



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



PRIMEIRA CÂMARA - SESSÃO: 10/06/14

100 TC-002341/026/12

Câmara Municipal: Estância Turística de Embu das Artes.

Exercício: 2012.

Presidente(s) da Câmara: Silvino Bomfim de Oliveira Filho.

Advogado(s): Letícia de Cássia Salvador Albanesi.

Acompanha(m): TC-002341/126/12.

Procurador(es) de Contas: Élide Graziane Pinto.

Fiscalizada por: GDF-7 – DSF-II.

Fiscalização atual: GDF-7 – DSF-II.

1. RELATÓRIO

1.1. Em apreciação, contas anuais, relativas ao exercício de **2012**, da **CÂMARA MUNICIPAL DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE EMBU DAS ARTES**.

1.2. A 7ª Diretoria de Fiscalização apontou, na conclusão do relatório de fls. 13/35, as seguintes ocorrências:

ITEM A.1.1 – AVALIAÇÃO DOS PROGRAMAS E AÇÕES GOVERNAMENTAIS

→ Não foi executado o programa denominado “Obras de Reforma na Sede da Câmara Municipal”, com remanejamento do saldo para o programa denominado “Manutenção do Legislativo”;

ITEM B.2.1 – DESPESA DE PESSOAL

→ Divergência entre os valores apresentados no Demonstrativo de Apuração das Despesas com Pessoal do Poder Legislativo Municipal e no sistema AUDESP, caracterizando inconsistência na metodologia utilizada para cálculo da RCL.

ITEM B.4.2.1 – REGIME DE ADIANTAMENTO

→ Falta de fidedignidade dos dados enviados ao AUDESP, falha grave, nos termos do Comunicado SDG n.º 34, de 2009, eis que, à vista de tais desacertos, a Câmara deixa de atender aos princípios da transparência



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



(artigo 1º, § 1º, da LRF) e da evidenciação contábil (artigo 83 da Lei Federal n. 4.320/64);

ITEM D.3 – FIDEDIGNIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AUDESP

→ Além das divergências entre os dados informados pela Origem e aqueles apurados no Sistema AUDESP, citadas nos itens B.2.1 – Despesas de Pessoal e B.4.2.1 - Regime de Adiantamento, destacam-se, no tocante à qualidade das informações prestadas:

→ atribuição de “OUTROS/NÃO APLICÁVEL” no campo “MODALIDADE DE LICITAÇÃO”, para despesas ordinárias que necessitam de licitação ou que se encaixam nas hipóteses de dispensa ou inexigibilidade;

→ no campo “MODALIDADE DE LICITAÇÃO” não foi informado “INEXIGIVEL” para despesas com “SERVIÇOS DE ÁGUA E ESGOTO”, nem “DISPENSA DE LICITAÇÃO” para gastos com “SERVIÇOS DE ENERGIA ELETRICA”, tal como determina o art. 25 da Lei 8666/93, em razão da inviabilidade de competição;

→ quebra na ordem cronológica do empenhamento, o que desrespeita ao Princípio Contábil da Oportunidade e as normas contábeis vigentes;

ITEM D.4.1 – QUADRO DE PESSOAL

→ Expressiva quantidade de cargos em comissão em relação aos efetivos, fato reincidente ao comentado em exercícios anteriores;

→ Existência de cargos de provimento em comissão que não possuem natureza de Direção, Chefia ou Assessoramento, contrariando o estabelecido no artigo 37, II e V, da CF/88;

1.3. Notificado, nos termos do artigo 30 da Lei Complementar nº 709/93 (fls. 38), o responsável pelas contas em exame, **Sr. Silvino Bomfim de Oliveira Filho**, manifestou-se às fls. 42/71, aduzindo, em síntese, que:

ITEM A.1.1 – AVALIAÇÃO DOS PROGRAMAS E AÇÕES GOVERNAMENTAIS

→ O remanejamento em questão resultou da análise de conveniência e oportunidade da Câmara, com as permissões constitucionais observadas;

