



SEGUNDA CÂMARA – SESSÃO DE 25/04/2023 – ITEM 65

TC-003972.989.20-6

Câmara Municipal: Santo André.

Exercício: 2020.

Presidente: Pedro Luiz Mattos Canhassi Botaro.

Advogados: Miriam Athiê (OAB/SP nº 79.338), Osmar Belvedere (OAB/SP nº 166.812) e outros.

Procurador de Contas: Rafael Neubern Demarchi Costa.

Fiscalizada por: GDF-6.

Fiscalização atual: GDF-6.

EMENTA: CONTAS ANUAIS. CÂMARA MUNICIPAL. CUMPRIMENTO DOS LIMITES LEGAIS E CONSTITUCIONAIS. SUPERESTIMATIVA DO ORÇAMENTO. AFASTADA. QUADRO DE PESSOAL. CARGOS EM COMISSÃO EM EXCESSO. IMPLEMENTAÇÃO DE MEDIDAS CORRETIVAS NO EXERCÍCIO. CONSUMO DE COMBUSTÍVEL. JUSTIFICADO. DEMAIS FALHAS PASSÍVEIS DE RELEVAÇÃO E RECOMENDAÇÕES. CONTAS REGULARES, COM RESSALVAS.

RELATÓRIO

Cuidam os autos do exame das Contas da **Câmara Municipal de Santo André**, relativas ao **Exercício de 2020**.

Responsável pela instrução processual, a DF-6.1 elaborou o Relatório de fls. 1/23 (evento 28.57), consignando os apontamentos que seguem:

PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS - os questionamentos dos munícipes e respectivas respostas não são registrados nas Atas das Audiências Públicas das Peças Orçamentárias, em prejuízo ao Princípio da Transparência.

QUADRO DE PESSOAL - os cargos em comissão ocupados correspondem a 55,36% do total de vagas preenchidas, denotando falta de proporção e inversão da regra constitucional do Concurso Público, além de inobservância aos Princípios da Administração Pública; a Câmara dispõe de quase 10 servidores comissionados por Vereador, além de figurar entre as Edilidades com maior “Despesa Liquidada com Pessoal e Custeio” no Exercício de 2020, conforme dados contidos no “Mapa das Câmaras”.

VEREADORES – alguns Agentes Políticos não estão cumprindo Acordos de Parcelamento anteriormente firmados.

GASTOS COM COMBUSTÍVEL – gastos incompatíveis com os Registros de Rodagem dos veículos¹ da Câmara.

CUMPRIMENTO DE DETERMINAÇÕES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS RELACIONADAS À TRANSPARÊNCIA – impropriedades relacionadas à disponibilização dos documentos no *site* da Prefeitura; remanescem irregularidades apuradas ao ensejo da Fiscalização Ordenada sobre o tema; o *site* não contém dados gerais para o acompanhamento de Programas, Ações, Projetos e Obras de Órgãos e Entidades, previstas ou em execução no Orçamento vigente, bem como carece dos Relatórios Mensais de Comparecimento dos Vereadores às Sessões Plenárias.

ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL – descumprimento das recomendações exaradas quando da apreciação das Contas dos Exercícios de 2014² e 2015³.

As transferências financeiras advindas do Poder Executivo foram realizadas em conformidade com a previsão constante do orçamento (R\$ 80.000.000,00). As despesas realizadas situaram-se no limite das receitas recebidas, havendo devolução do saldo dos duodécimos não utilizados (R\$ 16.865.525,68) à Prefeitura.

Regularmente notificado (evento 33.1), o Chefe do Poder Legislativo, por seus advogados, apresentou as justificativas e documentos constantes dos eventos 49.1/49.7.

O d. MPC suscitou que a devolução dos duodécimos equivalente a 21,08% do total recebido (item B.1.1, fl. 4, evento 28.57), configurando possível superestimativa de receita, em inobservância ao artigo 30 da Lei Federal nº 4.320/64 e ao artigo 12 da Lei de Responsabilidade Fiscal, não constou da

¹ Total de 26 veículos (item B.6.2, fls. 11/24).

