



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



PRIMEIRA CÂMARA - SESSÃO: 11/03/14

103 TC-002875/026/11

Câmara Municipal: Lindóia.

Exercício: 2011.

Presidente(s) da Câmara: Ariel Faria Alves.

Acompanha(m): TC-002875/126/11.

Procurador(es) de Contas: Thiago Pinheiro Lima.

Fiscalizada por: UR-3 - DSF-I.

Fiscalização atual: UR-19 - DSF-II.

1. RELATÓRIO

1.1. Em apreciação, no processo em referência, as contas anuais, relativas ao exercício **2011**, da **CÂMARA MUNICIPAL DE LINDÓIA**.

1.2. A Unidade Regional de Campinas, UR-03, encarregada da inspeção *in loco*, apontou, às 13/27, as ocorrências sintetizadas na conclusão de fls. 26/27, a seguir reproduzida:

1 Item B.4.2.1 ADIANTAMENTOS

- Adoção de reembolso, em grande parte dos gastos, em detrimento da concessão de adiantamento, tanto para despesas de viagem, como miúdas e de pronto pagamento;
- Ausência de formalização e disposição da documentação;
- Ausência de justificativas, a fim de possibilitar a verificação do atendimento ao interesse público;
- Ausência de identificação nas notas fiscais, do nome do destinatário final que é a Câmara Municipal de Lindóia;
- Notas de empenhos emitidas em nome de Agente Político;
- Ausência de análise por parte do Setor Financeiro da Câmara sobre a regularidade dos gastos.

2 Item B.4.2.2 DESPESAS IMPRÓPRIAS E/OU INJUSTIFICADAS

- Realização de despesas com aquisição de passagens aéreas e com material de jardinagem sem justificativas



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



prévias suficientes que evidenciassem atividades parlamentares e o interesse público envolvido.

3 Item D.4.1 QUADRO DE PESSOAL

- A totalidade do Quadro de servidores da Edilidade exercem cargos em comissão, realizando atividades ordinárias e burocráticas que deveriam ser exercidas por servidores efetivos, o que garantiria um mínimo de profissionalização no quadro do Legislativo Municipal, em afronta ao disposto no art. 37, inciso II, da Constituição Federal.

4 Item D.6.2 INSTRUÇÕES

- Documentos entregues extemporaneamente ao Audep.

5 Item D.6.3 RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL

- Ausência de atendimento às recomendações do Tribunal.

1.3. Outrossim, em atendimento a proposta do D. Ministério Público de Contas (fls. 30/31), a Fiscalização elaborou o relatório complementar de fls. 34/35, trazendo aos autos maiores esclarecimentos sobre aspectos do quadro de pessoal.

1.4. Notificado, nos termos do artigo 30 da Lei Complementar nº 709/93 (fls. 38), o Responsável apresentou as justificativas e documentos acostados às folhas 47/114.

1.5. A Assessoria Técnica, sob o prisma econômico-financeiro, registrou a observância aos limites constitucionais e legais de despesas, opinando pela regularidade do examinado, conforme artigo 33, I, da Lei Complementar nº 709/93 (fls. 116/118).

Sob o aspecto jurídico, o Órgão Técnico, ao lado da sua Chefia, posicionou-se pela aprovação das contas, com ressalvas, consoante artigo 33, II, da Lei Complementar nº 709/93 (fls. 119/122), entendimento, este, também adotado pelo D. Ministério Público de Contas (fls. 123/124) e pela Secretaria-Diretoria Geral (fls. 126/128).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



1.6. Extrai-se dos documentos e informações constantes dos autos que a **despesa com pessoal e reflexos** correspondeu a **1,40%** da Receita Corrente Líquida do **Município de Lindóia**. O gasto com folha de pagamento representou **33,60%** do montante especificado no inciso I do artigo 29-A da Constituição Federal, **inferior**, portanto, aos 70% estabelecidos no § 1º do referido dispositivo. A **despesa geral** da Edilidade atingiu a marca de **4,44%** da Receita realizada pelo Município no exercício de 2010, e os repasses de duodécimos à Câmara equivaleram a **4,44%** da Receita referida.