ITEM B.2.1 – DESPESA DE PESSOAL

→ A divergência entre os valores decorre de equívoco do Executivo no cálculo da Receita Corrente Líquida. De toda forma, a inconformidade será sanada assim que o Executivo verificar e corrigir o valor controverso;



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



ITEM B.4.2.1 – REGIME DE ADIANTAMENTO

→ Devido à forma de movimentação, os adiantamentos concedidos não podem ser analisados pela soma dos débitos existentes na conta 199.11.06.01 – Adiantamentos Concedidos, mas sim pelo relatório específico extraído do sistema de contabilidade, ora juntado;

ITEM D.3 – FIDEDIGNIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AUDESP

→ De fato, não houve formalização do Contrato, por tratar-se de hipótese de inexigibilidade de licitação, nos termos do artigo 25 da Lei Federal nº 8.666/93. Contudo, serão adotadas medidas saneadoras;

→ Quanto à quebra na ordem cronológica do empenhamento, no início do primeiro semestre do exercício, houve problemas no sistema integrado de compras, que afetou o registro de pequenos valores. A divergência alcançou o subsistema de compras, integrado à contabilidade, gerando dificuldades na inserção de datas, que ficaram fora de ordem por apenas um dia;

ITEM D.4.1 – QUADRO DE PESSOAL

→ A quantidade de cargos em comissão se deve ao fato da maior necessidade de pessoal lotado nos Gabinetes do que em setores administrativos da Câmara;

→ Os cargos que não se revestem do caráter de Direção, Chefia e Assessoramento, gradativamente, estão sendo providos por candidatos aprovados em concurso com validade até outubro de 2013.

1.4. A análise das contas antecedentes tem histórico positivo¹. As **Assessorias Técnicas**, sob os prismas **econômico-financeiro** e **jurídico**, manifestaram-se pela **regularidade das contas, com ressalvas** (fls. 73/76 e 77/80), no que foram acompanhadas pela **Chefia da ATJ** (fls. 81).

1.5. De outro lado, o **Ministério Público de Contas** posicionou-se pela **irregularidade** da matéria (fls. 82/87).

1.4 No mais, extrai-se dos documentos e informações constantes dos autos que a realização das despesas situou-se abaixo dos repasses recebidos,

¹2011 - TC-2650/026/11
2010 - TC-1992/026/10
2009 - TC-0882/026/09

Regulares com ressalvas DOE: 04.05.2013
Regulares com ressalvas DOE: 20.12.2012
Regulares com ressalvas DOE: 09.08.2011



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



resultando em execução orçamentária equilibrada, conforme se depreende dos gráficos reproduzidos abaixo:

B.1 ASPECTOS FINANCEIROS

B.1.1 HISTÓRICO DOS REPASSES FINANCEIROS RECEBIDOS

Ex.	Previsão Final	Repassados (Bruto)	Resultado	%	Devolução
2008	5.495.000,00	5.434.999,91	(60.000,09)	-1,09%	770,01
2009	6.105.000,00	6.105.000,00	-		179,47
2010	7.200.000,00	7.200.000,00	-		53.130,84
2011	7.640.000,00	7.640.000,00	-		-
2012	8.800.000,00	8.799.999,96	(0,04)	0,00%	96.925,72
2013	10.000.000,00				

B.1.2 RESULTADOS FINANCEIRO, ECONÔMICO E SALDO PATRIMONIAL

Resultados	2011	2012	%
Financeiro	-	-	
Econômico	157.900,34	-5.808,25	103,68%
Patrimonial	1.396.202,80	1.390.394,55	0,42%

B.2 LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

B.2.1 DESPESA DE PESSOAL

Período	12/2011	04/2012	08/2012	12/2012
% Permitido Legal	6,0000%	6,0000%	6,0000%	6,0000%
Gastos - A	R\$ 6.370.480,70	R\$ 6.545.866,65	R\$ 6.508.478,19	R\$ 6.795.027,79
(+) Inclusões da Fiscalização - B				R\$ 0,00
(-) Exclusões da Fiscalização - C				R\$ 0,00
Gastos Ajustados -D				R\$ 6.795.027,79
RCL -E	R\$ 318.093.999,99	R\$ 344.102.325,89	R\$ 366.393.997,35	R\$ 373.862.593,24
(+) Inclusões da Fiscalização - F				R\$ 0,00
(-) Exclusões da Fiscalização - G				R\$ 0,00
RCL Ajustada - H				R\$ 373.862.593,24
% Gasto = A/E	2,0027%	1,9023%	1,7764%	1,8175%
% Gasto Ajustado = D/H				1,8175%

A Edilidade sujeitou-se aos 6% opostos à despesa de pessoal.