² Execução de maiores estudos sobre as reais necessidades orçamentárias do Órgão, a fim de cumprir os Princípios de Planejamento e Transparência Fiscal.

³ Aperfeiçoamento do Plano Orçamentário, com vistas à adequada estimativa de receitas, em observância aos artigos 29 e 30 da LF nº 4.320/64, e fiel cumprimento aos alertas e orientações desta C. Corte.

conclusão do Relatório da Fiscalização, propondo, com isso, o chamamento dos Responsáveis para apresentação de eventuais razões de interesse.

Assim, procedeu-se a nova notificação nos termos propostos (evento 65.1). Em atendimento, o Chefe do Poder Legislativo apresentou os esclarecimentos complementares juntados no evento 80.1, asseverando que, ao contrário da suposta superavaliação dos duodécimos, a Câmara Municipal proporcionou significativa economia em suas despesas, com a restituição do montante de R\$ 16.865.525,68.

Disse, também, que a devolução ocorrida não se deu por falta de planejamento na Elaboração Orçamentária Anual, mas em decorrência da COVID-19 que assolou o País, impondo ao Legislativo de Santo André a suspensão de novos investimentos, especificamente a aquisição de Equipamentos e Material Permanente, assim como a contratação de Obras e Instalações, objetivando suprir emergencialmente as necessidades do Poder Executivo nas ações de combate à Pandemia, consoante demonstrativo elaborado às fls.05/06.

O d. Órgão Ministerial, considerando especialmente as seguintes falhas: previsão de duodécimos acima das reais necessidades do Legislativo, em ofensa aos artigos 30 da Lei nº 4.320/64 e 12 da LRF; desarrazoada desproporção de servidores comissionados, subvertendo a norma do artigo 37, inciso II, da CF; e desatendimento às recomendações deste E. Tribunal, opinou no sentido da irregularidade das contas, nos termos do artigo 33, inciso III, alínea “b”, com proposta de aplicação de multa, conforme artigos 36, parágrafo único, e 104, I, II e VI, da Lei Complementar nº 709/93.

SDG, de sua parte, entendeu que as falhas relativas: à Devolução de Duodécimos à Câmara; aos Gastos com Combustíveis; ao Planejamento das Políticas Públicas; e à Transparência poderiam ser relevadas e alçadas ao campo das recomendações. Por outro lado, considerando as irregularidades remanescentes relativas ao Quadro de Pessoal, concluiu pela desaprovação das contas, sem prejuízo de recomendações.

Subsidiou a análise dos presentes autos o expediente TC-7721.989.20-0, por meio do qual a empresa Mobiliare Assentos Corporativos Eireli suscitou possíveis impropriedades relacionadas ao Pregão Presencial nº 19/20 praticado no âmbito da Edilidade, tendo como objeto a aquisição e instalação de mobiliário.

O assunto constituiu objeto de tratamento nos itens C.1.1 e E.2 do Laudo de Inspeção, sendo reputadas improcedentes as impugnações formuladas.

A título de informação, consigno o retrospecto dos julgamentos das últimas contas apreciadas:

- **2016** – TC-5048.989.16-4 – Irregulares. Decisão mantida em sede de Recurso Ordinário (DOE de 16/09/2020);

- **2017** – TC-6238.989.16-4 – Irregulares, com recomendações. Decisão mantida em sede de Recurso Ordinário (DOE 05/10/2021);

- **2018** – TC-5283.989.18-4 – Regulares com ressalvas, recomendações, determinação e advertências (DOE de 16/08/2022); e,

- **2019** – TC-5624.989.19-0 - Regulares com ressalvas e determinações (DOE de 29/09/2022).

Este é o relatório.

