

**PRIMEIRA CÂMARA – SESSÃO: 24/10/2023**

122 TC-006667.989.20-6

**Câmara Municipal:** Santo André.

**Exercício:** 2021.

**Presidente:** Pedro Luiz Mattos Canhassi Botaro.

**Advogado(s):** Miriam Athiê (OAB/SP nº 79.338) e Osmar Belvedere (OAB/SP nº 166.812).

**Procurador(es) de Contas:** Rafael Neubern Demarchi Costa.

**Fiscalizada por:** GDF-6.

**Fiscalização atual:** GDF-6.

(GCDR-15)

**EMENTA: CONTAS ANUAIS. CÂMARA MUNICIPAL. EXERCÍCIO 2021. ATENDIDOS OS LIMITES LEGAIS E CONSTITUCIONAIS. QUADRO DE PESSOAL. ESCOLARIDADE DOS CARGOS COMISSIONADOS. JUSTIFICATIVAS. REGULARIDADE.**

## **1. RELATÓRIO**

**1.1.** Em apreciação as contas anuais do exercício de **2021**, da **CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ**.

**1.2.** Após inspeção, a equipe de fiscalização elaborou seu relatório acostado no evento 32.19, cuja conclusão aponta as seguintes ocorrências:

### **A.3.1. IRREGULARIDADES APONTADAS PELO CONTROLE INTERNO**

- Pagamento do montante de R\$ 168.715,03 em caráter indenizatório por serviços prestados sem cobertura contratual, após extinção dos contratos por decurso de prazo (Evento 21.21 – fl. 49).
- Concessão de auxílio diferença de caixa: permanência dos pagamentos de auxílio “quebra de caixa”, embasado na Lei 3.232, de 08 de julho 1969 (Evento 21.21 – fl. 51).

### **B.1.1. REPASSES FINANCEIROS RECEBIDOS E DEVOLUÇÃO**

- Devido ao elevado montante de recursos devolvidos todos os anos, entendemos ser importante recomendar que as devoluções ocorram periodicamente, oportunizando a destinação pelo Poder Executivo ainda dentro do exercício em curso.

### **B.5.1. QUADRO DE PESSOAL**

- Observamos que mais da metade das vagas providas na Câmara são de cargos exclusivamente em comissão. Falha reincidente.

A Lei 10.357/2020, em seu art. 3º, possibilitou que cada gabinete de vereador provenha 8 cargos exclusivamente em comissão, o que se mostra desarrazoado. Além disso, a estrutura atual dos gabinetes não suporta adequadamente a ocupação de 8 servidores.

#### **B.5.1.1. AUSÊNCIA DE SERVIDORES COMISSIONADOS EM SEUS POSTOS DE TRABALHO**

- Verificamos in loco a presença dos servidores comissionados em seus postos de trabalho. Dos 170 comissionados, 121 estavam presentes (71%) e 49 estavam ausentes (29%). Falha reincidente.

#### **B.5.1.2. FOLHAS DE PONTO PARA SERVIDORES COMISSIONADOS SEM ASSINATURA**

- Verificamos in loco que dos 170 comissionados, 103 (61%) estavam
- assinando a folha de ponto referente ao mês de maio corretamente e 67 (39%) não haviam assinado em nenhum dia da folha referente à Maio ou não havia folha de ponto disponível para assinatura.

#### **B.5.1.3. REGIME DE TRABALHO DIFERENCIADO**

- Os servidores lotados na Diretoria de Apoio Legislativo estão realizando suas atividades por teletrabalho e comparecendo à Câmara por escala de revezamento, além de utilizar como controle de frequência a folha de ponto ao invés de controle biométrico pela catraca de entrada, como os demais servidores estatutários.

#### **B.6.1. REGIME DE ADIANTAMENTO**

- Não foi juntado aos autos do processo nº 6882/2021 o comprovante de pagamento ao fornecedor de material.