A importância despendida com folha de pagamento representou **52,93%**, em relação tanto à receita prevista como à receita arrecadada (receita bruta).

A remuneração dos agentes políticos da **Câmara Municipal de Lindóia** foi fixada com observância aos limites constitucionais impostos pelos incisos VI e VII do artigo 29 e inciso XI do artigo 37 da Constituição Federal, e não foram observados pagamentos além dos valores fixados.

É o relatório.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



2. VOTO

2.1. Contas anuais da **Câmara Municipal de Lindóia**, relativas ao exercício econômico-financeiro de 2011.

2.2. 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.

2.3. Quanto às despesas realizadas por meio do regime de adiantamentos, inclusive a aquisição de passagens aéreas, o Órgão de Instrução apontou imperfeições na formalização dos processos.

Embora as falhas sejam releváveis, no caso dos autos, cabe **determinar** à Origem que consigne nos processos de adiantamentos informações suficientes a motivar o gasto realizado; evidencie, na prestação de contas, a finalidade pública de viagens e diligências, bem como discrimine todos os agentes políticos e/ou servidores envolvidos, demonstrando qual o impedimento da utilização do regime ordinário de despesa, em atenção aos requisitos da transparência, legitimidade, finalidade, eficiência, economicidade e parcimônia que orientam qualquer tipo de gasto realizado com recursos públicos, nos moldes do Comunicado SDG nº 19/2010¹, que traçou considerações esclarecedoras sobre o assunto.

As medidas adotadas pelo Legislativo deverão ser objeto de verificação por ocasião da próxima inspeção *in loco*.

2.4. Da mesma maneira, impende **determinar** à Edilidade que atente para a forma e parâmetros de estruturação das informações e documentos que devem ser transmitidos via Sistema AUDESP, e cumpra as recomendações feitas nas decisões desta E. Corte, evitando cominações mais severas no julgamento das contas dos próximos exercícios.

¹ Publicado o D.O.E. em 08/06/2010. Disponível no endereço eletrônico: www.tce.sp.gov.br/comunicados.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



2.5. Tratadas as ocorrências que comportam recomendações à Origem, passo ao exame de falha de especial gravidade, que, em face das circunstâncias demonstradas neste processado, e de acordo com a orientação jurisprudencial desta Corte, basta à reprovação dos demonstrativos em análise.

2.6. Refiro-me às impropriedades do quadro de pessoal do Legislativo, composto integralmente por servidores comissionados, associadas ao fato de que este apontamento foi objeto de expressas recomendações e determinações quando da apreciação das contas dos exercícios de 2007, 2008 e 2009 da Câmara Municipal de Lindóia, nos autos dos TCs. 003556/026/07², 000463/026/08³ e 001107/026/09⁴, cujas decisões transitaram em julgado antes do término do exercício em exame, portanto, em tempo hábil à adoção de medidas corretivas pela Origem.

A desídia da Edilidade, evidenciada pelo descumprimento das R. Decisões proferidas nos processos supracitados, é determinante para a desaprovação das contas ora analisadas, conforme previsto no artigo 33, III, 'b', e § 1º, da Lei Complementar nº 709/93.

O responsável sustenta que o Município é autônomo para dispor sobre sua organização de pessoal, para atender as demandas dos seus órgãos; que o Município de Lindóia é de pequeno porte, não justificando a criação de diversos cargos para desempenho das atividades inerentes ao Legislativo, e que os cargos em comissão do quadro de pessoal são adstritos às atribuições de assessoria e direção, respeitando a ordem constitucional.

Embora parcialmente pertinentes as alegações apresentadas, cabe ressaltar que, mesmo autônomos, os órgãos municipais se subordinam às normas e princípios constitucionais, incluindo os previstos no artigo 37, *caput* e incisos II e V.