S

VOTO

Inicialmente consigno que a gestão da **Câmara Municipal de Santo André, relativa ao Exercício de 2020**, respeitou os limites constitucionais e legais relativos à Despesa Total (3,18%), Dispêndios com Pessoal (1,73%) e Gastos com Folha de Pagamento (42,89%).

Foram igualmente cumpridos os artigos 42 e 21, parágrafo único, da Lei Complementar nº 101/00, bem como constatada a boa ordem no recolhimento dos Encargos Sociais.

Os pagamentos dos subsídios dos Vereadores e do Presidente da Câmara ocorreram de acordo com os critérios estabelecidos no Ato Fixatório, não excedendo os limites constitucionais. Não houve Revisão Geral Anual incidente no período em exame.

No que respeita à execução do orçamento, tenho que a aventada superestimativa da receita suscitada pelo d. MPC, diante da devolução de 21,08% do quanto repassado a título de duodécimos, constitui aspecto que pode ser afastado, considerando-se as ponderáveis justificativas ofertadas pela Origem (80.1), além do que não vislumbro irregularidade ou ilegalidade no apontamento.

O repasse duodecimal previsto no art. 168 da CF 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 poderia subverter os cálculos do percentual limite para gastos com folha de pagamento. A premissa de que tais cálculos devam desconsiderar o excedente devolvido ao Poder 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 essa 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.

Dirirjo, também, do entendimento de que o orçamento das Câmaras tem inviabilizado os investimentos em políticas públicas essenciais, visto que os recursos ficam liberados para uso pela Prefeitura quando devolvidos.

De toda sorte, cabe recomendação à Casa Legislativa para que aperfeiçoe seu planejamento de modo a adequá-lo às suas estritas necessidades e, caso ocorra a devolução de recursos, que esta seja feita em curto lapso temporal, de modo a permitir ao Poder Executivo sua utilização no atendimento das demandas da população, devendo observar o quanto orientado na Nota Técnica SDG nº 167/21⁴.

Quanto às impropriedades relativas aos Gastos com Combustíveis, na mesma linha do entendimento exposto por SDG, tenho que as razões apresentadas pelo Responsável pelo “Núcleo de Frota e Transporte” da Câmara Municipal (evento 49.1) abordaram detalhada e tecnicamente a questão, esclarecendo, em síntese, que dentre os 26 veículos existentes⁵ 24 são da marca/modelo Ford Fiesta Hatch Flex, observando quando dos abastecimentos as diretrizes contidas Ato nº 03/2014⁶, asseverando que tiveram o devido acompanhamento, com o que, ao final, pode-se concluir pela compatibilidade entre o gasto de combustível e as características de utilização da frota do Poder Legislativo de Santo André.

⁴ “NOTA TÉCNICA SDG Nº 167 - Por meio do SEI nº 6343/2021-11, esta Direção, ante as reiteradas discussões em âmbito de julgamento, sobre a destinação dos duodécimos devidos às Câmaras sugerindo a oitiva dos Senhores Conselheiros, resultou a orientação, pelo menos por ora de recomendação às Câmaras para que devolvam periodicamente, mensal ou bimestralmente importâncias que não lhes serão necessárias, ao invés de fazê-lo ao final do exercício quando o Poder Executivo não disporá do tempo necessário para a aplicação em prol do interesse público.”

⁵ 24 Ford Fiesta Hatch 1.6 Flex SE Ano 2014/2014; 1 Ford Fusion 2.3 Ano 2007/2008 e um Peugeot Boxer 330 M 16 2.8 Diesel HDI Ano 2007/2008.

⁶ Art. 1º O artigo 3º do Ato nº 11, de 24 de outubro de 2007 passa a vigorar com a seguinte redação: “Art. 3º Os veículos biocombustíveis serão preferencialmente abastecidos com etanol comum, salvo nos casos de inexistência desse combustível ou na hipótese do seu preço superar o valor de 70% (setenta por cento) do preço da gasolina comum [...]”