#### **B.6.3. GASTOS COM LAVAGEM DE VEÍCULOS**

- Avaliamos que ocorreram lavagens semanais, sem utilização dos veículos, ferindo os princípios da razoabilidade, eficiência e economicidade.

### **E.3. ATENDIMENTO À LEI ORGÂNICA, INSTRUÇÕES E RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**

- No que se refere às recomendações desta Corte, haja vista os dois últimos exercícios apreciados, verificamos que, no exercício em exame, o Legislativo descumpriu as seguintes:
- Exercício de 2017: Advertência à Câmara para que adote medidas com vista à reestruturação da área de pessoal, reduzindo o inchaço de sua máquina administrativa, e passando a atender plenamente o artigo 37, incisos II e V, da Constituição Federal; que implemente o registro e controle de ponto de todos os

funcionários da edilidade, com comprovação inequívoca da jornada cumprida pelos servidores.

**1.3.** Regularmente notificado, nos termos do artigo 29 da Lei Complementar nº 709/93 (evento 38), **Pedro Luiz Mattos Canhassi Botaro**, responsável pelo exercício em exame, compareceu aos autos, apresentando suas justificativas, que foram inseridas no evento 52.

esclareceu que o pagamento do montante de R\$ 168.715,03 (cento e sessenta e oito mil, setecentos e quinze reais e três centavos) por serviços prestados sem cobertura contratual, após extinção dos contratos por decurso de prazo, em razão da não finalização do processo licitatório para contratação de empresa de informática e da necessidade de se manter a prestação desses serviços durante a pandemia.

Sobre os repasses financeiros recebidos e devolução afirmou que a Câmara acatou a recomendação de fazer as devoluções ao longo do ano, quando for o caso, ressaltando que o orçamento de 2022 é menor que o orçamento de 2021.

A respeito do quadro de pessoal, disse que a Câmara Municipal aprovou o Projeto de Lei nº 10.357/2020 que trata dos cargos em comissão, em conformidade com o artigo 37, II da Constituição Federal e que, a partir do dia 15 de outubro de 2021, os gabinetes dos senhores vereadores começaram a contar com, no máximo, 1 (um) chefe de gabinete e 7 (sete) assessores, revogando, assim, a Lei nº 10.036/2017.

Sobre a ausência de servidores comissionados de seus postos de trabalho, afirmou que alguns dos assessores realizam trabalhos externos e que a marcação de ponto foi afetada no exercício em razão das restrições impostas pela pandemia. Sobre o regime de teletrabalho, está disciplinado pelo Ato Legislativo nº 02/2019. Destacou que a frequência das lavagens de veículos atende às necessidades da Câmara e que, ao longo do exercício, vem buscando atender à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do TCE.

**1.4.** O Ministério Público de Contas manifestou-se pela irregularidade das contas em exame, pelos seguintes motivos (evento 65):

**Item A.3.1.a** – pagamento indevido de adicional de auxílio diferença de caixa em descompasso com os princípios da legitimidade e do interesse público, bem como jurisprudência deste Tribunal de Contas;

**Item B.1.1.a** – previsão de duodécimos muito acima das reais necessidades do Legislativo, em ofensa ao art. 30

da Lei 4.320/1964 c/c art. 12 da Lei de Responsabilidade Fiscal, princípio da exatidão orçamentária e, ainda,

subvertendo o cálculo das despesas com folha de pagamento (REINCIDÊNCIA);

**Item B.5.1** – manutenção de elevado número de servidores exclusivamente comissionados (172 de 312 vagas

preenchidas), subvertendo a norma do art. 37, inc. II, da Constituição Federal, sem escolaridade compatível, e

sem devido controle de frequência (REINCIDÊNCIA);

**Item E.3** – desatendimento às recomendações deste Tribunal de Contas (REINCIDÊNCIA).

Recomendou, ainda, à Administração, a adoção das seguintes providências:

**Item A.3.1.b** – cumpra com rigor o disposto na Lei de Licitações, especialmente quanto às despesas de caráter indenizatório por serviços prestados;

