultado financeiro constante do Sistema Audesp (R\$ 0) e o registrado no Balanço Patrimonial (R\$ 953.527,64); e registro de R\$ 970.946,76² no ativo circulante e R\$ 17.419,12 no passivo circulante, não restando esclarecida a ausência do valor de R\$ 953.527,64 no passivo financeiro.

QUADRO DE PESSOAL – quantidade excessiva de cargos em comissão (58,24% do total de vagas preenchidas).

VEREADORES – descumprimento de acordos de parcelamento firmados por Vereadores para recolhimento de quantias por eles indevidamente recebidas.

BENS PATRIMONIAIS – ausência de demonstrativos ou documentos comprovando os saldos das contas “bens móveis”, “depreciação acumulada” e “bens imóveis”, nos respectivos valores de R\$ 7.002.613,39, R\$ 3.181.497,30 e R\$ 3.529.820,12.

LICITAÇÕES, INEXIGIBILIDADES E DISPENSAS – divergências entre os valores encaminhados ao Sistema Audesp e aqueles constantes dos controles da Edilidade, relativos às licitações na modalidade pregão, tomada de preços e convite e às despesas efetuadas por meio de dispensa e inexigibilidade.

DENÚNCIAS, REPRESENTAÇÕES E EXPEDIENTES – instauração dos Processos Administrativos nº 345/19³; 397/19⁴; 455/19⁵; e 767/19⁶.

LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES – desatendimento às Instruções e às recomendações deste E. Tribunal de Contas.

Após regular notificação, a Edilidade apresentou suas alegações de defesa nos eventos 23 e 43.

² Sendo R\$ 17.419,12 restos a pagar processados e R\$ 953.527,64 restos a pagar não processados.

³ Desaparecimento de *pendrive*. Arquivado, dada a impossibilidade de identificação dos responsáveis.

⁴ Possível invasão de *hacker* em computador de Vereador. Arquivado ante a impossibilidade de identificar os responsáveis, com recomendação de reforço na segurança das informações.

⁵ Possíveis irregularidades nos serviços de copa. Arquivado, ante a ausência de comprovação de ilícitos administrativos ou de conduta ilegal por parte de servidor público.

⁶ Possíveis irregularidades na utilização do veículo oficial de placa ELW5891, resultando na suspensão do condutor por (cinco dias), convertida em multa e pagamento da multa de trânsito recebida por excesso de velocidade.



Em relação ao Controle Interno, anexou declaração da responsável, Sra. Valéria Frota Teixeira Mendes de Oliveira, no sentido da promoção de esforços para aprimoramento das análises, citando proposta para viabilização de equipe técnica interna com o fito de dar suporte e assessoria às atividades do Setor, em análise pela Mesa Diretora.

Foi encaminhada, também, cópia da sindicância instaurada para apuração da responsabilidade administrativa pela ausência do relatório de Controle Interno referente ao mês de janeiro, a qual resultou na determinação para que o Sr. Carlos Alberto de Oliveira elaborasse o documento pendente, em razão de sua designação ter se encerrado em 31/01/19.

Atribuiu a devolução de duodécimos às economias obtidas pela nomeação tardia dos aprovados por Concurso Público, bem como pelas reduções nas despesas com: viagens; serviços de manutenção e conservação; festividades e homenagens; obras e instalações; e materiais de limpeza.

Contestou a existência de divergências no resultado financeiro, citando entendimento do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público de que os Restos a Pagar não processados não representam obrigação e, por conseguinte, não existe há necessidade de registro no passivo circulante.

No tocante ao quadro de pessoal, informou que: em 2016 foi aprovado Projeto de Lei reduzindo de 4 (quatro) para 3 (três) a quantidade de Assessores Parlamentares por Vereador; as atribuições dos cargos já foram apreciadas pelo E. TJSP, pendendo ainda a análise⁷ sobre as dos cargos de Direção de Departamento; e a Lei Municipal nº 9.264, de 12 de novembro de 2019, estendeu a exigência de diploma de nível superior para preenchimento de todos cargos comissionados e extinguiu 7 (sete) cargos de Assessor de Relações Públicas e Cerimonial, criando o mesmo número de efetivos, que serão preenchidos assim que possível a realização de concurso público.