As demais deficiências apontadas pela Fiscalização nos tópicos: Controle Interno; Fidedignidade dos Dados Informados ao Sistema Audesp; e Lei Orgânica e Instruções do Tribunal podem ser relevadas em face das plausíveis justificativas e medidas regularizadoras já adotadas pelo Administrador, sendo necessárias, apenas algumas recomendações à Edilidade.

Quanto ao descumprimento do parcelamento de débitos por parte dos Agentes Políticos, tal como explicou a defesa, trata-se a cobrança de competência do Poder Executivo de Santo André.

Restam as falhas relacionadas ao Quadro de Pessoal detalhado abaixo, consoante apontado na instrução, na visão de SDG e MPC suficientes para comprometer as contas em apreço. Com a devida vênia dessas respeitáveis manifestações, entendo não possuírem força suficiente e em caráter isolado para comprometer os demonstrativos em apreço.

Natureza do cargo/emprego	Quant. Total de Vagas		Vagas Providas		Vagas Não Providas	
	Ex. anterior	Ex. em exame	Ex. anterior	Ex. em exame	Ex. anterior	Ex. em exame
Efetivos	134	134	113	110	21	24
Em comissão	519	247	236	235	283	12
Total	653	381	349	345	304	36
Temporários	Ex. anterior		Ex. em exame		Em 31.12 do	Ex. em exame
Nº de contratados						

(Arquivo: "B.5 – Quadro de Pessoal Analítico 3º Quadri 2020", Evento 23.36)

De fato, a postura do Legislativo de Santo André ao manter elevado número de cargos em comissão constitui falha que já vem sendo apontada no exame dos demonstrativos de anos anteriores, tendo sido fator determinante ou contribuindo para a reprovação das Contas referentes aos Exercícios de 2014, 2015, 2016 e 2017.

Ocorre que a partir das Contas do Exercício de 2018 o panorama desfavorável passou a ganhar nova configuração, na medida em que a Administração deu início à adoção de medidas para a redução dos cargos de provimento em comissão, as quais se estenderam pelo ano subsequente de 2019 e foram acolhidas por este E. Tribunal, motivando o julgamento pela regularidade, com ressalvas, das Contas dos exercícios referidos.



Ademais, a evolução na interpretação dada à matéria por esta C. Corte deixou de ater-se à questão exclusiva da proporcionalidade entre os cargos efetivos e em comissão, passando a sopesar as peculiaridades de cada Edilidade.

Nas alegações de defesa ofertadas no evento 49.1, o Chefe do Poder Legislativo informou que já no primeiro semestre de 2019, também na condição de Gestor, determinou ao Departamento de Recursos Humanos revisão detalhada de todas as informações referentes ao Quadro de Pessoal dos Exercícios de 2017 a 2019, objetivando identificar e sanear as distorções em relação aos quantitativos de cargos existentes e os efetivamente ocupados, procedimento que já fora analisado e acolhido na apreciação das Contas de 2019.

Na oportunidade, noticiou, também, sobre a finalização de estudos para a contratação da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas – FIPE, objetivando reestruturação administrativa, o que solucionará por completo as impropriedades apontadas por esta C. Corte de Contas. Citou, por fim, jurisprudência deste E. Tribunal em situações assemelhadas, consoante decisões exaradas nos TCs-5630.989.19, 6240.989.16, 20369.989.16 e 012383.989.21.

Demonstrou, ainda, a aprovação a Lei nº 10.357, de 11 de dezembro de 2020 (evento 49.7), disciplinando em seu artigo 3º que as nomeações para os cargos em comissão vinculados aos Gabinetes dos Vereadores não poderão ultrapassar o limite de 8 (oito) servidores (1 Chefe de Gabinete e 7 Assessores), revogando a quantidade anteriormente disciplinada pela Lei Municipal nº 10.036/2017⁷ e censurada nestes autos.