B.2.2 RESTRIÇÕES FISCAIS DE ÚLTIMO ANO DE MANDATO



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



B.2.2.1 COBERTURA MONETÁRIA PARA DESPESAS EMPENHADAS E LIQUIDADAS NOS DOIS ÚLTIMOS QUADRIMESTRES

O Poder Legislativo Municipal atendeu ao art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, conforme se vê abaixo:

Evolução da liquidez entre 30.04 e 31.12 do exercício de:		2012
Disponibilidades de Caixa em 30.04		342.161,16
Saldo de Restos a Pagar Liquidados em 30.04		-
Empenhos liquidados a pagar em 30.04		34.375,33
Liquidez em 30.04		307.785,83
Disponibilidades de Caixa em 31.12		316.011,97
Saldo de Restos a Pagar Liquidados em 31.12		316.011,97
Cancelamentos de empenhos liquidados		
Cancelamentos de Restos a Pagar Processados		
Despesas do exercício em exame empenhadas no próximo		
Equilíbrio em 31.12		-

B.2.2.2 DESPESA DE PESSOAL NOS ÚLTIMOS 180 DIAS DO MANDATO

Despesas de Pessoal nos últimos 180 dias do mandato no exercício de:					2012
Mês	Despesas de Pessoal	Receita Corrente Líquida	%	Parâmetro	
06	6.621.552,49	358.167.200,43	1,8487%	1,8487%	
07	6.449.374,77	365.560.821,38	1,7642%		
08	6.508.478,19	366.393.997,35	1,7764%		
09	6.516.218,78	369.787.009,57	1,7622%		
10	6.509.268,87	376.913.266,08	1,7270%		
11	6.522.265,16	377.853.097,94	1,7261%		
12	6.795.027,79	373.862.593,24	1,8175%		
Diminuição das despesas nos últimos 180 dias do mandato em:					0,03%

B.3 LIMITES FINANCEIROS CONSTITUCIONAIS

B.3.1 LIMITE À DESPESA LEGISLATIVA

Já excluídos os gastos com inativos, a despesa da Câmara atendeu ao limite determinado no artigo 29-A da Constituição Federal:

População do Município	245.148	
Receita Tributária Ampliada do exercício anterior	191.496.381,42	
Percentual máximo permitido	6,00%	
Valor permitido para repasses	11.489.782,89	
Total de despesas do exercício	8.373.043,29	4,37%

B.3.2 LIMITE CONSTITUCIONAL PARA GASTO COM FOLHA DE PAGAMENTO



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



Repasse total da Prefeitura	8.469.969,05
Despesas com folha de pagamento	5.778.481,27
Despesa com folha ÷ Transferências realizadas	68,22%
Percentual máximo	70,00%

B.3.3 SUBSÍDIOS DOS AGENTES POLÍTICOS

B.3.3.1.1 VEREADORES

População do Município	245.148	%	Valor Limite
Subsídio Deputado Estadual	20.042,35	50,00%	10.021,18
Diferença individual			
Subsídio do Vereador	6.811,19	33,98%	3.209,99 A menor
Número de Vereadores	13		
Número de meses	12		
Subsídios dos Vereadores	1.062.545,64		
Valor máximo p/ Vereadores	1.563.303,30		
Diferença total	500.757,66	A menor	

B.3.3.1.2 PRESIDENTE DA CÂMARA

Não houve fixação diferenciada para o Presidente da Câmara.