⁷ Ação Direta de Inconstitucionalidade 2044761-87.2020.8.26.0000.



No que tange aos bens patrimoniais, noticiou que vem atualizando as normas internas⁸ que regulam os bens móveis e respectivas depreciações, bem como que oficiou ao Executivo acerca da transferência de titularidade dos bens imóveis pertencentes ao Legislativo.

Em relação aos gastos efetuados nas modalidades de licitação tomada de preços, convite e pregão, esclareceu que as divergências ocorreram porque a Fiscalização considerou o somatório das despesas atreladas a procedimentos licitatórios realizados em exercícios anteriores.

Refutou o apontamento da Fiscalização quanto aos valores referentes às inexigibilidades de licitação, alegando que os dados estão corretos no Portal da Transparência.

O d. Ministério Público de Contas propôs oitiva da Assessoria Especializada em relação às ocorrências verificadas: nos resultados financeiro, econômico e patrimonial; nos dados referentes às licitações, inexigibilidades e dispensas; e no saldo dos bens patrimoniais.

Trazida aos autos, a Assessoria Técnico-Jurídica, à luz do quanto consta do MCASP, concluiu que o Resultado Financeiro não diverge do apresentado no Sistema Audesp, visto que corresponde à diferença entre o Ativo Financeiro (R\$ 970.946,76) e o Passivo Financeiro (R\$ 953.527,64 + R\$ 17.419,12 = 970.946,76), afastando a falha apontada pela Fiscalização.

Em relação aos bens patrimoniais, propôs que os desacertos fossem alçados ao campo das recomendações, tendo em vista as providências adotadas para regularização da situação.

No mesmo sentido, acolheu as justificativas da defesa de que as divergências nos valores relativos às modalidades licitações e às dispensas e inexigibilidades ocorreram em função da realização de despesas atreladas às contratações celebradas em exercícios anteriores, sem embargo de

⁸ Resoluções nº 11/19: instituindo o Termo de Responsabilidade dos Usuários; nº 05/20, dispondo sobre nova Tabela de Vida Útil, Valor Residual e Taxas de Depreciação; e nº 04/20, nomeando Comissão Inventariante.

recomendações para que a Edilidade proceda ao envio de informações de maneira analítica e detalhada, garantindo a transparência dos dados enviados.

O d. MPC concluiu pelo juízo de irregularidade, nos termos do art. 33, III, b, com proposta de aplicação de multa, conforme artigos 36, parágrafo único, e 104, I, II e VI, todos da Lei Complementar Estadual nº 709/93, em razão das falhas relativas: à incipiente atuação do Sistema de Controle Interno, ante a elaboração de relatórios limitados à reprodução de dados sem qualquer validação das informações prestadas; à previsão de duodécimos muito acima das reais necessidades do Legislativo, em ofensa aos artigos 30 da Lei Federal nº 4.320/64 e 12 da Lei de Responsabilidade Fiscal e, ainda, subvertendo o cálculo das despesas com folha de pagamento; e à desarrazoada desproporção entre o número de cargos efetivos e comissionados, subvertendo a norma do art. 37, II, da Constituição Federal.

No mesmo sentido opinou a i. SDG, em virtude do excessivo número de comissionados, arrazoando que, em processos da espécie, para além da questão da proporcionalidade entre efetivos e comissionados, a estruturação do quadro de pessoal deve estar abarcada por estudos destinados a evidenciar a real necessidade dos servidores de que dispõe, mormente em relação ao número de comissionados.

Anotou que entre 2013 e 2019 houve aumento de 08 cargos efetivos e redução de 21 cargos em comissão; todavia, apontou que em 2019 a Câmara contava com 23 Vereadores e que o número de Assessores (03 por Edil) correspondia a 69, restando em outros cargos em comissão 37 servidores, perfazendo o total de 4,61 cargos de livre nomeação por Vereador.