² Primeira Câmara, em sessão de 10/11/2009, sob a relatoria do então Conselheiro Eduardo Bittencourt Carvalho. Decisão transitada em julgado em 08/12/2009.

³ Segunda Câmara, em sessão de 20/07/2010, sob a relatoria do Conselheiro Robson Marinho. Decisão transitada em julgado em 25/08/2010.

⁴ Primeira Câmara, em sessão de 05/07/2011, sob a relatoria do então Conselheiro Fulvio Julião Biazzi. Decisão transitada em julgado em 28/07/2011.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



Com efeito, em se tratando de Município de pequeno porte, não se justifica a criação de vários cargos na estrutura da Câmara, até porque a quantidade de servidores deve ser sempre adequada às necessidades efetivas do Órgão, sem qualquer excesso, sob pena de violação ao princípio da eficiência, disposto expressamente no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal.

Além do quantitativo adequado, a forma de provimento e as atribuições dos cargos existentes no quadro de pessoal da Edilidade, sobretudo dos comissionados, devem se adequar à regra disposta no inciso V do artigo 37 da Carta Magna.

Não obstante a expressa recomendação feita nas contas dos exercícios de 2007, 2008 e 2009 nesse sentido, a instrução processual revelou que, de todos os cargos que compunham o quadro de pessoal do Legislativo de Lindóia ao término do exercício em exame, 100%, ainda eram de livre provimento, o que por si só configura descumprimento aos incisos II e V do artigo 37 da Constituição Federal.

Tal condição implica em reconhecer que atividades da rotina operacional da Câmara, típicas de servidores efetivos, estão sendo desempenhadas por servidores comissionados, o que não se admite.

Nessa situação encontram-se os cargos de *Assessor Jurídico*, *Assessor Legislativo* e *Diretor do Departamento de Administração e Finanças*, que executam atividades rotineiras, desprovidas de características de chefia, direção ou assessoramento.

Ressalte-se que os cargos de livre provimento não foram criados para atividades ordinárias e burocráticas da Administração, mas, sim, para preenchimento de posições estratégicas e imprescindíveis para potencializar e elevar o nível da gestão pública, com pessoas dotadas de relevante qualificação ou notória experiência na respectiva área.

Não é demais lembrar que tarefas rotineiras devem ser realizadas por servidores efetivos, admitidos por concurso público, única forma de se garantir o acesso igualitário aos cargos públicos, e de se evitar a tomada do



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



Poder por apadrinhados ou mesmo o aparelhamento da máquina pública em benefício de interesses particulares, partidários e de promoção pessoal.

O simples fato de constar da nomenclatura dos cargos os termos “chefe”, “diretor” ou “assessor” não os torna automaticamente compatíveis com o disposto no inciso V do artigo 37 da Carta Magna; para tanto, devem possuir de fato atribuições de chefia, direção ou assessoramento, definidas em ato normativo próprio.

Dessa forma, tendo em vista que referidos cargos não se revestem das características de chefia, direção ou assessoramento, **se efetivamente necessários** ao funcionamento do Poder Legislativo, **devem ser transformados em cargos efetivos**, providos por concurso público, conforme disposto no artigo 37, inciso II, da Carta da República.

Registro nesse ponto que, apesar desta Corte de Contas já ter relevado falhas dessa mesma natureza, levando-as ao campo das recomendações e/ou determinações, igual solução não se aplica ao caso em tela, uma vez que a impropriedade ora debatida foi constatada no julgamento das contas de exercícios anteriores do mesmo Órgão (2007, 2008 e 2009), ocasiões em que se determinou expressamente a reestruturação do quadro de pessoal, com alerta ao número excessivo de servidores comissionados e das atribuições dos respectivos cargos, incompatíveis com as regras constitucionais.