B.3.3.2 LIMITAÇÃO BASEADA EM 5% DA RECEITA DO MUNICÍPIO

	Valor	5,00%	
Receita Corrente Líquida	373.862.593,24	18.693.129,66	
Despesa total com remuneração dos Vereadores		1.037.716,18	0,28%
Pagamento correto, abaixo do limite definido			

B.3.3.3 LIMITAÇÃO BASEADA NO SUBSÍDIO DO PREFEITO

Subsídio anual fixado para o Prefeito	170.107,20	Pagamento:
Subsídio anual pago p/ Presidente da Câmara	79.894,18	Correto
Subsídio anual pago para cada Vereador	79.894,18	Correto

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 da Estância Turística de Embu das Artes**, relativas ao exercício econômico-financeiro de **2012**.

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. Passa-se, então, à análise das inconformidades assinaladas.

2.3. No **ITEM A.1.1 – AVALIAÇÃO DOS PROGRAMAS E AÇÕES GOVERNAMENTAIS** constatou-se o remanejamento do programa denominado “Obras de Reforma na Sede da Câmara Municipal” para outro, de rubrica “Manutenção do Legislativo”. Segundo a defesa, o fato ocorreu após análise de conveniência e oportunidade, com observância às permissões constitucionais.

Embora plausíveis as ponderações aventadas pelo Responsável, cabe **ALERTAR** à Edilidade que, ao estabelecer seus programas e ações, bem como ao definir metas, oriente-se pelo princípio da eficiência, enquadrando-se ao que foi delineado no planejamento.

2.4. Com relação ao **ITEM B.2.1 - DESPESA DE PESSOAL**, em que apontada divergência nos valores constantes do Demonstrativo de Apuração das Despesas com Pessoal, são procedentes as justificativas apresentadas pelo Interessado, no sentido de que a inconformidade derivou de falha na publicação do montante da Receita Corrente Líquida por parte do Poder Executivo. Não obstante, **RECOMENDA-SE** ao Legislativo que não se descuide da criteriosa observância à íntegra do que dispõe o artigo 74 da Constituição Federal.

2.5. No que concerne às ressalvas pertinentes aos **ITENS B.4.2.1 - REGIME DE ADIANTAMENTO** e **D.3 - FIDEDIGNIDADE DOS DADOS INFORMADOS AO SISTEMA AUDESP**, por se tratar de falhas formais, que não geraram nenhum prejuízo, podem ser relevadas, sem embargo de se **ALERTAR** à Câmara Municipal que atente para a forma e os prazos previstos nas Instruções vigentes para remessa de documentos e informações a esta Corte através do sistema



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



AUDESP, evitando cominações mais severas no julgamento das contas dos próximos exercícios.

2.6. Consignadas as ocorrências que comportavam recomendações e alertas, passo ao exame de impropriedade de especial gravidade, que, face às circunstâncias demonstradas neste processado, no histórico da Origem e no acorde da orientação jurisprudencial desta Corte, basta para inquinar os demonstrativos em análise.

2.7. Trata-se dos fatos anotados no item **D.3.1 – QUADRO DE PESSOAL**, consistentes na falta de proporção entre o número de servidores efetivos e comissionados da Câmara Municipal de Embu das Artes.

Com efeito, a estrutura funcional do Legislativo compõe-se de 42 cargos efetivos, 25 dos quais se encontram ocupados, e de 81 cargos de livre provimento, todos preenchidos, ou seja, mais de 75% do quadro de pessoal da Edilidade é ocupado por comissionados, numa afronta evidente aos princípios da razoabilidade e da moralidade, expressos na Constituição.

A respeito do assunto, a defesa informa que a Câmara vem desbastando paulatinamente os excessos residuais. Contudo, age com muita morosidade, em descumprimento das sucessivas e sistemáticas recomendações desta Corte, exaradas nos julgamentos das contas imediatamente anteriores². Em outros termos, a Origem não demonstra disposição a submeter-se aos princípios da proporcionalidade e razoabilidade.