Concluiu que o total de 106 comissionados frente aos 76 efetivos subverteu a regra constitucional de ingresso nos Órgãos Públicos, citando, para fins de comparação, que Câmara de Jundiaí, com população de 418.962 habitantes, 19 Vereadores e receita própria de R\$ 780.743,350 em 2019, quase o dobro daquela de Piracicaba, contava com 80 servidores efetivos e 45 comissionados, revelando proporção inferior, de 2,37 postos em comissão por Vereador.



Apresentados Memoriais, os mesmos foram devidamente sopesados na presente decisão.

O presente processo integrou a pauta da c. Segunda Câmara em sessão de 26 de outubro de 2021, quando, após sustentação oral por parte da Dra. Laura Margoni Checoli, Procuradora da Câmara Municipal de Piracicaba, foi dela retirado para fins do disposto no art. 105, I, do Regimento Interno desta E. Corte.

Em suas razões, pontuou que atualmente o número de cargos efetivos e comissionados foi igualado, restando ocupadas 103 vagas de cada natureza.

Acresceu que no exercício de 2021 o total de cargos em comissão existentes no quadro funcional foi reduzido por meio de Reforma Administrativa aprovada por lei, bem como que os ocupantes dos cargos em comissão de Diretor de Departamento foram exonerados e, por conseguinte, a incumbência por tais setores foi transferida a servidores de carreira em função gratificada.

Informou, ainda, que após o término do período de vedações previsto na Lei Complementar Federal nº 173/20, em 31/12/21 será realizado Concurso Público para substituição de 7 cargos comissionados de Assessor de Relações Públicas e Cerimonial, os quais passarão a ser ocupados por servidores efetivos.

Na mesma linha, os cargos efetivos vagos poderão ser finalmente preenchidos, de forma que a Edilidade passará a ter 103 cargos efetivos em face de 96 comissionados, evidenciando o empenho dessa Presidência em atender às recomendações desta E. Corte.

Por fim, sublinhou que atualmente os únicos cargos em comissão existentes pertencem aos Assessores Parlamentares, os quais exercem atividades precipuamente políticas, sendo a forma de provimento em comissão adequada às funções desempenhadas.

É o relatório.

VOTO

As contas da **Câmara Municipal de Piracicaba**, relativas ao **exercício de 2019**, atenderam aos preceitos constitucionais e legais relativos: às Despesas de Pessoal (1,55%); aos Gastos com Folha de Pagamento (50,34%); à Despesa Total (3,59%); e ao Pagamento dos Subsídios dos Agentes Políticos.

Além disso: não foram realizados pagamentos a título de ajuda de custo, verba de gabinete ou sessões extraordinárias; e os encargos sociais foram devidamente recolhidos.

Sobre o descumprimento de acordos de parcelamento firmados pelos Edis, assiste razão à Origem no sentido de que a competência para cobrar os devedores do erário, tanto na esfera administrativa quanto na judicial, pertence ao Poder Executivo.

No tocante à eventual superestimativa de repasses ao Legislativo, tenho defendido a ausência de irregularidade ou ilegalidade no apontamento.

O repasse duodecimal previsto no art. 168 se destina a garantir a autonomia administrativa e financeira dos Órgãos Públicos, de forma que o Executivo, administrador das finanças públicas, não tolha a capacidade de fiscalizar, julgar e legislar dos demais Poderes.

Com a devida vênia, discordo do argumento de que o orçamento superdimensionado subverte os cálculos do percentual limite para gastos com folha de pagamento. A premissa de que tais cálculos devam desconsiderar o excedente devolvido ao Executivo extrapola a interpretação dada ao art. 29-A, § 1º, da Lei Maior, que prevê que o referido índice seja apurado sobre a receita da Edilidade e não sobre a despesa.

Ademais, caso esta E. Corte passasse a considerar na apuração supramencionada a receita efetivamente utilizada, as Câmaras Municipais se veriam motivadas a realizar gastos desnecessários ao invés de devolver o excedente ao Executivo, com o intuito de não superar o limite de 70% dos repasses financeiros.