A indiferença da Edilidade face às reiteradas recomendações e determinações para regularização do quadro de pessoal caracteriza afronta às regras insculpidas nos incisos II e V do artigo 37 da Constituição Federal, e aos princípios da legalidade, eficiência, economicidade, proporcionalidade, razoabilidade e moralidade, sendo fator determinante para o juízo de irregularidade das contas em exame, enquadrando-se nas hipóteses do artigo 33, III, ‘b’, e § 1º, da Lei Complementar nº 709/93.

Assim, **inadequado o quadro de pessoal**, deverá ser **reestruturado**, de forma a adequar os cargos que não se revestem das características de chefia, direção ou assessoramento, em observância às determinações impostas nos incisos II e V do artigo 37 da Constituição Federal,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



e em harmonia com os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, eficiência, proporcionalidade e razoabilidade, **providências que ficam**, desde logo, **determinadas à Origem**.

2.7. Ante o exposto, **VOTO**, nos termos do artigo 33, inciso III, alíneas 'b', e §1º, da Lei Complementar Paulista nº 709/93, pela **IRREGULARIDADE** das contas da **CÂMARA MUNICIPAL DE LINDÓIA**, relativas ao exercício de **2011**, exceção aos atos pendentes de apreciação por esta Corte, com as **DETERMINAÇÕES** consignadas no corpo da decisão.

Alerto que o descumprimento das determinações e eventual reincidência na prática das falhas constatadas poderão conduzir à reprovação das contas dos próximos exercícios, bem como à imposição de multa ao responsável, conforme previsto nos artigos 33, § 1º, 101 e 104 da Lei Complementar nº 709/93.

Aproveito a ocasião para destacar que o Tribunal Superior Eleitoral - TSE tem decidido que o não atendimento de alertas emitidos pelos Tribunais de Contas é conduta suficiente para caracterizar o ato doloso previsto na alínea "g" do inciso I do art. 1º da Lei Complementar nº 64/1990, recentemente alterada pela Lei Complementar nº 135/2010, conhecida como Lei da Ficha Limpa, podendo, assim, ensejar a inelegibilidade prevista no mencionado dispositivo legal.

2.8. Diante do reiterado descumprimento das regras insculpidas nos incisos II e V do artigo 37 da Constituição Federal; dos princípios da legalidade, eficiência, economicidade, proporcionalidade, razoabilidade e moralidade, e da regra prevista no § 1º do artigo 33 da Lei Complementar nº 703/93, **APLICO** ao **SR. ARIEL FARIA ALVES**, Ex-Presidente da Câmara e responsável pelas contas do exercício de 2011, **MULTA** que, de acordo com os princípios da legalidade, proporcionalidade e da responsabilidade pessoal, além da gravidade das ocorrências verificadas, fixo em **200 (duzentas) UFESPs**, nos termos do contido nos artigos 2º, incisos XII e XXIX, 36, parágrafo único, 101 e 104, incisos II e VI, todos da Lei Orgânica desta E. Corte.

Após o trânsito em julgado:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho



- a) **Notifique-se o Sr. Ariel Faria Alves**, nos termos do artigo 86 da Lei Complementar nº 709/93, fixando-lhe o **prazo de 30 (trinta) dias** para demonstrar o recolhimento da multa aplicada no valor correspondente a **200 (duzentas) UFESPs**;

No caso de ausência de pagamento, adote o Cartório as medidas cabíveis para a execução do crédito.

- b) **Oficie-se à Câmara Municipal de Lindóia**, na pessoa do atual Presidente, enviando-lhe cópia do voto, para que tome ciência das advertências, recomendações e alertas dele constantes, a fim de que adote as providências necessárias ao saneamento das falhas, e **comprove, ainda, que o julgado foi levado ao conhecimento de todos os Vereadores integrantes do Legislativo de Lindóia**;
- c) **Oficie-se ao Ministério Público Estadual, encaminhando cópia da presente decisão**, para que tome conhecimento das inconformidades apuradas em relação ao quadro de pessoal da Edilidade, nos termos do inciso XXVII do art. 2º da Lei Complementar nº 709/93.

É como voto.

DIMAS EDUARDO RAMALHO
CONSELHEIRO