**Item B.1.1.b** – observe a Nota Técnica SDG 167/2021, a qual dispõe que as Câmaras Municipais, por ora, devolvam periodicamente (mensal ou bimestralmente) os recursos financeiros que não lhes serão necessários (ao invés de fazê-lo somente ao final do exercício), de modo que o Poder Executivo Municipal possa dispor de tempo hábil para aplicação desses valores em favor do interesse público;

**Item B.5.1** – adeque a escolaridade dos cargos em comissão a fim de dar cumprimento integral ao Comunicado SDG 32/2015 e jurisprudência deste Tribunal de Contas e do Poder Judiciário Estadual;

**Itens B.5.1.1 e B.5.1.2** – implemente eficiente controle de frequência dos servidores comissionados de modo a demonstrar sua efetiva jornada de trabalho em respeito aos princípios da eficiência e transparência;

**Item B.5.1.3** – utilize o controle biométrico no controle de frequência dos servidores em observância aos princípios da isonomia e transparência;

**Item B.6.3** – evite gastos desnecessários com lavagens semanais de veículos sem sua utilização, em prestígio aos princípios da razoabilidade, eficiência e economicidade.

**1.5.** Extrai-se da documentação acostada aos autos, que os parâmetros Constitucionais e aqueles impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal foram observados durante a gestão.

**1.6.** A Câmara Municipal analisada obteve, nos três últimos exercícios apreciados, os seguintes Julgamentos de suas contas:

<u>EXERCÍCIOS</u>	<u>PROCESSOS</u>	<u>JULGAMENTOS</u>
2020	TC-003972.989.20	Regulares com ressalvas
2019	TC-005624.989.19	Regulares com ressalvas
2018	TC-005283.989.18	Regulares com ressalvas
2017	TC-006238.989.16	Irregulares

**É o relatório.**

## **2. VOTO**

### **SANTO ANDRÉ<sup>1</sup>**

**População estimada [2022]: 748.919 pessoas**

**PIB per capita [2020]: R\$ 40.812,01**

**IDHM -Índice de Desenvolvimento Humano Municipal: 0,815**

**Trabalho e Renda** Em 2021, o salário médio mensal era de 2.8 salários-mínimos. A proporção de pessoas ocupadas em relação à população total era de 33.1%. Na comparação com os outros municípios do estado, ocupava as posições 82 de 645 e 91 de 645, respectivamente. Já na comparação com cidades do país todo, ficava na posição 248 de 5570 e 362 de 5570, respectivamente. Considerando domicílios com rendimentos mensais de até meio salário-mínimo por pessoa, tinha 30.5% da população nessas condições, o que o colocava na posição 371 de 645 dentre as cidades do estado e na posição 4579 de 5570 dentre as cidades do Brasil.

**Educação: IDEB – Anos iniciais do ensino fundamental (Rede pública) [2021]: 6,1%**

**IDEB – Anos finais do ensino fundamental (Rede pública) [2021]:5,3%**

**Matrículas no ensino fundamental [2021]:83.092 matrículas**

**Matrículas no ensino médio [2021]:25.927 matrículas**

**Docentes no ensino fundamental [2021]: 4.509 docentes**

**Docentes no ensino médio [2021]: 1.896 docentes**

**Número de estabelecimentos de ensino fundamental [2021]:235 escolas**

**Número de estabelecimentos de ensino médio [2021]:95 escolas.**

**Taxa de escolarização de 6 a 14 anos de idade: 97,4%**

**Saúde:** A taxa de mortalidade infantil média na cidade é de 8.61 para 1.000 nascidos vivos. As internações devido a diarreias são de 0.2 para cada 1.000 habitantes. Comparado com todos os municípios do estado, fica nas posições 317 de 645 e 386 de 645, respectivamente. Quando comparado a cidades do Brasil todo, essas posições são de 3106 de 5570 e 4284 de 5570, respectivamente.