² **TC-2650/026/11 – Relator Conselheiro Robson Marinho** - “Em relação ao elevado número de cargos em comissão que compõe o quadro de pessoal, verifico que, no processo TC-1992/026/10, que trata das contas anuais de 2010, cujo acórdão foi publicado no DOE de 20/12/2012, foi recomendado ao Legislativo imediata adequação de seu quadro às reais necessidades administrativas e legislativas, dentro dos princípios constitucionais que regem a Administração Pública, sem tempo hábil, portanto, para que o administrador pudesse adotar providências nesse sentido, já que transcorrido o exercício ora em exame. Não obstante, tal recomendação deve ser reiterada”.

TC-1992/026/10 – Relator Conselheiro Dimas Ramalho - “Assim, RECOMENDO ao Legislativo a imediata adequação do seu quadro de pessoal às suas reais necessidades administrativas e legislativas, dentro dos princípios constitucionais que regem Administração Pública, sob pena de reprovação das contas futuras. O Órgão Regional, na próxima inspeção, deverá observar este aspecto”.

TC-882/026/09 – Relator Conselheiro Antonio Roque Citadini - “RECOMENDO que o Legislativo corrija as imperfeições anotadas, evitando a punição prevista na L.C. nº 709/93 na eventual reincidência.”.



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



Ressalte-se que, para se estabelecer o equilíbrio entre os cargos efetivos e comissionados, deve-se levar em conta o fato de que os primeiros são inerentes à estrutura funcional, enquanto os de livre provimento constituem exceção, cuja existência é restrita às hipóteses funcionais dispostas no artigo 37, V, da Carta Magna.

Essa lógica estabelece um patamar mínimo de razoabilidade que não comporta quantidade superior ou equivalente de servidores *comissionados*, em relação aos concursados. Claro está, portanto, que há, no caso em tela, um desvirtuamento artificial, com propósito de esvaziar a via democrática do concurso público, que é a regra republicana consagrada no Pacto Federativo de 1988.

A desídia da Edilidade face às recomendações registradas nos julgamentos das contas dos exercícios pregressos é determinante para a desaprovação dos demonstrativos em exame, pois se enquadra nas hipóteses da alínea "b" do inciso III e no § 1º do artigo 33 da Lei Orgânica deste Tribunal.

2.8. Diante do exposto, **VOTO**, nos termos da alínea "b" do inciso III e do § 1º do artigo 33 da Lei Complementar Paulista nº 709/93, e no mesmo sentido da manifestação do Ministério Público de Contas, pela **IRREGULARIDADE** das contas da **Câmara Municipal da Estância Turística de Embu das Artes**, relativas ao exercício de **2012**, exceção aos atos pendentes de apreciação por esta Corte, com as **recomendações** exaradas no corpo da decisão..

2.9. Diante do descumprimento do artigo 37 da Constituição Federal, **APLICO** ao Sr. **Silvino Bomfim de Oliveira Filho**, responsável pela contas do exercício de 2012, **MULTA** que, de acordo com os princípios da legalidade, proporcionalidade e da responsabilidade pessoal, e ante a gravidade das ocorrências verificadas, fixo em **200 (duzentas) UFESPs**, nos termos dos artigos 2º, incisos XII e XXIX, 36, parágrafo único, 101 e 104, incisos II e VI, da Lei Orgânica desta E. Corte.

DETERMINO, ainda, que a Câmara Municipal adote medidas concretas visando adequar sua estrutura funcional, medida cujo alcance e efetividade deverão ser aferidos pela fiscalização durante a próxima inspeção.



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



Após o trânsito em julgado:

- a) **Notifique-se o Sr. Silvino Bomfim de Oliveira Filho**, 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;
- b) **Oficie-se à Câmara Municipal de Embu das Artes**, encaminhando-lhe cópia do voto, para que tome ciência dos alertas, recomendações e determinações dele constantes, a fim de que adote as providências necessárias ao saneamento das falhas;
- c) Encaminhe-se cópia da presente decisão, robustecida pelo relatório da Fiscalização e pelas manifestações dos Órgãos Técnicos e do MPC, ao Ministério Público Estadual para as providências de sua alçada que entender cabíveis.

DIMAS EDUARDO RAMALHO
CONSELHEIRO