De toda sorte, fica a recomendação para o Legislativo aprimorar o planejamento, dimensionando melhor as suas necessidades orçamentárias.

Acolho as justificativas apresentadas em relação: ao Controle Interno; ao resultado financeiro; aos bens patrimoniais; e à classificação das despesas no Sistema Audesp, cumprindo à Fiscalização verificar se as falhas foram definitivamente sanadas quando da próxima inspeção *in loco*.

Em que se pesem os aspectos positivos ou releváveis, as reincidentes falhas relacionadas ao quadro de pessoal macularam as contas em exame.

A quantidade excessiva de cargos em comissão não é irregularidade inédita na Câmara de Piracicaba, na medida em que tal falha tem sido apontada pela Fiscalização desde pelo menos o exercício de 2013⁹, sendo que nas contas de 2015¹⁰ e 2017¹¹ constituiu fundamento principal para rejeição dos demonstrativos.

Do total de 184 cargos preenchidos no exercício, 106 pertenciam a servidores comissionados, em flagrante desrespeito à regra inserta no art. 37, II, da Constituição Federal.

Como se depreende da tabela a seguir, a ocupação dos cargos comissionados registrou inexpressiva redução em relação ao ano anterior, de 107 para 106, enfraquecendo o argumento da defesa de que houve melhora.

⁹ TC-000135/026/13. Acórdão publicado no Diário Oficial em 04/11/15. Regular, com ressalvas, com recomendação para correção do quadro de pessoal, observando que os cargos de natureza técnica e burocrática sejam providos por concurso público e os cargos em comissão atendam aos atributos previstos no art. 37, V, da Constituição Federal, inclusive no tocante ao grau de instrução de nível superior.

TC-002540/026/14. Acórdão publicado no Diário Oficial em 16/08/16. Regular, com ressalvas, com recomendação para promoção das adequações necessárias no quadro de pessoal, observando o disposto no artigo 37, II e V, da Constituição Federal.

TC-005042.989.16-0. Acórdão publicado no Diário Oficial em 24/07/20. Regular, com ressalvas, com recomendação para redução do excessivo número de cargos em comissão, promovendo a regularização de seu quadro de pessoal, em obediência aos ditames constitucionais estabelecidos nos incisos II e V do artigo 37 da Carta Federal.

¹⁰ TC-000704/026/15. Acórdão publicado no Diário Oficial em 06/03/20. Irregulares, tendo em vista as reincidentes falhas no quadro de pessoal.

¹¹ TC-006232.989.16-. Acórdão publicado no Diário Oficial em 13/08/19. Irregulares, devido a manutenção do número excessivo de cargos em comissão.



| Cargos ocupados | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 ¹² | 2017 | 2018 | 2019 |
|-----------------|------|------|------|--------------------|------|------|-------------|
| Comissionados | 127 | 103 | 130 | - | 104 | 107 | 106 |
| Efetivos | 68 | 67 | 66 | - | 65 | 64 | 76 |

Em consulta ao Portal da Transparência da Câmara Municipal de Piracicaba¹³, é possível constatar que 110 servidores foram nomeados ou mantidos ao longo do exercício de 2020, dos quais 50 foram exonerados somente em 31/12/20, evidenciando o desinteresse em atender às recomendações desta E. Corte, inclusive no 2º ano de mandato do responsável como Presidente.

Embora tenha a Edilidade reduzido o total de 4 para 3 Assessores para cada Vereador no exercício de 2016, remanesceram nomeados 37 servidores comissionados não atrelados a nenhum gabinete, totalizando o equivalente a 4,61 cargos em comissão por Edil.