**Território e Ambiente:** Apresenta 95.9% de domicílios com esgotamento sanitário adequado, 82.2% de domicílios urbanos em vias públicas com arborização e 43.7% de domicílios urbanos em vias públicas com urbanização adequada (presença de bueiro, calçada, pavimentação e meio-fio). Quando comparado com os outros municípios do estado, fica na posição 121 de 645, 471 de 645 e 124 de 645, respectivamente. Já quando comparado a outras cidades do Brasil, sua posição é 156 de 5570, 2233 de 5570 e 641 de 5570, respectivamente

<sup>1</sup> <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/santoandre/panorama>

**2.1.** Contas anuais da **CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ**, relativas ao exercício fiscal de **2021**.

**2.2.** A despesa total do Legislativo (3,09%) e os dispêndios com folha de pagamento (41,30%) atenderam às determinações estabelecidas no artigo 29-A, inciso II e § 1º, da Constituição Federal e os gastos com pessoal (1,55%) observaram ao disposto no artigo 20, inciso III, alínea “a”, da Lei Complementar nº 101/00.

Os recolhimentos dos encargos sociais processaram-se regularmente.

Os subsídios pagos aos Agentes Políticos foram fixados em conformidade com o limite previsto no artigo 29, inciso VI, letra “a”, da CF.

**2.3.** Depreende-se do feito que os atos de gestão econômicos e financeiros do período foram praticados com observância aos limites de receita e despesa fixados pela Constituição Federal, Lei de Responsabilidade Fiscal e Lei Orçamentária Municipal.

**2.4.** O quadro de pessoal no exercício em exame contava com 312 (trezentos e doze) servidores, sendo 110 (cento e dez) efetivos e 202 (duzentos e dois) em comissão. Foram nomeados 126 (cento e vinte e seis) servidores para cargos comissionados.

Verifico que as atribuições dos mencionados cargos comissionados foram definidas através de Lei Municipal nº 10.357/20 e que a Administração vem, desde o exercício de 2018, adotando medidas visando à redução dos cargos em comissão. Oportuno observar que a questão da proporcionalidade entre cargos efetivos e comissionados deixaram de ser determinantes para a interpretação da matéria, sendo consideradas por este Tribunal as peculiaridades de cada Câmara.

Em suas justificativas, o Presidente da Câmara observa que no ano de 2013 a Edilidade contava com 13 (treze) assessores por gabinete de vereador, conseguindo reduzir para 7 (sete) assessores e 1 (um) Chefe de Gabinete, quantidade que reputa adequada tendo em vista o número de habitantes do

município de Santo André.

Sobre a deficiência no controle do horário e folhas de ponto dos comissionados, a despeito das alegações defensórias, há de se formular advertência para que seja adotado controle efetivo dos horários trabalhados, tendo em vista que as características típicas das funções em comissão relativas à flexibilidade de horário e à dedicação integral não eximem o controle de horário dos servidores, vez que tal monitoramento serve também para aferir a produtividade e o atendimento ao interesse público.

Quanto à incompatibilidade de escolaridade, foram adotadas providências regularizadoras por meio da Lei Municipal nº 10.357/2020, com a definição das atribuições individualizadas por cargo comissionado, restringindo-as às ações inerentes à chefia, direção e assessoramento e prevendo o nível superior de escolaridade como requisito para o provimento dos comissionados em conformidade com o Comunicado SDG 32/2015, fixando-se período de transição para as devidas adequações.

O período de transição previsto na Lei Municipal se refere aos atuais ocupantes dos cargos em comissão que não possuem o grau de escolaridade exigido para seus respectivos cargos, os quais deveriam, até 15/10/2021, comprovar semestralmente matrícula em instituição de nível superior e, a partir de 15/12/2022, apresentar o certificado de conclusão, sob pena de exoneração imediata a partir de então.

Entendo que a solução adotada pela Câmara Municipal de Santo André, relativa ao período de transição para a adequação ao nível de escolaridade superior dos atuais ocupantes dos cargos comissionados pode ser aceita, primeiramente porque prevista em lei municipal e, também, pela razoabilidade da medida, evitando prejuízos aos servidores num período de tantas incertezas.