Embora tal medida não tenha gerado, em primeiro plano, significativo impacto no quantitativo geral de cargos da espécie, há de se reconhecer por outro lado que a providência deflagrou maior restrição às livre nomeações, reduzidas em 21 vagas com vistas ao atendimento das

⁷ Total de Vagas=22, Limite de Nomeações por Gabinete: 10 a partir de 1 de janeiro de 2018; e 9 a partir de 31 de dezembro de 2018.



determinações e ao saneamento das falhas objetadas em exercícios anteriores, ainda que o início de sua vigência tenha ocorrido em 1º de janeiro de 2021.

Mais que isso, depreende-se que a Lei nº 10.357/20 passou a exigir nível universitário para o provimento dos cargos em comissão de Chefia de Gabinete e Assessoria.

Isto posto, tenho que as falhas observadas no Quadro de Pessoal possam ser relevadas em face das justificativas e medidas saneadoras adotadas no ano sob apreciação, na mesma linha do quanto decidido nas Contas do exercício pretérito, no TC-5624.989.19-0, sob a administração do mesmo Gestor, em observância à Segurança Jurídica e sem prejuízo de recomendar à Edilidade a efetiva implementação das providências iniciadas em relação à adequação do Quadro de Servidores, a fim de assegurar a consecução de suas atividades com eficiência.

Por derradeiro, tenho que a crítica relacionada à elevada “Despesa Liquidada com Pessoal e Custeio”⁸ pode ser igualmente alçada ao campo das recomendações.

Em face de todo o exposto, voto pela **regularidade, com ressalvas, das contas da Câmara Municipal de Santo André, relativas ao Exercício de 2020, com fundamento no artigo 33, inciso II, da Lei Complementar nº 709/93, excetuados os atos pendentes de julgamento por este E. Tribunal.**

Em consequência, quito o responsável Pedro Luiz Mattos Botaro.

Determino seja a Câmara Municipal comunicada, via sistema eletrônico, acerca das seguintes recomendações: registre nas Atas das Audiências os questionamentos dos Munícipes e as respostas dos Vereadores, em observância ao Princípio da Transparência da Gestão Pública; aperfeiçoe

8

Município	Quantidade de Vereadores	População	Despesa Liquidada com Pessoal e Custeio per capita	Despesa Liquidada com Pessoal e Custeio	Receita Própria
Santo André	21	723.889	R\$ 78,40	R\$ 56.750.283,40	R\$ 1.448.445.842,84



seu planejamento de modo a adequá-lo às suas estritas necessidades e, caso ocorra a devolução de recursos, que esta seja feita em curto lapso temporal, de modo a permitir ao Poder Executivo sua utilização no atendimento das demandas da população, devendo observar o quanto orientado na Nota Técnica SDG nº 167/21⁹; continue a redimensionar o seu Quadro de Pessoal sob criteriosa avaliação de suas demandas funcionais, a fim de dar pleno atendimento às regras contidas no artigo 37, incisos II e V, da Constituição Federal; aprimore os registros de rodagem dos veículos da frota em relação ao gastos com combustível; e dê atendimento à Lei de Acesso à Informação, especialmente em relação à disponibilização de informações ao *site* da Câmara.

RENATO MARTINS COSTA
Conselheiro.

⁹ “NOTA TÉCNICA SDG Nº 167 - Por meio do SEI nº 6343/2021-11, esta Direção, ante as reiteradas discussões em âmbito de julgamento, sobre a destinação dos duodécimos devidos às Câmaras sugerindo a oitiva dos Senhores Conselheiros, resultou a orientação, pelo menos por ora de recomendação às Câmaras para que devolvam periodicamente, mensal ou bimestralmente importâncias que não lhes serão necessárias, ao invés de fazê-lo ao final do exercício quando o Poder Executivo não disporá do tempo necessário para a aplicação em prol do interesse público.”