Comparando com a média das cidades com população mais próxima à de Piracicaba, é possível notar a disparidade da estrutura funcional quanto à quantidade de cargos em comissão providos, bem como ao total destes cargos por Edil:

| Município | População | Total de Edis | Despesa per capita | Cargos efetivos providos | Cargos em comissão providos | Cargos em comissão por Edil |
|-------------------|----------------|---------------|--------------------|--------------------------|-----------------------------|-----------------------------|
| Itaquaquecetuba | 375.011 | 19 | R\$ 35,5 | 34 | 48 | 2,5 |
| Bauru | 379.297 | 17 | R\$ 43,6 | 52 | 58 | 3,4 |
| Carapicuíba | 403.183 | 17 | R\$ 33,4 | 38 | 45 | 2,6 |
| Piracicaba | 407.252 | 23 | R\$ 82,5 | 76 | 106 | 4,6 |
| Jundiaí | 423.006 | 19 | R\$ 57,6 | 80 | 45 | 2,4 |
| Diadema | 426.757 | 21 | R\$ 74,2 | 52 | 119 | 5,7 |
| Santos | 433.656 | 21 | R\$ 115,6 | 132 | 74 | 3,5 |
| Média | 406.880 | 20 | R\$ 63,2 | 66 | 71 | 3,5 |

Fonte: Mapa das Câmaras divulgado no site do Tribunal de Contas.

O argumento apresentado em sede de Sustentação Oral no sentido de que a realização de concurso público após o término da vigência da Lei Federal nº 173/20 irá equacionar a questão do quadro funcional, não se mostra capaz de reverter o cenário de desconformidade observado.

¹² Dados ausentes no Relatório de Fiscalização, impossibilitando a análise naquele exercício.

¹³ <https://transparencia2.camarapiracicaba.sp.gov.br/rh>

Relembro que a estruturação do quadro de pessoal deve estar abarcada por estudos destinados a evidenciar a real necessidade dos servidores de que dispõe, bem como que a simples promoção de concurso se mostra inefetiva para solucionar a questão, pois equilibra artificialmente as formas de provimento, contribuindo apenas para elevação das despesas.

Mesmo com a extinção dos 7 cargos de Diretor de Departamento¹⁴, assumidos por servidores efetivos em função gratificada, e a esperada alteração na forma de provimento dos 7 cargos de Assistente de Relações Públicas e Cerimonial, que passarão a ser efetivos, remanesceu injustificada a existência de 23 cargos de livre provimento não atrelados a nenhum Vereador.

Além disso, a alegação de que atualmente a Câmara de Piracicaba possui somente cargos comissionados de Assessores Parlamentares, sendo 69 no total, contradiz a informação de que a quantidade de cargos efetivos e comissionados se igualou em 2021, sendo 103 de cada natureza, não restando esclarecida qual a situação real da Edilidade.

Nessas condições e acolhendo o posicionamento do d. MPC e i. SDG, com embasamento no art. 33, III, b c/c § 1º, da Lei Complementar nº 709/93, **julgo irregulares as contas da Câmara Municipal de Piracicaba, relativas ao exercício de 2019, excetuados os atos pendentes de julgamento pelo Tribunal.**

Determino seja a Câmara Municipal cientificada, via sistema eletrônico, acerca das seguintes recomendações: aperfeiçoe os relatórios elaborados pelo Setor de Controle Interno, observando ao art. 74 da Constituição Federal e ao disposto no Comunicado SDG nº 35/15; aprimore a previsão dos duodécimos, conforme os artigos 29 e 30 da Lei Federal nº 4.320/64 e 12 da Lei de Responsabilidade Fiscal; promova as correções dos apontamentos feitos acerca dos bens patrimoniais e da classificação das

¹⁴ ADIN nº 2044761-87.2020.8.26.0000 – Cargos de Diretor de Assuntos Jurídicos; Diretor de Assuntos Legislativos; Diretor de Comunicação; Diretor de Administração; Diretor de Documentação e Transparência; Diretor de TV Legislativa; e Diretor de Relações Públicas e de Cerimonial, contidas no artigo 20-A da Lei Municipal nº 5.838/06, na redação dada pelo art. 7º da Lei Municipal nº 9.264/19, bem como, dos artigos 2º e 3º da Resolução nº 9/19 declarados inconstitucionais em 03/02/21.



despesas no Sistema Audesp; reavalie e promova as adequações necessárias no quadro de pessoal; e, por fim, dê cumprimento às recomendações e determinações exaradas por este E. Tribunal.

RENATO MARTINS COSTA
Conselheiro