Não obstante, cabe alertar o Responsável de que inspeção oportuna verificará o rigoroso cumprimento da Lei Municipal.

**2.5.** Sobre a exacerbada devolução de duodécimos, 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 27,71% do valor total de duodécimos repassados pela Prefeitura.

Nesse sentido, cumpre salientar que repasses em excesso caracterizam falta de planejamento e necessitam de correção, posto que o Legislativo deve estimar suas despesas o mais próximo de suas reais necessidades, sobretudo considerando que o Poder Executivo acaba forçado a adotar medidas de contingenciamento, prejudicando a implementação de políticas públicas durante todo o exercício corrente.

De se notar que a Origem, em suas razões, informa que no exercício de 2022 o orçamento da Câmara Municipal é menor que o orçamento de 2021.

**2.6.** Sobre a concessão de auxílio **diferença de caixa** a servidor que mantenha contato com o público, pagando o recebendo moeda corrente, censurado pela Fiscalização em razão de também estar sendo concedido a servidores que atuam internamente, entendo que a existência de amparo legal a tais pagamentos permite relevar a falha, sem prejuízo de advertir a Edilidade para que se abstenha de criar auxílios, gratificações e assemelhados que comportem violação aos princípios da razoabilidade e da economicidade, evitando, assim, julgamento irregular das suas contas, nos termos do precedente constante do processo TC-005724.989.16-5, tendo como relator o. Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo, com Acórdão Publicado no Diário Oficial em 27/05/2020 e Decisão com Trânsito em Julgado em 22/06/2020:

Quanto ao Auxílio para Diferença de Caixa, observo que a falha também foi suscitada na instrução anterior, ainda sem apreciação (TC-004534.989.16). A meu ver, a Portaria revogando a autorização da concessão de auxílio de caixa ao servidor, editada em período inferior a um ano daquela inspeção e do conhecimento de seu conteúdo pela Edilidade, permite o relevamento da irregularidade. Não determino a devolução do numerário, unicamente por pressupor a boa-fé no seu recebimento, contudo, advirto o Poder Legislativo que se abstenha de criar auxílios, gratificações e assemelhados que comportem violação aos princípios da razoabilidade e da economicidade, evitando, assim,

o julgamento desfavorável de suas contas.

**2.7.** Com relação ao pagamento do montante de R\$ 168.715,03 (cento e sessenta e oito mil, setecentos e quinze reais e três centavos) em caráter indenizatório, entendo plausíveis os argumentos apresentados pela Origem.

**2.8** Ante o exposto, meu **VOTO** é pela **REGULARIDADE com ressalvas**, das contas da **CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ**, relativas ao exercício fiscal de **2021**, nos termos do inciso II, do Artigo 33, da Lei Complementar nº 709/93, excepcionando eventuais atos pendentes de apreciação por esta Corte.

**2.9.** Em relação aos apontamentos remanescentes e visando o aperfeiçoamento da gestão da Câmara Municipal de Santo André, recomendo que:

1. **Item A.3.1.b** – cumpra com rigor o disposto na Lei de Licitações, especialmente quanto às despesas de caráter indenizatório por serviços prestados;
2. **Itens B.5.1.1 e B.5.1.2** - implemente eficiente controle de frequência dos servidores comissionados de modo a demonstrar sua efetiva jornada de trabalho em respeito aos princípios da eficiência e transparência;
3. **Item B.5.1.3** – utilize biometria no controle de frequência dos servidores em observância aos princípios da isonomia e transparência;
4. **Item B.6.3** – evite gastos desnecessários com lavagens semanais de veículos sem sua utilização, em prestígio aos princípios da razoabilidade, eficiência e economicidade.

Deverá a fiscalização, durante a próxima auditoria, certificar se a Edilidade concluiu suas medidas e atendeu as recomendações exaradas.

**DIMAS RAMALHO**  
**CONSELHEIRO**